

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### COORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

99-22-IN/26 En el Caso No. 99-22-IN Se declara la inconstitucionalidad aditiva del segundo inciso del artículo 46.1 del Código del Trabajo .....	2
1-23-IA/26 En el Caso No. 1-23-IA Se acepta la demanda de acción pública de inconstitucionalidad No. 1-23-IA.....	25
979-23-EP/26 En el Caso No. 979-23-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 979-23-EP .....	43



**Sentencia 99-22-IN/26**  
**Juez ponente:** José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 19 de febrero de 2026

### **CASO 99-22-IN**

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

### **SENTENCIA 99-22-IN/26**

**Resumen:** La Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad aditiva de la frase “ejercido de forma reiterada” contenida en el segundo inciso del artículo 46.1 del Código del Trabajo y del artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público referentes a la definición de violencia y acoso laboral. Para ello, examinó si la exigencia de “reiteración” era compatible con los artículos 33 y 331 de la Constitución y con el Convenio 190 de la OIT, incorporado al ordenamiento ecuatoriano tras el Dictamen 37-19-TI/20. La Corte concluyó que la referencia a la reiteración no es inconstitucional por sí misma, pero que su aplicación como requisito absoluto generaría un déficit de protección al excluir actos únicos de especial gravedad; por ello, integró las disposiciones para incluir expresamente el supuesto de una sola ocurrencia.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 07 de diciembre de 2022, Bárbara Brenda Terán Picconi, Rossana Lizeth Torres Rivera, Carla Nicole Chafla Cañadas e Indira Antonella Mendía Oviedo (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo innumerado a continuación del artículo 46 del Código del Trabajo. La causa se identificó con el número 99-22-IN y por sorteo le correspondió su conocimiento a la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
2. El 20 de enero de 2023, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión<sup>1</sup> admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad y resolvió correr traslado con la acción a la Presidencia de la República y a la Asamblea Nacional a fin de que expongan sus criterios respecto de la constitucionalidad impugnada y remitan el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada. Del mismo modo, notificó el auto a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.
3. El 24 de febrero de 2023, la Asamblea Nacional remitió el expediente de la “Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Servicio Público y al Código de Trabajo-

<sup>1</sup> Conformado por las entonces juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez y el entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

Ley para prevenir el acoso laboral 2017”, así como las actas de las sesiones del Pleno relacionadas con su discusión.

4. El 02 de marzo de 2023, la Procuraduría General del Estado compareció y señaló su respectiva dirección electrónica para recibir notificaciones dentro de la presente causa.
5. El 06 de marzo de 2023, la Presidencia de la República remitió el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código de Trabajo para prevenir el acoso laboral” sin embargo, no presentó argumentos defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma discutida.
6. El 08 de marzo de 2023, la Asamblea Nacional presentó su contestación a la demanda de acción pública de inconstitucionalidad.
7. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, se posesionaron la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
8. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez, quien, en auto de 11 de febrero de 2026, avocó conocimiento de la presente acción.

## 2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 436.2 y 436.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75.1.c y 98 de la LOGJCC.

## 3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

10. La presente acción pública de inconstitucionalidad se presentó únicamente por razones de fondo en contra de una frase del artículo innumerado, a continuación del artículo 46, del Código del Trabajo, incluido mediante el artículo 4 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo para Prevenir el Acoso Laboral, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 116 de 9 de noviembre de 2017 (“**norma impugnada**”), que establece lo siguiente:

Art. [...] Definición de acoso laboral: debe entenderse por acoso laboral todo comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona, **ejercido de forma reiterada**, y potencialmente lesivo, cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral o entre trabajadores, que tenga como resultado para la persona afectada su menoscabo, maltrato, humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral. El acoso podrá considerarse como una actuación

discriminatoria cuando sea motivado por una de las razones enumeradas en el artículo 11.2 de la Constitución de la República, incluyendo la filiación sindical y gremial. Las conductas que se denuncien como Acoso laboral serán valoradas por la autoridad de trabajo, según las circunstancias del caso, y la gravedad de las conductas denunciadas. La autoridad competente apreciará las circunstancias de acuerdo a la capacidad de estas de someter a un trabajador a presión para provocar su marginación, renuncia o abandono de su puesto de trabajo (énfasis añadido).

#### **4. Argumentos de las partes procesales**

##### **4.1. Argumentos de las accionantes**

- 11.** Las accionantes alegan que la frase “ejercido de forma reiterada”, contenida en la definición de acoso laboral del artículo innumerado a continuación del artículo 46 del Código del Trabajo, vulnera los artículos 11.7, 33, 331 de la Constitución y el Convenio 190 de la OIT “Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo”.
- 12.** Respecto del artículo 11.7 de la Constitución las accionantes alegan que la norma impugnada es inconstitucional “puesto que dentro del campo laboral es fundamental que exista un espacio seguro, en el que se respete tanto la individualidad personal como la integridad de cada uno de los trabajadores” y que “[i]gnorar estos hechos, generaría que la persona afectada no logre cumplir sus expectativas laborales dignamente”.
- 13.** En relación con el artículo 33 de la Constitución lo relacionan con el artículo 11.7 del mismo cuerpo normativo, refieren el derecho a la dignidad y alegan que “el campo laboral [...] debe ser seguro, saludable y no un espacio de revictimización y violencia” que la frase acusada de inconstitucionalidad “permite que las personas que han sido violentadas no puedan desenvolverse libremente, lo cual es una de las características principales del derechos (sic) a la dignidad”.
- 14.** Invocan el artículo 331 de la Constitución referente al acceso al empleo en igualdad de condiciones para las mujeres, hacen referencia a la prohibición de “toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo”, manifiestan que la norma impugnada “hace referencia a que el acoso se debe dar de manera reiterada” lo cual a su juicio es contrario al “artículo 331 de la Constitución que en ningún caso condiciona el acoso a que sea ‘reiterado’”. También añaden que la frase impugnada “atenta no solo contra los derechos de las mujeres, sino de cualquier persona que tenga una relación laboral y pueda ser víctima de acoso”.
- 15.** En cuanto al Convenio 190 de la OIT señalan que dicho instrumento “no da paso a interpretación, dado que claramente expresa que el acoso puede manifestarse incluso

una sola vez para que se configure como un conjunto de comportamientos y practicas (sic) inaceptables” y que de ignorarse aquello se fomentaría la violencia, el acoso en el espacio de trabajo, se vulnerarían derechos humanos y el artículo 425 de la Constitución.

16. Como pretensión solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la frase “ejercido de forma reiterada” del artículo innumerado, seguido del artículo 46 del Código del Trabajo.

#### 4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

17. La Asamblea Nacional afirma que, como órgano legislativo, tiene entre sus obligaciones generar normas “coherentes con el ordenamiento jurídico” que permitan a la ciudadanía “cumplir con un debido proceso”. En esa línea, indica que sus actuaciones deben guardar “compatibilidad y armonía” con la Constitución.
18. Como apoyo conceptual, cita el artículo 76 de la Constitución y reseña definiciones del debido proceso, destacando que este constituye una garantía para la validez de decisiones estatales y para la seguridad jurídica. Concluye que, bajo este entendimiento, el debido proceso “garantiza a la persona que todo lo que se va a actuar, estará conforme con la ley, respetando así, su seguridad jurídica”.
19. Sobre la presunción de inocencia, la Asamblea Nacional invoca el artículo 76.2 de la Constitución y sostiene que este principio opera como un “eje rector” del ordenamiento. En ese marco, enfatiza que “toda persona es inocente y deberá ser tratada como tal, hasta cuando, con un debido proceso se demuestre lo contrario” y añade que “no se podría a *prima face*, (sic) presumir un supuesto acoso laboral, sin que exista un debido proceso y más aun (sic), sin que se alegue la inocencia de quien presuntamente ejerció el acoso laboral”.
20. Invoca el principio de igualdad y no discriminación y subraya que “absolutamente todas las personas sin diferencia alguna por ninguna condición tienen los mismos derechos y deben ser tratados por igual”. A partir de ello, añade que, en el entorno laboral, el desempeño de roles y funciones supone “directrices” que orientan la misión y objeto del trabajo, y que “no por esto signifique que exista una amenaza, persecución o peor aún acoso laboral”.
21. En relación con el principio de proporcionalidad, la Asamblea se remite al artículo 76.6 de la Constitución e incorpora referencias doctrinarias para sostener que las decisiones estatales que inciden en derechos deben ser proporcionales. Concluye, aplicado al caso del acoso laboral, que “no bastara (sic) que el hecho sea realizado por

una sola ocasión ya que puede (sic) cometerse errores de interpretación, por lo que es necesario que la conducta sea realizada por más de una ocasión”.

22. En esa línea, afirma que la frase cuestionada no violenta ningún derecho constitucional y que, por el contrario, la exigencia de reiteración “respeto los derechos fundamentales del debido proceso”, evitando que actividades ordinarias del ámbito laboral sean calificadas automáticamente como acoso: “una evaluación, una capacitación, una asignación de función u otra actividad relativa al ámbito laboral, no sea considerado *per se*, ACOSO LABORAL”.
23. La Asamblea Nacional solicita que se deseche la demanda, se la declare improcedente y se disponga su archivo, al considerar que la frase “ejercido de forma reiterada” del artículo innumerado a continuación del artículo 46 del Código del Trabajo no vulnera derechos constitucionales.

## 5. Cuestión Previa

24. Previo al análisis de fondo de la presente acción, la Corte Constitucional advierte que la disposición impugnada ha sido objeto de reforma. En consecuencia, corresponde que esta Corte se pronuncie sobre este aspecto.

### 5.1. Del control de constitucionalidad de normas reformadas o derogadas

25. Esta Corte es competente para efectuar el control abstracto de constitucionalidad de normas derogadas o reformadas, siempre que: **i)** se presuma unidad normativa; o, **ii)** las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución por ultractividad, conforme a lo establecido en el artículo 76.8 y 76.9 de la LOGJCC.<sup>2</sup>
26. En virtud del artículo 76.8 de la LOGJCC,<sup>3</sup> previo a realizar el análisis de fondo de la norma impugnada, la Corte Constitucional procederá a verificar si estas aún se encuentran vigentes, han experimentado alguna modificación o si en el caso de haber sido derogadas aún producen efectos jurídicos.
27. Las accionantes impugnaron el artículo innumerado, seguido del artículo 46, del Código del Trabajo, incluido mediante el artículo 4 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo para Prevenir el Acoso Laboral, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 116 de 9 de noviembre de

<sup>2</sup> CCE, sentencia 55-21-IN/25, 15 de mayo de 2025, párr. 29 y sentencia 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 21.

<sup>3</sup> El artículo 76.8 de la LOGJCC establece que “[c]uando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”.

2017. La referida norma fue reformada por el artículo 2 del Capítulo 1 de la Ley Orgánica Reformatoria para la Erradicación de la Violencia y el Acoso en Todas las Modalidades de Trabajo publicada en el Suplemento 559 del Registro Oficial de 16 de mayo de 2024, estableciéndolo como artículo 46.1, conforme se detalla a continuación:

**Tabla 1**

<b>Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo para Prevenir el Acoso Laboral (2017)</b>	<b>Código del Trabajo reformado por la Ley Orgánica Reformatoria para la Erradicación de la Violencia y el Acoso en Todas las Modalidades de Trabajo (2024)</b>
<p>Definición de acoso laboral: debe entenderse por acoso laboral todo comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona, <b>ejercido de forma reiterada</b>, y potencialmente lesivo, cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral o entre trabajadores, que tenga como resultado para la persona afectada su menoscabo, maltrato, humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral. El acoso podrá considerarse como una actuación discriminatoria cuando sea motivado por una de las razones enumeradas en el artículo 11.2 de la Constitución de la República, incluyendo la filiación sindical y gremial.</p> <p>Las conductas que se denuncien como Acoso laboral serán valoradas por la autoridad de trabajo, según las circunstancias del caso, y la gravedad de las conductas denunciadas. La autoridad competente apreciará las circunstancias de acuerdo a la capacidad de estas de someter a un trabajador a presión para provocar su marginación, renuncia o abandono de su puesto de trabajo.</p>	<p>Art. 46.1. Violencia y acoso.- La violencia y acoso en materia laboral se refiere a todo tipo de comportamientos y prácticas inaceptables incluidas las amenazas, reconocidas en la Constitución, esta ley o en leyes especiales en favor del ser humano y concebidas como violencia, <b>que ocurran una sola vez o de manera repetitiva</b>, que resultan o pueden resultar en un daño físico, psicológico, sexual, económico, político, simbólico o digital, en contra de una persona trabajadora, incluyéndose la violencia y el acoso de género o por razones discriminatorias. La violencia y el acoso laboral comprende el comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona, <b>ejercido de forma reiterada</b>, y potencialmente lesivo, cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral o entre trabajadores, que tenga como resultado el menoscabo, maltrato, humillación o bien que amenace o perjudique a sus derechos adquiridos y obligados a una situación laboral de la persona violentada o acosada laboralmente.</p> <p>La violencia y el acoso laboral comprende también la no desconexión digital, el desacato a su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como de su privacidad de la intimidad personal y familiar.</p> <p>El acoso podrá considerarse como una actuación discriminatoria cuando sea motivado por una de las razones enumeradas en el artículo 11.2 de la Constitución de la República, incluyendo la filiación sindical y gremial.</p> <p>El cambio de ocupación sin autorización expresa y escrita del trabajador, constituye violencia psicológica y patrimonial en el caso de reducción de la remuneración.</p>

<p><b>Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo para Prevenir el Acoso Laboral (2017)</b></p>	<p><b>Código del Trabajo reformado por la Ley Orgánica Reformatoria para la Erradicación de la Violencia y el Acoso en Todas las Modalidades de Trabajo (2024)</b></p>
	<p>Las conductas que se denuncien como Acoso laboral serán valoradas por la autoridad de trabajo, según las circunstancias del caso, y la gravedad de las conductas denunciadas. La autoridad competente apreciará las circunstancias de acuerdo a la capacidad de estas de someter a un trabajador a presión para provocar su marginación, renuncia o abandono de su puesto de trabajo, ya sean producidas de manera personal, en redes sociales, correos electrónicos, o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral o entre trabajadores.</p> <p>Las personas trabajadoras y otras personas en el mundo del trabajo gozarán de protección contra la violencia y el acoso, con independencia de su situación contractual tanto en la economía formal como informal. Esto incluye de manera ejemplificativa y no taxativa a las personas en formación, pasantes, aprendices, despedidos, voluntarios, personas en busca de empleo, postulantes a un empleo y trabajadores tercerizados.</p> <p>El Ministerio rector de la política laboral en consulta tripartita garantizará la capacitación de todas sus autoridades laborales; empleadoras y empleadores; trabajadoras y trabajadores; servidoras y servidores; para que tanto en el sector público como en el privado se apliquen medidas de prevención, denuncia, actuación y sanción y se apliquen antes, durante y después del vínculo de trabajo.</p> <p>El Ministerio de Salud Pública, implementará y prestará los servicios de salud, en coordinación con el ente rector de la política laboral, los reglamentos y protocolos para la atención psicológica de trabajadoras y trabajadores, víctimas de violencia y acoso laboral, medidas que serán dispuestas por la autoridad laboral competente.</p>

**Fuente:** Cuadro elaborado por la CCE.

**5.2. Unidad normativa de normas reformadas**

28. La unidad normativa se configura cuando la disposición acusada o su contenido se

encuentra reproducido en otros textos normativos no demandados.<sup>4</sup>

29. La disposición legal impugnada por las accionantes fue agregada por la Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo para Prevenir el Acoso Laboral; esta disposición contiene: (i) la definición de acoso laboral, señalando que es todo comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona; (ii) **ejercido de forma reiterada**; (iii) potencialmente lesivo; (iv) cometido en el lugar de trabajo; (v) o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral; (vi) o entre trabajadores; (vii) que tenga como resultado para la persona afectada su menoscabo, maltrato o humillación; (viii) o bien que amenace o perjudique su situación laboral; (ix) el acoso podrá considerarse como una actuación discriminatoria cuando sea motivado por una de las razones enumeradas en el artículo 11.2 de la Constitución de la República, incluyendo la filiación sindical y gremial; y (x) la valoración de las conductas por parte de la autoridad de trabajo.
30. El contenido de la Ley Orgánica Reformativa para la Erradicación de la Violencia y el Acoso en Todas las Modalidades de Trabajo, que sustituyó el artículo innumerado a continuación del artículo 46 del Código del Trabajo por el artículo 46.1, contiene en su segundo inciso: (i) el señalamiento de que la violencia y acoso laboral comprende el comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona; (ii) ejercido de forma reiterada; (iii) potencialmente lesivo; (iv) cometido en el lugar de trabajo; (v) o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral; (vi) o entre trabajadores; (vii) que tenga como resultado el menoscabo, maltrato o humillación; y (viii) o bien que amenace o perjudique a sus derechos adquiridos y obligados, afectando la situación laboral de la persona violentada o acosada laboralmente.
31. Además, en incisos posteriores dicha norma reproduce el contenido relativo a la dimensión discriminatoria del acoso, cuando sea motivado por alguna de las razones enumeradas en el artículo 11.2 de la Constitución, incluyendo la filiación sindical y gremial, y establece la regla de valoración de las conductas por parte de la autoridad de trabajo, según las circunstancias del caso y la gravedad de las conductas denunciadas.
32. De lo antes referido se observa que la norma originalmente impugnada se encuentra reproducida en el artículo 46.1 del Código del Trabajo, conservando casi la totalidad de sus elementos, con diferencias sistemáticas: en el enunciado (i) incorpora “la violencia” junto al acoso y, aunque el componente discriminatorio (enunciado ix) y la regla de valoración por la autoridad laboral (enunciado x) no constan en el segundo inciso, sí se trasladan a incisos posteriores del mismo artículo. Adicionalmente, esta

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 22.

reproducción del segmento “ejercido de forma reiterada” en el segundo inciso podría tensionarse con el inciso primero del mismo artículo, que define la violencia y acoso en materia laboral como comportamientos y prácticas inaceptables que ocurran una sola vez o de manera repetitiva, por lo que es procedente efectuar el control de constitucionalidad de la referida norma.

### 5.3. Control de constitucionalidad de normas conexas

33. Conforme al artículo 436.3 de la CRE, la Corte Constitucional tiene la atribución de declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución. Asimismo, el artículo 76.9 de la LOGJCC, establece la posibilidad de que esta Corte, a través del control abstracto, se pronuncie sobre la constitucionalidad de una norma no alegada cuando existe unidad normativa con la norma expresamente impugnada.<sup>5</sup>
34. Según el referido artículo, la unidad normativa se configura por el cumplimiento de uno de los tres supuestos: (i) la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; (ii) no es posible producir un fallo sobre una disposición Jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, (iii) entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa.<sup>6</sup>
35. Este Organismo también observa que el inciso relativo a “violencia y acoso laboral” del artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público<sup>7</sup> reproduce sustancialmente el contenido de la norma originalmente impugnada. La referida norma, en su segundo inciso, señala:

La violencia y el acoso laboral comprende el comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona, ejercido de forma reiterada, y potencialmente lesivo, cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral o entre trabajadores, y/o servidora o servidor público, que tenga como resultado el menoscabo, maltrato, humillación o bien que amenace o perjudique a sus derechos adquiridos y obligados a una situación laboral de la persona violentada o acosada laboralmente.

36. En ese contexto, la norma presenta este contenido: (i) que la violencia y el acoso laboral comprende el comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona; (ii) ejercido de forma reiterada; (iii) potencialmente lesivo; (iv) cometido en el lugar de

<sup>5</sup> CCE, sentencia 73-09-IN/21, 03 de marzo de 2021, párr. 99.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 055-16-SIN-CC, caso 028-11-IN, 26 de octubre de 2016, p. 15.

<sup>7</sup> La LOSEP fue reformada en esta parte por el artículo 10 de la Ley Orgánica Reformatoria para la Erradicación de la Violencia y el Acoso en todas las Modalidades del Trabajo.

trabajo; (v) o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral; (vi) o entre trabajadores y/o servidora o servidor público; (vii) que tenga como resultado el menoscabo, maltrato o humillación; y (viii) o bien que amenace o perjudique a sus derechos adquiridos y obligados, afectando la situación laboral de la persona violentada o acosada laboralmente. Asimismo, en incisos posteriores reproduce el componente discriminatorio y la regla de valoración por la autoridad de trabajo, incluyendo referencias a contextos presenciales o digitales.

37. En consecuencia, el segmento al que se dirige la acusación de inconstitucionalidad “ejercido de forma reiterada” se encuentra reproducido en el artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público por lo que existe unidad normativa que habilita el control de constitucionalidad de dicha norma.

## 6. Planteamiento y formulación del problema jurídico

38. El control abstracto de constitucionalidad busca garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la identificación y eliminación de incompatibilidades normativas con el texto constitucional y las demás disposiciones del sistema jurídico.<sup>8</sup>
39. El artículo 79 de la LOGJCC exige que una demanda de acción pública de inconstitucionalidad (1) señale las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance; y que (2) presente argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, por los cuales considera que existe una incompatibilidad normativa.
40. Dentro de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte está llamada a garantizar la supremacía “formal y material de la Constitución” para evitar que una disposición jurídica sea incompatible con el ordenamiento constitucional.<sup>9</sup> Para tal efecto, resulta indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan desvirtuar la constitucionalidad de la norma acusada porque, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76.2 de la LOGJCC.
41. La presente acción de inconstitucionalidad cuestiona, por el fondo, la frase “ejercido de forma reiterada”, contenida en el inciso segundo del artículo 46.1 del Código del Trabajo, que establece la definición de violencia y acoso laboral, la misma que también se reproduce en segundo inciso del artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

---

<sup>8</sup> LOGJCC, artículo 74.

<sup>9</sup> La Corte se ha pronunciado repetidamente sobre el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Ver, CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47.

42. En consecuencia, el análisis de constitucionalidad se circunscribe a determinar si la exigencia de reiteración, entendida como requisito para la configuración del acoso laboral, es compatible con los parámetros constitucionales e internacionales invocados.
43. Las accionantes sostienen que la frase impugnada reduce indebidamente la protección frente a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, al excluir supuestos que podrían materializarse por un solo acto. En ese contexto, alegan incompatibilidad con los artículos 11.7 y 33 ya que la exigencia de reiteración permitiría la revictimización y se afectaría el derecho a la dignidad de las personas trabajadoras, así también indican que la norma impugnada es incompatible con el artículo 331 de la Constitución por cuando esta no exige reiteración para la existencia del acoso. Por otro lado, señalan que la norma impugnada es contraria al Convenio 190 de la OIT, por cuanto este reconoce la existencia del acoso en el mundo del trabajo por “una sola vez o de manera repetida”.
44. En contraste, la Asamblea Nacional defiende que el elemento “reiterado” coadyuva a la delimitación del tipo normativo, evita calificaciones apresuradas y resguarda garantías como debido proceso, presunción de inocencia y proporcionalidad en la valoración de denuncias.
45. En este contexto, corresponde formular el siguiente problema jurídico:
- 45.1. ¿La frase de que el acoso laboral sea “ejercido de forma reiterada”, prevista en el segundo inciso del art. 46.1 del Código del Trabajo y en el segundo inciso del artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público, son incompatibles con los artículos 11.7, 33 y 331 de la Constitución y con el artículo 1, letra a) del Convenio 190 de la OIT, porque estas no establecerían que los comportamientos y prácticas inaceptables de violencia o acoso sean repetidas?

## 7. Resolución al problema jurídico

- 7.1. ¿La frase de que el acoso laboral sea “ejercido de forma reiterada”, prevista en el segundo inciso del art. 46.1 del Código del Trabajo y en el segundo inciso del artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público, son incompatibles con los artículos 11.7, 33 y 331 de la Constitución y con el artículo 1, letra a) del Convenio 190 de la OIT, porque estas no establecerían que los comportamientos y prácticas inaceptables de violencia o acoso sean repetidas?**

46. Para resolver el problema jurídico, la Corte (i) precisará el alcance normativo de la frase impugnada contenida en el segundo inciso del artículo 46.1 del Código del Trabajo y del segundo inciso del artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público, en atención a su ubicación en el diseño normativo de cada disposición; (ii) verificará su compatibilidad con los artículos 11.7, 33 y 331 de la Constitución, a la luz del contenido del Convenio 190 de la OIT integrado al ordenamiento tras el Dictamen 37-19-TI/20; y (iii) determinará si la referencia legal a la “reiteración” genera un déficit de protección que requiera una integración normativa para asegurar una lectura sistemática y armónica del precepto con el inciso primero del mismo artículo.
47. El parámetro de control constitucional aplicable a la presente controversia se estructura, principalmente, a partir del derecho al trabajo en condiciones dignas y libres de violencia, así como de la prohibición específica de acoso y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral. En ese sentido, el examen de la frase impugnada (“ejercido de forma reiterada”) debe efectuarse a la luz de los mandatos constitucionales y del estándar internacional incorporado por el Estado ecuatoriano para la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.
48. En primer lugar, el artículo 11.7 de la Constitución establece que el reconocimiento de las garantías y derechos establecidos en la Constitución no excluye aquellos que se deriven de la dignidad de las personas. Por su parte, el artículo 33 de la Constitución reconoce que “[e]l trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía” y dispone que “[e]l Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa [...] y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”. Este mandato impone al Estado el deber de asegurar condiciones laborales compatibles con la dignidad humana, lo que comprende la prevención y respuesta frente a prácticas que degraden, humillen o lesionen a las personas trabajadoras en su integridad.
49. En segundo lugar, el artículo 331 de la Constitución, además de garantizar a las mujeres igualdad en el acceso, formación, promoción laboral y remuneración equitativa, ordena adoptar “todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades” y establece una prohibición expresa: “[s]e prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo”. Esta disposición constitucional refuerza un estándar de protección reforzada frente a cualquier forma de acoso o violencia que impacte a las mujeres en los espacios laborales, sin sujetar esa prohibición a un requisito explícito de reiteración.

- 50.** A este parámetro constitucional se integra el Convenio 190 de la OIT sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, cuya compatibilidad con la Constitución fue examinada por la Corte Constitucional en el Dictamen 37-19-TI/20. En dicho dictamen, la Corte determinó que el Convenio se encontraba incurso en los supuestos del artículo 419.3 y 419.4 de la Constitución, por involucrar compromisos de adecuación normativa y referirse a derechos y garantías y, en consecuencia, correspondía su control de constitucionalidad. Es importante señalar que la protección a la vida libre de violencia se extiende a todas las personas, en especial, a las que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad conforme lo determina el artículo 66.3.b de la Constitución.
- 51.** Esta Corte ha señalado que, en virtud del control de convencionalidad, se derivan obligaciones para el Estado ecuatoriano que no obligan únicamente en los jueces en la aplicación de criterios y estándares establecidos en la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales reconocidos, sino también las de adecuar la normativa interna de acuerdo a las obligaciones internacionales ratificadas por el Estado parte en materia de derechos humanos, lo cual puede implicar la expulsión de normas contrarias a dichos instrumentos o bien su interpretación conforme a los mismos.<sup>10</sup>
- 52.** En lo sustantivo, la Corte recogió expresamente la definición del artículo 1, numeral 1, literal a) del Convenio, conforme al cual la “violencia y acoso” designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables o amenazas de tales comportamientos y prácticas, “ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida”, que tengan por objeto, causen o sean susceptibles de causar un daño físico, psicológico, sexual o económico.<sup>11</sup> Este punto es relevante para el caso porque la definición del Convenio emplea una fórmula amplia de “violencia y acoso” en el mundo del trabajo y reconoce expresamente que tales comportamientos o prácticas, o sus amenazas, pueden manifestarse “una sola vez o de manera repetida”, siempre que sean idóneos para causar o sean susceptibles de causar un daño físico, psicológico, sexual o económico; de ahí que el estándar internacional no limita su ámbito de protección a supuestos necesariamente reiterados y exige evitar lecturas internas que excluyan manifestaciones no reiteradas aptas para producir daño. En dicho dictamen este Organismo vinculó el alcance del Convenio con el derecho constitucional al trabajo, destacando que este derecho se encuentra rodeado de garantías como el deber estatal de brindar un ambiente laboral adecuado y propicio, asegurando salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> CCE, sentencia 116-12-JH/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 27.

<sup>11</sup> CCE, dictamen 37-19-TI/20, 04 de marzo de 2020, párr. 10.

<sup>12</sup> *Ibid.*, párr. 13.

- 53.** Asimismo, el propio Convenio prevé expresamente que, “sin perjuicio” de esa definición amplia, la violencia y el acoso “pueden definirse en la legislación nacional como un concepto único o como conceptos separados”, lo que reconoce un margen de configuración normativa para delimitar categorías internas.
- 54.** En la sentencia 986-19-JP/21 y acumulados, este Organismo, al revisar varios procesos de acción de protección vinculados con actos de acoso laboral, caracterizó el acoso como una “forma de violencia que estructura una relación social” y que puede ocasionar daños a bienes constitucionalmente protegidos como la salud y la integridad; en tales supuestos, deviene en una forma de vulneración del derecho al trabajo en condiciones dignas.
- 55.** En esa línea, la Corte Constitucional ya ha destacado que el acoso laboral constituye una forma de abuso con serias consecuencias negativas para la salud y la calidad de vida de las personas trabajadoras y, además, ha resaltado que el Convenio 190 es el primer instrumento internacional que aborda de manera integral la violencia y el acoso en el mundo del trabajo,<sup>13</sup> reconociendo que tales prácticas pueden constituir una violación o abuso de derechos humanos y una amenaza a la igualdad de oportunidades. Bajo este marco, y atendiendo al margen de configuración reconocido por el propio Convenio, corresponde interpretar las disposiciones internas, de modo que la definición legal preserve coherencia con el estándar internacional y, al mismo tiempo, evite lecturas que introduzcan déficits de tutela.
- 56.** En particular, para efectos de este análisis, la referencia a que el acoso suele exteriorizarse mediante patrones de conducta reiterados no autoriza a que el segmento “ejercido de forma reiterada” sea aplicado como una condición excluyente que impida tutelar supuestos en los que, por su entidad, una conducta única resulte idónea para causar, o sea susceptible de causar, los daños y efectos negativos que la propia regulación busca prevenir. Así, sin equiparar categorías ni fijar definiciones cerradas, lo determinante para la tutela constitucional es que la conducta, sea única o repetitiva, configure un comportamiento lesivo y produzca, o sea susceptible de producir, afectaciones a la integridad y dignidad de la persona trabajadora.
- 57.** Así, el análisis parte de una premisa: el orden constitucional (arts. 11.7, 33 y 331) y el estándar internacional integrado (Convenio 190) configuran un marco de protección frente a la violencia y el acoso en el trabajo que no se agota necesariamente en conductas reiteradas. En consecuencia, corresponde determinar si la exigencia de “reiteración” prevista en la norma legal, si esta se entendiera como requisito absoluto, produciría un déficit de protección incompatible con dichos mandatos.

---

<sup>13</sup> CCE, sentencia 986-19-JP/21 y acumulados, 21 de diciembre de 2021, párr. 54.

- 58.** Este Organismo observa que el primer inciso del artículo 46.1 del Código del Trabajo e inclusive el primer inciso del artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público reconocen expresamente que la violencia y el acoso laboral pueden ocurrir “una sola vez o de manera repetitiva”. Sin embargo, el segundo inciso de dichas normas, al señalar que “[l]a violencia y el acoso laboral comprende el comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona, ejercido de forma reiterada”, puede dar lugar a una lectura restrictiva del ámbito de protección, en la medida en que la “reiteración” sea entendida como una condición necesaria para la configuración del acoso laboral.
- 59.** Esta lectura aislada resulta problemática por tres razones convergentes. Primero, tensiona la interpretación del propio artículo 46.1 del Código del Trabajo y del artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la LOSEP, pues convertiría la reiteración en un filtro excluyente, pese a que el inciso primero admite manifestaciones de una sola ocurrencia. Segundo, se aparta del estándar del Convenio 190, integrado al ordenamiento, que reconoce expresamente que la violencia y el acoso pueden manifestarse “una sola vez o de manera repetida”. Tercero, frustra la finalidad preventiva y protectora de la regulación, al excluir del ámbito de tutela actos únicos que, por su naturaleza, sean idóneos para afectar la dignidad o producir daños en los bienes constitucionalmente protegidos.
- 60.** Por tanto, el problema constitucional no radica en que la ley describa que el acoso laboral suele manifestarse de forma reiterada, sino en que el segmento impugnado, por su ubicación y formulación en el segundo inciso, puede operar como una condición excluyente que impida tutelar conductas que ocurran por una sola vez, pese a ser potencialmente lesivas e idóneas para producir los efectos previstos en la norma. En esa medida, una interpretación del segmento “ejercido de forma reiterada” como requisito absoluto de configuración del acoso laboral tensiona la lectura sistemática con el inciso primero del artículo 46.1 del Código del Trabajo y con el artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la LOSEP y, por esa vía, resulta incompatible con los artículos 11.7, 33 y 331 de la Constitución, así como con el artículo 1, numeral 1, literal a) del Convenio 190 de la OIT.
- 61.** En control abstracto y conforme al principio de conservación del derecho, la Corte constata que la incompatibilidad identificada no exige expulsar la expresión “ejercido de forma reiterada” del ordenamiento. No obstante, el déficit de protección tampoco se supera únicamente con una regla interpretativa, pues la tensión proviene del propio diseño normativo del segundo inciso de ambas normas, que puede ser aplicado como requisito excluyente. En consecuencia, corresponde adoptar una decisión de constitucionalidad aditiva, incorporando expresamente el supuesto de acto único.

62. Además, esta Corte advierte que actualmente existe una contradicción con el primer párrafo del artículo 46.1 del Código del Trabajo y primer párrafo del artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la LOSEP, con el segundo inciso de las respectivas disposiciones, las cuales deberían interpretarse en el siguiente sentido: (i) que el acoso es una especie o forma de violencia; (ii) que, usualmente —aunque no necesariamente— el acoso se manifiesta a través de conductas reiteradas, sin excluir la posibilidad de actos únicos; y (iii) que lo relevante es que ya sea una conducta única o repetitiva, esta configure un acto lesivo a la integridad física, psicológica, sexual, económica, política, simbólica o digital de la persona trabajadora.
63. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que el inciso segundo del artículo 46.1 del Código del Trabajo y del artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la LOSEP, al exigir “reiteración” como elemento definitorio, establece una restricción que puede generar un déficit de protección. Por ello, para garantizar su compatibilidad con los artículos 33 y 331 de la Constitución y con el Convenio 190, es necesario integrar la definición legal, de modo que el acoso laboral comprenda comportamientos atentatorios a la dignidad de la persona que se manifiesten por una sola vez o de manera repetitiva, cuando sean potencialmente lesivos e idóneos para producir los efectos previstos en la norma.
64. En consecuencia, para asegurar la coherencia sistemática del artículo 46.1 del Código del Trabajo y del artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la LOSEP y evitar un resultado restrictivo que excluya hechos únicos lesivos, esta Corte declara la inconstitucionalidad de la frase “de forma reiterada” y dispone su integración aditiva añadiendo la frase “por una sola vez o de forma reiterada”, manteniendo incólumes los restantes componentes de la norma.

## 8. Decisión

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

1. Declarar la inconstitucionalidad aditiva del segundo inciso del artículo 46.1 del Código del Trabajo, de tal forma que esta norma en adelante establecerá:

La violencia y el acoso laboral comprende el comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona, ejercido **por una sola vez** o de forma reiterada, y potencialmente lesivo, cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral o entre trabajadores, que tenga como resultado el menoscabo, maltrato, humillación o bien que amenace o

perjudique a sus derechos adquiridos y obligados a una situación laboral de la persona violentada o acosada laboralmente.

2. Declarar la inconstitucionalidad aditiva del segundo inciso del artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público, de tal forma que esta norma en adelante establecerá:

La violencia y el acoso laboral comprende el comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona, ejercido **por una sola vez** o de forma reiterada, y potencialmente lesivo, cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral o entre trabajadores, y/o servidora o servidor público, que tenga como resultado el menoscabo, maltrato, humillación o bien que amenace o perjudique a sus derechos adquiridos y obligados a una situación laboral de la persona violentada o acosada laboralmente.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



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 (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de febrero de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por encontrarse ausente por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**

**Voto concurrente****Jueces:** Jorge Benavides Ordóñez y  
Jhoel Escudero Soliz**SENTENCIA 99-22-IN/26****VOTO CONCURRENTENTE****Jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Jhoel Escudero Soliz****1. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional conoció la causa 99-22-IN, en la cual declaró la inconstitucionalidad aditiva de la frase “ejercido de forma reiterada” contenida en el segundo inciso del artículo 46.1 del Código del Trabajo (“CT”) y del artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”) referentes a la definición de violencia y acoso laboral.
2. La Corte examinó si la exigencia de “reiteración” era compatible con los artículos 33 y 331 de la Constitución y con el Convenio 190 de la OIT. Concluyó que, aunque la referencia a la reiteración no es inconstitucional por sí misma, su aplicación como requisito absoluto generaría un déficit de protección, al excluir actos únicos de especial gravedad; situación que sería incompatible con el bloque constitucional previsto en el Convenio Internacional y la Constitución.
3. Si bien, estamos de acuerdo con la decisión, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentamos respetuosamente el razonamiento de nuestro voto concurrente en los siguientes términos.

**2. Análisis**

4. En este voto concurrente explicaremos las razones por las cuales, aun cuando coincidimos con la sentencia, consideramos necesario precisar que nuestro desacuerdo se refiere a la forma como se empleó el bloque de constitucionalidad para realizar el control de la ley. Antes de recurrir a la aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos que integran dicho bloque, se debió verificar: **i)** que la Constitución, por sí sola, garantiza un entorno laboral libre de acoso y prohíbe toda conducta que configure acoso laboral; y, **ii)** que, si bien la causa cumplía las condiciones para la aplicación de los estándares de protección del Convenio 190 de la OIT como criterio interpretativo ello no autorizaba a anular la ley directamente desde el convenio, sino únicamente mediante la aplicación directa de la Constitución.

## **2.1. La Constitución garantiza un entorno laboral libre de acoso, prohibiendo todo comportamiento que incurra en acoso laboral**

5. En relación con el primer punto expuesto, el artículo 331 de la CRE establece como prohibición expresa “toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo”, en armonía con los artículos 33 de la CRE que establecen la obligación del Estado de garantizar a todas las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad y a un trabajo saludable.
6. El 66.3 de la CRE que garantiza el derecho a la integridad personal en todas sus dimensiones (física, psicológica, sexual y moral) y a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado con especial énfasis en la personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, y 326.5 de la CRE que establece el derecho de toda persona “[...] a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar”, dejando claro que el espacio de trabajo es un ámbito protegido constitucionalmente.<sup>1</sup>
7. A partir de una interpretación jurídica sistemática de las normas constitucionales analizadas se desprende que en la Constitución: i) el acoso es una de las formas de violencia y discriminación contraria a la dignidad humana, igualdad, integridad personal y al derecho al trabajo en condiciones adecuadas, saludables y seguras; ii) el acoso laboral está expresamente prohibido por la Constitución; y, iii) existe una prohibición de tolerancia y de propiciar prácticas de acoso laboral, y se establece la obligación de investigar, sancionar y reparar los derechos vulnerados por conductas que incurran en acoso laboral, así como de diseñar políticas públicas y normas de prevención, eliminación y atención a víctimas.
8. Una vez definido el contenido de la Constitución, correspondía interpretar estos derechos en armonía con el Convenio 190 de la OIT para determinar su ámbito de protección y, luego, aplicar el test de proporcionalidad a fin de verificar si la palabra “reiteración” prevista en el artículo 46.1 del CT que regula casos de violencia y acoso laboral imponía una barrera innecesaria en casos de acoso.

## **2.2. Sobre la determinación de un derecho constitucional derivado del bloque de constitucionalidad y la rigidez constitucional como garantía de derechos**

---

<sup>1</sup> En relación con las normas en cita, el art. 3.1 CRE establece el deber estatal de “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales [...]” y en el art. 11.2 el derecho a la igualdad y prohibición de discriminación “por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”.

9. En relación con la segunda cuestión planteada, consideramos que la Corte, antes de aplicar directamente los principios y reglas consagrados en tratados internacionales de derechos humanos, debe verificar si estos integran el bloque de constitucionalidad y si existe una limitación expresa o inexistencia de norma constitucional que justifique su aplicación.
10. Consecuentemente, es necesario verificar al menos tres condiciones para determinar si una disposición normativa o una interpretación es o no parte del bloque de constitucionalidad:
- a) Que el derecho, o un determinado sentido interpretativo de los derechos humanos, no se encuentre reconocido de manera expresa en la Constitución.
  - b) Que dicho derecho no resulte incompatible con la Constitución ni con su interpretación integral, salvo que establezca estándares más favorables que los de la Constitución; y,
  - c) Que el cumplimiento del derecho no requiera un cambio vía reforma constitucional, a fin de no afectar a la rigidez propia de la constitucional.
11. Sobre estos criterios para tener en cuenta al momento de controlar una ley, respecto al acoso laboral se tiene que:
- 11.1 En cuanto a la condición a)** tal como se explicó en el punto anterior, los artículos 33 y 331 de la Constitución, en armonía con otros derechos constitucionales, garantizan un entorno laboral libre de acoso y prohíben toda conducta que lo configure. Por ello, el control constitucional parte de una norma expresa y no de un vacío normativo que requiera acudir a una disposición internacional. Si bien diversos instrumentos internacionales reconocen también el derecho a un ambiente laboral libre de violencia y acoso, ello no hace necesario acudir al bloque para anular una ley, pues la Constitución ya contiene dicha protección de manera suficiente.<sup>2</sup>

En ese marco, el Convenio 190 como estándar de protección puede contribuir a desarrollar una interpretación más favorable a los artículos 33 y 331 de la Constitución para desarrollar el contenido sobre la violencia y el acoso

---

<sup>2</sup> El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas (“Comité de la CEDAW”), dictó la Recomendación general 35 en la que señaló que la violencia de género adopta múltiples formas “actos u omisiones destinados a o que puedan causar o provocar la muerte o un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico para las mujeres, amenazas de tales actos, acoso, coacción y privación arbitraria de la libertad”. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de la Organización de los Estados Americanos (“Convención de Belém do Pará”), en su art. 2.b señala que la violencia de género puede tener lugar en la comunidad y ser perpetrada por cualquier persona y comprende, entre otros el acoso sexual en el lugar de trabajo.

estableciendo tal como lo hace un estándar universal mínimo de protección jurídica para prevenir, remediar y eliminar la violencia y el acoso en el ámbito laboral que incluye a la violencia y el acoso por razón de género, adoptando una formulación amplia para garantizar la máxima cobertura normativa y evitar vacíos de protección (art. 1). En esa línea, señala que la violencia y acoso en el mundo del trabajo pueden manifestarse “una sola vez o de manera repetida”. Sin embargo, deja a la legislación interna definir estos conceptos, y establecer sus elementos y modalidades de configuración (art. 1.2).

De ahí que el Convenio 190 de la OIT se convierte en un marco de referencia que incluso desarrolla aún más la figura del acoso laboral respecto a las formas y modos en que puede cometerse. Por ello, dicho Convenio no es una norma respecto de la cual debe analizarse de manera directa la compatibilidad con las normas impugnadas. En nuestro criterio, el análisis debe formularse a partir de las normas constitucionales que contemplan el acoso laboral previamente analizadas.

**11.2 En cuanto a la condición b)** observamos que la prohibición del acoso laboral no resulta incompatible con la Constitución ni con los derechos constitucionales. Por el contrario, se encuentra contemplada en la propia norma constitucional.

**11.3 Finalmente, en relación con la condición c),** claramente no se exige la necesidad de acudir a una reforma constitucional alguna. Por ello, no resultaba indispensable acudir al bloque de constitucionalidad, cuando el acoso laboral se encuentra contemplado en la Constitución.

**12.** En ese marco, y como lo reconoce la sentencia que se refiere este voto concurrente, el primer inciso del artículo 46.1 del CT y el primer inciso del artículo innumerado a continuación del artículo 24 de la LOSEP establecen que la violencia y el acoso laboral pueden ocurrir “una sola vez o de manera repetitiva”. Sin embargo, el segundo inciso de dichas normas señala que “[l]a violencia y el acoso laboral comprende el comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona, ejercido de forma reiterada”.

**13.** Estimamos que este conflicto debía resolverse mediante el control directo de estas normas legales con la Constitución sin necesidad de recurrir al bloque de constitucionalidad. Las normas internacionales de derechos humanos en este caso eran necesarias para determinar el alcance de protección de los derechos laborales, pero no para señalar que la ley era incompatible con el instrumento internacional y, en esa virtud, anularla.

14. Consecuentemente, considerando lo expuesto en este razonamiento estamos de acuerdo con la decisión adoptada en el caso 99-22-IN.



Jorge Benavides Ordóñez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**



Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que, el voto concurrente de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 99-22-IN, fue presentado mediante correo electrónico el 03 de marzo de 2026, a las 08:35; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



9922IN-8c3d7

**Caso 99-22-IN**

**Razón:** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes dieciséis de marzo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, así como el voto concurrente en su calidad de juez constitucional. El voto concurrente del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez el día lunes dieciséis de marzo de dos mil veintiséis. Luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**CRISTIAN RAUL  
CAIZA  
ASITIMBAY**



**Sentencia 1-23-IA/26**  
**Juez ponente:** Raúl Llasag Fernández

Quito, D.M., 19 de febrero de 2026

## CASO 1-23-IA

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

#### SENTENCIA 1-23-IA/26

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza el artículo 7 literal c) de la “Primera Reforma a la Ordenanza que regula el actual modo de contratación de mano de obra en los sectores productivos en el cantón San Lorenzo”. Luego del análisis, este Organismo encontró que la norma impugnada transgrede los derechos a asociarse y a desarrollar actividades económicas, reconocidos en los numerales 13 y 15 del artículo 66 de la Constitución.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 16 de febrero de 2023, Wilinton Bray Román Guevara y Doris del Carmen Portilla Guancha, por sus propios derechos, (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 7 literal c de la “Primera Reforma a la Ordenanza que regula el actual modo de contratación de mano de obra en los sectores productivos en el cantón de San Lorenzo”, discutida y aprobada el 17 y 24 de enero de 2023 en el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Lorenzo (“**ordenanza**”). Al momento de su ingreso, el caso fue signado con el número 1-23-IA.
2. El 22 de agosto de 2023, la Sala de Admisión -conformada por las entonces juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez; y, el juez constitucional Alí Lozada Prado- admitió a trámite la acción.<sup>1</sup> En este mismo auto, se requirió al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Lorenzo (“**GADM**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) pronunciarse respecto de la demanda, y remitir a la Corte Constitucional la documentación relacionada con el origen de la normativa impugnada.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> CCE, auto de admisión 1-23-IA. Expediente constitucional fs. 38 a 40. Los accionantes solicitaron, también, la suspensión provisional de la norma impugnada. Al respecto, la Sala de Admisión negó el pedido porque, a su criterio, la solicitud no estuvo debidamente sustentada e incumplió los requisitos establecidos en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la jurisprudencia de este Organismo.

<sup>2</sup> La sustanciación de la acción, en inicio, le correspondió por sorteo a la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien solicitó al GADM que remitiera a la Corte la totalidad de la normativa impugnada y las reformas existentes sobre la misma. Esta solicitud fue cumplida por el GADM el 14 de julio de 2023, quien en su escrito manifestó enviar como adjunto la ordenanza en su integralidad.

3. El 06 de octubre de 2023, el GADM, a través de sus representantes legales, compareció a la causa y se pronunció respecto de la demanda, así también adjuntó información relacionada con la normativa impugnada. Por su parte, en la misma fecha, la PGE compareció con la contestación a la demanda y señaló casillero judicial para notificaciones.
4. El 31 de julio de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional a través del sistema SACC asignó la causa al juez constitucional Raúl Llasag Fernández;<sup>3</sup> quien, el 15 de septiembre de 2025, avocó conocimiento de la causa en atención al orden cronológico de despacho de casos.

## 2. Competencia

5. De conformidad con lo prescrito en el artículo 436 numerales 2 y 4 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia a lo establecido en los artículos 75 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones presentadas para cuestionar la constitucionalidad de las normas y/o de los actos administrativos de carácter general.
6. En el presente caso, esta Corte observa que la norma impugnada se encuentra contenida en el texto de una ordenanza expedida por un gobierno autónomo descentralizado municipal. En ese sentido, la jurisprudencia ha manifestado que:

Una Ordenanza Municipal **constituye un acto normativo** que emana del órgano legislativo y representativo local. Además, este tipo de normas se caracterizan por atravesar un procedimiento deliberativo de creación que incluye, en este caso, la realización de al menos dos debates, la intervención de los miembros del concejo municipal y la posibilidad de intervención por parte de la ciudadanía<sup>4</sup> (énfasis añadido).

7. Así también, en reiteradas ocasiones, este Organismo ha conocido a través de una acción pública de inconstitucionalidad, con siglas “IN”, el contenido de ordenanzas

---

Posteriormente, en atención al orden cronológico de despacho de causas en fase de sustanciación, la entonces jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso mediante auto de 31 de marzo de 2025.

<sup>3</sup> Mediante resolución 013-CCE-PLE-2025, de 24 de julio de 2025, se aceptó la renuncia de la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez (quien sustanciaba la causa anteriormente) y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el período restante del periodo original de la exjueza. Por lo tanto, el caso fue asignado al juez constitucional Raúl Llasag Fernández, por lo que correspondió que avocara conocimiento de la causa para la sustanciación.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 7-21-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 26.

emitidas por las entidades del régimen autónomo descentralizado (municipios).<sup>5</sup> Concomitantemente, el artículo 140 de la LOGJCC establece: “Procedimiento. - Los procesos de inconstitucionalidad de actos normativos que se tramiten en la Corte Constitucional se sujetarán a las reglas de procedimiento previstas en el Capítulo II del Título III de la presente ley”.<sup>6</sup>

8. En el caso *in examine*, esta Corte aprecia que la demanda fue ingresada en el sistema con las siglas “IA” -que es la denominación referente a las acciones de control constitucional de los actos administrativos de carácter general- cuando claramente el acto normativo impugnado en la demanda es una ordenanza, acto normativo -que como se indicó previamente- ha sido tratado por la Corte a través de las siglas “IN” que refieren a la acción pública de inconstitucionalidad.
9. De tal forma -como ha ocurrido anteriormente en la sustanciación de casos referentes a actos administrativos de carácter general y a los actos normativos no parlamentarios-,<sup>7</sup> este Organismo ya ha determinado que la identificación respecto a la naturaleza del acto impugnado no es una causal de improcedencia de la acción y, en estos específicos casos, constituye un error formal que puede ser subsanado directamente por la Corte, en aplicación de los principios de formalidad condicionada y economía procesal establecidos en los numerales 4 y 7 del artículo 4 de la LOGJCC. Esto, en tanto no tiene consecuencia alguna sobre el trámite aplicable a la presente acción, de acuerdo con el artículo 140 de la LOGJCC, citado previamente, que prevé normas procesales comunes para las acciones de inconstitucionalidad.
10. Por lo anterior, pese a que el caso fue ingresado bajo las siglas IA, esta Corte ejercerá en esta acción pública de inconstitucionalidad el control abstracto de constitucionalidad de la ordenanza impugnada como lo ha hecho en los casos signados como “IN”.
11. Es menester aclarar que lo mencionado en la causa actual no implica de ninguna forma

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, véanse: CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, sentencia 40-16-IN/21, 02 de junio de 2021, sentencia 26-16-IN/21, 16 de junio de 2021, sentencia 34-16-IN/21, 28 de julio de 2021, sentencia 25-16-IN/21, 28 de julio de 2021, sentencia 58-16-IN/21, 28 de julio de 2021, sentencia 58-17-IN/21, 08 de septiembre de 2021, sentencia 76-16-IN/21, 08 de septiembre de 2021, sentencia 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021, sentencia 121-20-IN/21, 08 de diciembre de 2021, sentencia 50-17-IN/22, 10 de agosto de 2022, sentencia 53-18-IN/22, 09 de noviembre de 2022, sentencia 14-17-IN/22, 16 de noviembre de 2022, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, sentencia 64-19-IN/23, 01 de noviembre de 2023, sentencia 10-21-IN/23, 22 de noviembre de 2023, sentencia 31-18-IN/24, 24 de enero de 2021, sentencia 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024 y sentencia 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024; entre otras.

<sup>6</sup> El capítulo mencionado de la LOGJCC determina las normas comunes de procedimiento para las demandas de inconstitucionalidad.

<sup>7</sup> Por ejemplo, véase: CCE, sentencia 2-21-IA/23, 02 de agosto de 2023, párr. 10 a 16 y sentencia 8-20-IA/20, 05 de agosto de 2020, párr. 31-36.

que los accionantes en sus demandas estén relevados del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 79 de la LOGJCC; lo que incluye, por ejemplo, la denominación del órgano emisor de la disposición jurídica objeto del proceso, y la indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales, lo cual sí fue analizado por el Tribunal de la Sala de Admisión, conforme se aprecia en los párrafos 10 y 11 del auto de admisión, con base en la demanda presentada ante esta Corte.<sup>8</sup>

### 3. Normativa impugnada

12. En la demanda, los accionantes acusan la inconstitucionalidad del artículo 7 literal c de la ordenanza, que señala:

#### CAPITULO V SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO

**Art. 7.-** [...] c) Las personas naturales que no estén agremiadas y efectúen tareas de transporte y venta de materiales de construcción en la jurisdicción del cantón San Lorenzo, serán sancionadas con la retención del vehículo por 24 horas y para su devolución deberá presentar la correspondiente solicitud, ante el señor Comisario Municipal; de ser reincidente, se le detendrá el vehículo por 48 horas y se impondrá una multa de un salario básico unificado.

### 4. Alegaciones de las partes

#### 4.1. Fundamentos y pretensión de la acción de inconstitucionalidad

13. Los accionantes alegan que el capítulo V de la ordenanza establece una serie de sanciones por el incumplimiento de las normas establecidas en ella. En específico, manifiestan que el artículo 7 literal c) establece sanciones para personas naturales que, a decir de los accionantes, son contrarias al artículo 66 numerales 13, 14, 15, 16 y 17 de la Constitución, relacionados con los derechos a asociarse de forma libre y voluntaria, a transitar libremente por el territorio nacional, a desarrollar actividades económicas, a la libertad de contratación y a la libertad de trabajo, respectivamente.
14. Entre las razones establecidas por los accionantes para sustentar las transgresiones constitucionales acusadas esgrimen que la norma obligaría a que “todos los [...] conductores de transporte con las características que señalan específicamente (venta de material de construcción) y que ingresen al cantón San Lorenzo deben estar

<sup>8</sup> En el presente caso, véase:

[https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWkOidkZWFjODlmNS1INzQ5LTQ4OGUtODM4MC1kMGJkNmQ1MmVIMTEucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWkOidkZWFjODlmNS1INzQ5LTQ4OGUtODM4MC1kMGJkNmQ1MmVIMTEucGRmJ30=)

Esta Corte es enfática en que los accionantes, al presentar las acciones públicas de inconstitucionalidad, no se encuentran relevados de cumplir con las obligaciones de contenido que la LOGJCC impone a este tipo de demandas, incluso dado que aquellas deben superar una fase de admisibilidad, en la que dichos requisitos son analizados.

agremiadas en la jurisdicción de San Lorenzo [...] caso contrario serán sancionados”.

15. Adicionalmente, según indican, las sanciones son impuestas “específicamente” en contra de un grupo “quienes vendan material de construcción sin ser agremiados, condicionando una actividad económica con el fin de obligar a la asociación a un determinado gremio”. A criterio de los accionantes, la ordenanza emitida por el GADM ha legislado únicamente en beneficio de un sector gremial del cantón, propiciando que el libre mercado sea manejado solamente por ciertos grupos.
16. También, alegan que la norma impugnada “restringe la libertad de tránsito y movilidad en contra de los vehículos que no estén agremiados en la asociación de jurisdicción del cantón San Lorenzo”.
17. Finalmente, los accionantes exponen cuestiones de hecho relacionadas con su demanda. Exponen que su actividad económica es la venta de materiales de construcción, y que parte de sus ventas las realizaban en el cantón San Lorenzo, trasladando su producto en diferentes camiones. A su decir, el precio más competitivo que ofrecían habría causado malestar entre los comerciantes locales, quienes los habrían invitado a asociarse en San Lorenzo. Ante la negativa de agremiarse en dicho cantón, según relatan los accionantes, se habrían llevado a cabo operativos para detener sus vehículos, y con posterioridad a ello el GADM emitió la ordenanza.

#### **4.2. Alegaciones del GADM**

18. El GADM, en defensa de la normativa impugnada, menciona que:

La indicada ordenanza de conformidad al Art. 53 y siguientes del COOTAD, lo que hace es regular según sus competencias, el expendio de los productos que sean unificados en precio y calidad, mas no LIMITAR EL LIBRE TRANSITO NI EL DERECHO AL TRABAJO, dicha ordenanza fue reformada considerando los tiempos de pandemia donde se priorizaba primero los productos y mano de obra del cantón, por emprendimiento y economía local, después los ciudadanos que traen sus productos desde otra ciudad, con la presente ordenanza este GAD Municipal abre las puertas a todos los ciudadanos de la Patria a transitar libremente por el territorio ecuatoriano, y a trabajar libremente pero de forma organizada.

#### **5. Planteamiento de los problemas jurídicos**

19. El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad “garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas

constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”.<sup>9</sup> De tal forma, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como objeto asegurar, en abstracto, la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al identificar y eliminar incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales y lo dispuesto en la Constitución.<sup>10</sup>

20. De las alegaciones sintetizadas en los párrafos 14 y 15 *supra*, este Organismo nota que los accionantes refieren que la ordenanza establecería una obligación a determinadas personas para agremiarse en el cantón San Lorenzo, a fin de poder desarrollar actividades económicas, incluso bajo el apercibimiento de una sanción; lo cual a su juicio contravendría el artículo 66 numerales 13 y 15 de la CRE, relativos al derecho a asociarse libremente y a desarrollar actividades económicas en forma individual o colectiva. De tal manera, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

**¿El artículo 7 literal c de la ordenanza contraviene el artículo 66 numerales 13 y 15 de la CRE, relativos al derecho a asociarse libremente y a desarrollar actividades económicas en forma individual o colectiva?**

21. Respecto de la mención relativa a la contravención con el postulado que establece el derecho a libertad de tránsito —párrafo 16 *supra*— esta Corte no encuentra que más allá de aquello los accionantes hayan proporcionado argumentos claros para poder controvertir su análisis frente a la norma impugnada, por lo cual no se formulará un problema jurídico al respecto.<sup>11</sup> Así, esta Corte ha reiterado que “los argumentos de la demanda deben demostrar [la] incompatibilidad normativa” que se alega. Esto, porque, de conformidad con el artículo 76.3 de la LOGJCC, se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas y, por tanto, es el accionante quien debe presentar argumentos suficientes para desvanecer la misma.<sup>12</sup>
22. Finalmente, respecto de los argumentos referentes a circunstancias de hecho que los accionantes señalan que los habrían afectado, esta Corte cree necesario recordar que el control abstracto de constitucionalidad no tiene como propósito reconocer derechos

---

<sup>9</sup> Al respecto, es necesario considerar el artículo 74 de la LOGJCC. Sobre el tema véase, por ejemplo: CCE, sentencia 42-21-IN/25, 06 de febrero de 2025, párr. 30, sentencia 13-17-IN/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 218 y 356, sentencia 81-22-IN/24, 12 de diciembre de 2024, párr. 20 y sentencia 58-17-IN/21, 08 de septiembre de 2021, párr. 27.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 126-21-IN/24, 23 de mayo de 2024, párr. 35. Véase, también: CCE, sentencia 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párrs. 32 y 42, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39, sentencia 63-20-IN/22, 13 de octubre de 2022, párr. 29, sentencia 27-18-IN/22, 01 de junio de 2022, párr. 33, sentencia 60-16-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr.26 y sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 51.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 80-16-IN/21, 02 de junio de 2021, párr. 13.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 79-16-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 53, sentencia 94-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 25, sentencia 80-16-IN/21, 02 de junio de 2021, párr. 14, sentencia 16-09-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 51 y sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 28.

subjetivos en situaciones jurídicas concretas, y tampoco, tiene como propósito declarar la vulneración de derechos constitucionales ni establecer reparaciones en situaciones jurídicas específicas, dado que aquella no es su naturaleza. En tal virtud, respecto de dichas alegaciones la Corte no puede formular problemas jurídicos.

## 6. Resolución del problema jurídico

### 6.1. ¿El artículo 7 literal c de la ordenanza contraviene el artículo 66 numerales 13 y 15 de la CRE, relativos al derecho a asociarse libremente y a desarrollar actividades económicas en forma individual o colectiva?

23. El artículo 66 numeral 13 de la CRE establece: “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 13. El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria [...]”.
24. Así, es claro que el derecho a asociarse pretende fortalecer las capacidades de autodeterminación de la ciudadanía, tanto de forma individual y colectiva, a través del ejercicio de escoger formas de organización que permitan afianzar el derecho a participar, buscar mejoras en las condiciones de vida y el ejercicio de los derechos, e incluso de participar de forma activa y organizada en la toma de decisiones y el control de los asuntos públicos. Las descritas anteriormente son varias, y no todas, las formas en las que el derecho a asociarse puede ser ejercido.
25. Por su parte, la jurisprudencia de esta Magistratura ha establecido que el derecho a asociarse:

[...] no se agota en la protección de la yuxtaposición, reunión o confluencia (física o virtual) de personas, es decir, no se limita a garantizar la posibilidad material de que varias personas puedan ocupar un mismo espacio físico o virtual sin la injerencia injustificada del Estado; sino, que especialmente protege, las dimensiones comunicacionales, estructurales y auto determinativas de las diferentes formas de reunión u organización de las personas, o en otras palabras, tutela el derecho a las personas de decidir los fines, las formas y las reglas bajo las cuales se organizarán, lo que incluye el derecho a organizar directivas, estatutos reglamentos, atribución de competencias y responsabilidades de sus miembros y autoridades, entre otros.<sup>13</sup>

26. Para poder estructurar un esquema de organización, es relevante la voluntariedad y la decisión libre de las personas que deciden asociarse. Esto, para poder dictarse a sí mismas normas de convivencia y funcionamiento que regulen la vida jurídica de la asociación, así como las relaciones públicas y privadas; de tal manera que alcancen sus objetivos y sus acciones puedan articularse y encontrar representatividad. Por ejemplo, ante el ejercicio relacionado con el control de las entidades estatales y las

---

<sup>13</sup> CCE, sentencia 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 53. Véase también: CCE, sentencia 114-20-IN/22, 08 de junio de 2022, párr. 40.

actividades de estas en función de sus objetivos. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) ha señalado que la libertad de asociación comprende el derecho de las personas de “crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos”, y “el derecho de formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 del propio artículo 16 [**de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**]” y “la libertad de toda persona de no ser compelida y obligada a asociarse”.<sup>14</sup>

27. En esa línea, y del mismo texto constitucional, se aprecia que este derecho presenta dos condiciones intrínsecas que deben observarse para su pleno ejercicio, a saber, la libertad y la voluntariedad. Solo de esta manera, y desde una lectura integral del texto constitucional, se entiende que este derecho forme parte de los denominados “derechos de libertad”. Aquello es así, puesto que su esencia, al constituirse desde la autodeterminación personal y colectiva, necesita de la decisión sin presiones u otros vicios, para que el individuo o el colectivo puedan encontrar fines comunes que impulsen la consecución de sus objetivos, que deberán reputarse constitucionalmente válidos.
28. Lo dicho, sin duda, deja entrever de manera clara la conexidad de este derecho con lo establecido en el mismo artículo 66 numeral 29, literal d) de la CRE que prevé que: “[...] ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley”. Así, es claro que el ejercicio del derecho a asociarse no puede encontrarse coaccionado. Al respecto, este Organismo ha establecido que la libertad de asociación tiene también una dimensión positiva, cuanto una dimensión negativa. De tal manera, además del aspecto positivo del derecho a la libertad de asociación -es decir, el derecho a asociarse-, existe un aspecto negativo referente al deber de abstención del Estado o particulares respecto de no obligar a nadie directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada.<sup>15</sup>
29. En ese contexto, la libertad de asociación incluye también el derecho a no asociarse, y que, por tanto, no se pueda obligar a una persona a afiliarse a un gremio o asociación, *so pena* de configurarse una condición al acceso a derechos constitucionales injustificada, por el hecho de no pertenecer a una organización.
30. Adicionalmente a lo señalado, no es ajeno a este Organismo, que el derecho de asociación no es absoluto, y que se pueden configurar restricciones al mismo. No

---

<sup>14</sup> Al respecto, Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C número 72.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 114-20-IN/22, 08 de junio de 2022, párr. 41. Véase también, dictamen 3-21-OP/21, 30 de junio de 2021, párr. 28.

obstante, esta Corte ha indicado que dichas limitaciones pueden existir bajo fines constitucionales, siempre que estas no sean innecesarias o desproporcionales, por lo cual, la medida adoptada por el Estado debe ser la menos lesiva de la libertad de asociación y no debe obstruir los valores democráticos del pluralismo, fiscalización a las autoridades públicas y tolerancia.<sup>16</sup> Incluso, la jurisprudencia ha sido determinante en señalar que:

[...] el Estado solo puede imponer restricciones a la libertad de asociación si con ello persigue los siguientes objetivos: (i) seguridad nacional, (ii) seguridad y orden público, (iii) salud y moral pública y (iv) la protección de otros derechos [...] En función de lo señalado, esta Corte considera que las restricciones a la libertad de asociación: (i) solo pueden establecerse mediante ley aprobada por la Asamblea Nacional, (ii) deben ser necesarias en una sociedad democrática, para conseguir únicamente los siguientes fines: seguridad nacional, seguridad u orden público, protección de la salud o la moral pública y/o protección los derechos y libertades de los demás, (iii) deben ser justificadas de manera concreta por el Estado.<sup>17</sup>

31. Adicionalmente, se ha dicho que la norma que restrinja la libertad de asociación “debe ser lo suficientemente precisa para que las personas puedan regular su comportamiento en función de ella”. Siguiendo la jurisprudencia de esta Corte, incluso, solo sería admisible que la restricción a la libertad de asociación sea determinada por la Asamblea Nacional, en cumplimiento del principio de reserva de ley.
32. En el caso de la norma impugnada, su texto establece:

#### CAPITULO V. SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO

**Art. 7.- [...] c).- Las personas naturales que no estén agremiadas y efectúen tareas de transporte y venta de materiales de construcción en la jurisdicción del cantón San Lorenzo, serán sancionadas con la retención del vehículo por 24 horas y para su devolución deberá presentar la correspondiente solicitud, ante el señor Comisario Municipal; de ser reincidente, se le detendrá el vehículo por 48 horas y se impondrá una multa de un salario básico unificado. (énfasis añadido)**

33. De la simple lectura del texto impugnado se verifica la existencia de un condicionante de obligatoriedad para asociarse en el cantón San Lorenzo, aplicable a las personas naturales que efectúen transporte y venta de materiales de construcción, incluso bajo

---

<sup>16</sup> Al respecto, véase: CCE, sentencia 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 56. En el mismo sentido, la CADH, en su artículo 16, establece que el derecho a la libertad de asociación “sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás” y que la Convención no impide “la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía” Artículo 16 CADH (1969).

<sup>17</sup>*Ibid.*, párr. 59 y 63.

la prevención de que de no hacerlo se les aplicará una sanción y hasta una gradación por reincidencia. De ahí que la norma impugnada no considera la libertad ni la voluntad de las personas a quienes se dirige, pues no sitúan en el campo volitivo de éstas la opción de no participar en el gremio cantonalmente exigido para las actividades de transporte y venta de materiales de construcción, infringiendo asimismo la dimensión negativa de la libre asociación.

34. Abundando en el análisis realizado, e incluso de acuerdo con la jurisprudencia, al establecer esta norma en la ordenanza, el GADM no estaría observando que no está dentro de sus competencias establecer restricciones al derecho a la libertad de asociación (en este caso en su dimensión negativa), ya que aquello sería una prerrogativa del órgano parlamentario nacional, es decir la Asamblea Nacional, a través de una ley.
35. Siendo de esta forma, es evidente la contradicción de la norma impugnada con el artículo 66 numeral 13 de la CRE, lo cual bastaría para declararlo inconstitucional. No obstante, dado que el cargo de los accionantes refirió a una vulneración conexas del derecho a desarrollar actividades económicas, cabe que esta Corte analice la presunta existencia de dicha contravención constitucional.
36. De tal forma, una vez verificada la transgresión al numeral 13 del artículo 66 de la CRE, a continuación se analizará si la norma impugnada, en conexidad, también puede contraponerse al numeral 15 del artículo 66 de la Constitución.
37. El artículo 66 numeral 15 de la CRE establece que se reconoce y garantiza a las personas: “15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva [...]”.
38. Previamente, esta Corte ya ha razonado respecto de la conexidad entre el derecho de asociación con el derecho a realizar actividades con fines económicos y laborales. Así, se han analizado casos en los que es evidente la conexión, entre los derechos derivados del trabajo con la libertad de asociación. Así, por ejemplo, se ha indicado que:

[...] es pertinente indicar que un trabajador no puede ser constreñido a reunirse o manifestarse de forma forzada y obligada, lo que podría ocurrir cuando es condicionado o coaccionado con la imposición de una multa o sanción de cualquier otra naturaleza, por el hecho de no asistir a algún acto convocado por los representantes o dirigentes laborales, que pueden ser concentraciones o marchas; en cuyo caso, lo que busca el acuerdo impugnado es garantizar la libertad individual de asociación y manifestación de los trabajadores, considerando que es su derecho decidir su participación en ciertas actividades gremiales sin que exista de por medio, la condición de imponer una multa o sanción para hacer efectiva su participación [...] De esta forma, se garantiza la libertad de asociarse y la creación de organizaciones de forma amplia en conciliación con los

derechos de sus miembros [...].<sup>18</sup>

**39.** Siguiendo integralmente la jurisprudencia sobre el tema, no es difícil encontrar los hilos contextuales que provocan la conexidad entre el derecho a asociarse y el derecho a desarrollar actividades económicas. Entre ellos es posible observar que los dos derechos tienen sus raíces en el ejercicio de la autonomía personal para elegir, no solo a qué organización pertenecer, sino las actividades económico/laborales que, dentro de los márgenes constitucionales y legales permitidos, le permitan a una persona procurar su existencia y el ejercicio de otros derechos.

**40.** En ese sentido, la Corte ha indicado que:

[...] en virtud del derecho a la autonomía personal, existe un deber del Estado de permitir que las actividades económicas que persigan fines constitucionales válidos, puedan realizarse en la práctica y se conviertan en una manifestación de los derechos al trabajo, libertad de empresa y libertad de contratación. En virtud de lo anterior, de ser el caso, se deben establecer regulaciones y requisitos legales razonables, tomando en consideración la actividad en cuestión, los derechos de terceros y los posibles riesgos [...].<sup>19</sup>

**41.** Es así que, en el plano del desarrollo de actividades económicas, por ejemplo, la libertad de asociación reconoce a las personas el derecho a elegir libremente qué organizaciones comparten y expresan de manera colectiva los intereses que benefician a su giro de actividad. Por su parte, en un plano asociativo, la libertad para el ejercicio de actividades económicas reconoce a las personas el derecho a acceder y participar de las diferentes organizaciones dependiendo del giro de su actividad que más les convengan, y a no ser obligadas a formar parte de una determinada asociación.

**42.** En su demanda, los accionantes indicaron que la obligatoriedad de asociarse y la presión de una sanción por no hacerlo deviene justamente del ejercicio de sus específicas actividades económicas, sin que exista la libertad para desarrollarlas en el ámbito geográfico cantonal. De tal forma, es necesario estimar si dicha limitación persigue un fin constitucionalmente válido, si deviene en idónea, necesaria y proporcional.

**43.** Respecto al *fin constitucionalmente válido*, la Corte está llamada a verificar “si una restricción o limitación tiene como horizonte el cumplimiento de un objetivo previsto en la Constitución o la promoción de derechos”.<sup>20</sup> Así, los fines para los cuales se establece la restricción deben ser legítimos en el sentido que obedezcan a razones de interés general y no se aparten del propósito para el cual ha sido establecida. En su

<sup>18</sup> CCE, sentencia 84-15-IN/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 31.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 106-20-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 49.

<sup>20</sup> CCE, sentencia 54-17-IN/22, 26 de mayo de 2022, párr. 85.

escrito de contestación a la demanda, el GADM manifestó que habría emitido la norma para regular, en el ámbito de sus competencias, el expendio de los productos que sean unificados en precio y calidad, pretendiendo priorizar y organizar el fomento de consumo de productos internos del cantón (incluso en época de pandemia) para mejorar la economía local.

44. Al respecto, y como ya se dijo *supra*, no se encontraba dentro de las competencias del GADM imponer restricciones al derecho a la libertad de asociación, ya que aquella sería una tarea de la Asamblea Nacional, lo cual no permitiría siquiera que la norma impugnada supere el primer requisito del test de proporcionalidad. Sin embargo, esta Corte considera que, dado que el GADM manifiesta que su objetivo era organizar y fomentar el comercio local durante un momento de características excepcionales como fue la pandemia por COVID-19, se podría mínimamente admitir que solo bajo aquella luz la norma pudiera superar la barrera del fin constitucionalmente válido, dado que la CRE y la normativa infralegal (COOTAD) reconocen a los gobiernos autónomos descentralizados municipales ciertas competencias relativas a la regulación, fomento, autorización y control respecto del ejercicio de actividades económicas.<sup>21</sup>
45. Ahora bien, respecto de la *idoneidad* de la normativa impugnada, se debe analizar si existe una relación de causalidad entre ésta y el fin legítimo que se indicó anteriormente que ésta persigue.<sup>22</sup>
46. Dicho aquello, y en el marco de la libertad que debe existir para el ejercicio de actividades económicas, esta Corte encuentra que, con la regulación promulgada por el GADM, este pretendía contribuir al fomento productivo para que las personas escogieran preferentemente los productos, bienes y servicios ofertados localmente, generando oportunidades que mejoraran las condiciones económicas para los habitantes del cantón. Así, y también mínimamente, se puede observar una relación de causalidad de la norma impugnada con el fin constitucionalmente válido previamente identificado.

---

<sup>21</sup> El artículo 240 de la CRE que establece lo siguiente: “Los gobiernos autónomos descentralizados [...] tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”. Es decir, la misma CRE le otorgó a los GADs facultad legislativa para el ejercicio de sus atribuciones en su jurisdicción. A su vez, el artículo 7 del COOTAD establece que: “Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y **municipales**, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial”. Incluso, el artículo 54 literal p del COTAAD estipula como funciones de los GADs municipales el: “p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautar los derechos de la colectividad”.

<sup>22</sup> CCE, sentencia 54-17-IN/22, 26 de mayo de 2022, párr. 87.

47. Ahora bien, en cuanto a la *necesidad* —que busca analizar si no existe otra medida razonablemente posible, capaz de cumplir con el fin constitucionalmente válido en el mismo grado de satisfacción— se encuentra que para el ejercicio de sus competencias los gobiernos autónomos descentralizados podrían hacer uso de otras herramientas que no impliquen la restricción injustificada de otros derechos.
48. Así, por ejemplo, podrían hacer uso de la gestión concurrente de competencias entre los distintos niveles de gobierno, la capacitación y dotación de herramientas a los emprendedores, comerciantes, empresarios y trabajadores locales para una mejora en los niveles de competitividad y la diversificación de la oferta en el mercado, ferias de difusión, control de la especulación de precios, entre otras que fomenten de mejor manera el comercio local para dinamizar el trabajo y la economía de su circunscripción territorial. Por ejemplo, el GADM podría buscar información y asesoría en lo relativo al cumplimiento de los principios de acceso a mercados, trato nacional y transparencia en sectores como transporte y otros, que tiende a la eliminación gradual de medidas restrictivas, particularmente considerando que San Lorenzo es una provincia fronteriza en donde el intercambio de bienes y servicios debe buscar armonía con las políticas adoptadas por el Estado Central.
49. En el específico caso de la norma impugnada, esta Corte encuentra que aquella podría reducir la oferta en el mercado de los bienes que dicha actividad económica provee (materiales de construcción), pudiendo dar lugar incluso a prácticas competitivas poco éticas como la escasez, el sobreprecio o la especulación. Además de limitar la libertad del consumidor respecto de escoger de cuáles bienes desea proveerse en función de la comparabilidad entre calidades o precios inclusive. El libre desarrollo de actividades económicas, en este caso la compraventa de materiales de construcción no solo permite que quien oferta el producto pueda hacerlo según su propia libertad en las actividades con las cuales ha decidido ganarse el sustento, sino que también permite que el consumidor pueda mantener la libertad en la escogencia de los productos ofertados de acuerdo con su conveniencia. Inclusive, esta regulación no solo traería consecuencias para el cantón San Lorenzo, ya que no afecta únicamente a los residentes de ese lugar, sino que también tendría efectos sobre las personas de otros lugares de origen o residencia que quieran desarrollar actividades en el cantón.
50. Por lo manifestado, el análisis de la normativa impugnada en su relación con el derecho a ejercer actividades económicas no superaría la barrera de la necesidad.
51. Finalmente, sobre la proporcionalidad en sentido estricto, en el caso de la norma impugnada, y como fue posible observar, aquella también invade la esfera de protección a la dimensión negativa del derecho de asociación, establece una sanción

coercitiva en contra de la determinación voluntaria que debe regir a la decisión de asociarse por parte de una persona, desconociendo figuras regulativas expresas sobre la materia y sus limitaciones competenciales, e incluso poniendo en riesgo el principio de igualdad (dado que la restricción se presenta solo para cierto tipo de actividad, y basada además en un criterio de distingo geográfico), por lo cual no es posible estimar que aquella supera esta última barrera del test.

52. En función de lo dicho, se concluye que la normativa impugnada vulnera el derecho a asociarse en conexidad con el desarrollo de actividades económicas contemplados en el artículo 66 numerales 13 y 15 de la CRE.<sup>23</sup>

### 7. Efectos de la sentencia

53. De conformidad con el artículo 95 de la LOGJCC, la regla general es que las “sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”. En ese sentido, la presente sentencia y declaratoria de inconstitucionalidad surtirán efectos a futuro.

### 8. Decisión

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

1. **Aceptar** la demanda de acción pública de inconstitucionalidad **1-23-IA**.
2. **Declarar la inconstitucionalidad** del literal c del artículo 7 de la “Primera Reforma a la Ordenanza que regula el actual modo de contratación de mano de obra en los sectores productivos en el cantón de San Lorenzo”, discutida y aprobada el 17 y 24 de enero de 2023 por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Lorenzo, por ser contraria al artículo 66 numerales 13 y 15 de la CRE.
3. **Exhortar** al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Lorenzo para que ejerza sus competencias normativas dentro de los límites constitucionales y legales, en materia de legislación y administración.
4. **Disponer** la notificación con este fallo a la Asociación de Municipalidades

---

<sup>23</sup> Cabe manifestar que el análisis presentado en esta causa no refiere de forma alguna a la restricción de competencias que, de acuerdo con la Constitución y la ley, mantienen los gobiernos autónomos descentralizados municipales. De tal forma el análisis desarrollado se circunscribe a la demanda presentada por los accionantes en este caso y a las contravenciones constitucionales identificadas por esta Corte posterior a su estudio.

Ecuatorianas (AME), para que, en virtud de sus funciones legales, difunda su contenido entre todos los Gobiernos Municipales del país, a fin de evitar prácticas de regulación similares. La entidad asociativa, en el término de 30 días contados desde la notificación de esta sentencia, remitirá, a través de la Plataforma SACC, un informe sobre el proceso de difusión realizado.

**5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.**



Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de febrero de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**

**Voto concurrente**  
**Juez:** Alí Lozada Prado

## SENTENCIA 1-23-IA/26

### VOTO CONCURRENTENTE

#### Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien comparto la decisión adoptada en la sentencia de mayoría, discrepo de su argumentación. Aquí, sintetizo la razón de mi discrepancia, ya manifestada durante las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. Wilinton Bray Román Guevara y Doris del Carmen Portilla Guancha (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del literal c del artículo 7 de la “Primera Reforma a la Ordenanza que regula el actual modo de contratación de mano de obra en los sectores productivos en el cantón de San Lorenzo”, discutida y aprobada el 17 y 24 de enero de 2023 en el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Lorenzo (“**norma impugnada**”).
3. En su demanda, los accionantes alegaron principalmente que la norma impugnada vulnera los derechos a la libre asociación y al desarrollo de actividades económicas, al establecer la obligación de que los conductores dedicados al transporte de materiales de construcción se encuentren agremiados dentro de la jurisdicción cantonal, bajo amenaza de sanción en caso de incumplimiento.
4. El voto de mayoría concluye que la norma impugnada vulnera el **derecho a la libertad de asociación** —en su dimensión negativa— y, por conexidad, el **derecho a desarrollar actividades económicas**. Para ello, sostiene, en lo sustancial, que la ordenanza impone una obligación de afiliación gremial a quienes realizan el transporte y la venta de materiales de construcción en el cantón San Lorenzo, bajo amenaza de sanción, lo que desconoce la libertad de no asociarse y excede las competencias del GAD, por tratarse de una restricción que únicamente puede establecerse mediante ley.
5. Posteriormente, el voto de mayoría aplica un test de proporcionalidad para examinar la afectación al **derecho a desarrollar actividades económicas**. Aunque reconoce que el GAD carece de competencia para regular la libertad de asociación —lo que impediría siquiera superar el requisito relativo a la existencia de un fin constitucionalmente válido—, considera que podría admitirse “mínimamente” que la medida perseguía un fin legítimo vinculado al fomento económico local tras la pandemia y que resultaba idónea para ello. No obstante, concluye que la regulación no supera los criterios de necesidad ni de proporcionalidad en sentido estricto, al existir alternativas menos restrictivas para promover el comercio local y debido a que la

medida genera efectos negativos sobre la competencia, la libertad económica y la libertad de elección de consumidores y operadores económicos.

6. La razón de mi discrepancia radica en lo siguiente: El voto de mayoría reconoce que el GAD de San Lorenzo carecía de competencia para regular el derecho a la libertad de asociación —atribución reservada al legislador nacional— y, pese a identificar expresamente este vicio competencial en la expedición de la norma impugnada (párrafos 30, 31, 34 y 44), procede innecesariamente a realizar un control material de su contenido, como si la norma hubiese sido válidamente emitida desde el punto de vista formal. Esto, por un lado.
7. Por otro lado, si ya se entró en dicho control material, para que el voto de mayoría pudiera concluir que la norma impugnada vulnera o no el derecho a la libertad de asociación y a desarrollar actividades económicas era necesario realizar un examen de proporcionalidad respecto de la restricción de esos derechos, que sustentara la conclusión de inconstitucionalidad. Sin embargo, respecto de la **libertad de asociación** no se efectuó ese examen, en el que además se debía que tener en cuenta que pueden existir supuestos en los que la afiliación obligatoria puede constituir un mecanismo legítimo de organización colectiva o de protección de determinados intereses profesionales o sociales.
8. Dejo expuestas así las razones de mi concurrencia.

ALI VICENTE  
LOZADA  
PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que, el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 1-23-IA, fue presentado mediante correo electrónico el 05 de marzo de 2026, a las 18:15; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**CRISTIAN RAUL  
CAIZA  
ASITIMBAY**

1231A-8c2f5



### Caso 1-23-IA

**Razón:** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes dieciséis de marzo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz; y, el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado el día lunes dieciséis de marzo de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL  
CAIZA  
ASITIMBAY**



**Sentencia 979-23-EP/26**  
**Juez ponente:** José Luis Terán Suárez

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

### **CASO 979-23-EP**

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

### **SENTENCIA 979-23-EP/26**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por Asesores y Consejeros ACONSEC S.A. contra la sentencia de casación dictada el 07 de febrero de 2023 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al concluir que esta no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes ni el derecho a la seguridad jurídica, pues no realizó un nuevo examen de admisibilidad en la fase de sustanciación y tampoco estaba obligada a declarar de oficio la caducidad de la potestad determinadora en sede casacional.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 20 de octubre de 2014, Roberto Coronel Jones, en su calidad de gerente general de Asesores y Consejeros ACONSEC S.A. (**“actor”**), presentó una demanda contencioso - administrativa subjetiva o de plena jurisdicción en contra de la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado.<sup>1</sup> El proceso se identificó con el número 09802-2014-0229.
2. El 14 de marzo de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (**“Tribunal Distrital”**) resolvió rechazar la demanda por considerar que había operado la caducidad del derecho para accionar.<sup>2</sup> Frente a esta decisión, el actor interpuso recurso de aclaración, el cual fue negado por el Tribunal Distrital mediante auto de 26 de abril de 2017. Ante esta decisión, el actor interpuso recurso extraordinario de casación.

<sup>1</sup> En la demanda se impugnó la Resolución 5144 del 21 de enero del 2014 emitida por la Contraloría General del Estado y notificada el 05 de marzo de 2014, en la que se determinó la responsabilidad civil culpable mediante una glosa emitida el 05 de enero de 2010 por el valor de USD 40.000, al sostener que se habría beneficiado de los anticipos pagados y no liquidados en un contrato administrativo.

<sup>2</sup> El Tribunal Distrital concluyó que “[...] En el caso sub judice, en virtud del tiempo transcurrido desde el acto administrativo que impugna que es la Resolución de 21 de enero del 2014 y notificada el 5 de marzo del 2014, hasta la presentación de la demanda el 29 de septiembre del 2014, opera lo preceptuado en el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es decir la caducidad del ejercicio de la acción deducida”. “[...] la norma aludida es clara: el término que tiene el servidor público para deducir la demanda es el de noventa días, contados desde la notificación con el acto administrativo: si dentro de los noventa días no se ha presentado la demanda contencioso administrativa, ha caducado, *ipso jure*, esto es por ministerio de la ley el derecho del interesado. Tal caducidad debe ser declarada aún de oficio”.

3. El 19 de mayo de 2020, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (**“Corte Nacional”**) admitió el recurso de casación.<sup>3</sup>
4. El 07 de febrero de 2023, la Corte Nacional rechazó el recurso de casación interpuesto por el actor, por lo que decidió no casar la sentencia dictada el 14 de marzo de 2017 por el Tribunal Distrital.<sup>4</sup> Ante esta decisión, el actor interpuso recurso de aclaración, el cual fue negado por la Corte Nacional el 07 de marzo de 2023.
5. El 14 de abril de 2023, Octavio Rosselli Becerra, en calidad de representante legal de Asesores y Consejeros ACONSEC S.A., (**“parte accionante”**) presentó directamente ante la Corte Constitucional una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 07 de febrero de 2023.
6. El 14 de julio de 2023, el Tribunal de Sala de Admisión,<sup>5</sup> con voto de mayoría admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y ordenó a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que presente su informe de descargo sobre los cargos planteados en la demanda.<sup>6</sup> La causa se identificó con el número 979-23-EP y por sorteo electrónico, su conocimiento le correspondió a la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
7. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
8. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez.
9. El 04 de febrero de 2026, el juez José Luis Terán Suárez avocó conocimiento de la causa y dispuso que, en el término de tres días contados a partir de la notificación del auto, la Corte Nacional remitiera el expediente íntegro del proceso.
10. El 13 de febrero de 2026, la Corte Nacional remitió el expediente completo, en

---

<sup>3</sup> El conjuer consideró que “el recurrente ha determinado en forma clara y precisa los argumentos por los que considera que existe el yerro de falta de aplicación del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y formula la exposición de motivos en los que sustenta su recurso de casación”.

<sup>4</sup> La Corte Nacional señaló que “[...] en virtud de que el recurrente erró en la determinación de la causal adecuada y por haber invocado una norma procesal dentro del vicio *in iudicando*, se rechaza el cargo por falta de aplicación de los artículos 63 de la LOCGE y 18.4 del CC”.

<sup>5</sup> El Tribunal estuvo conformado por los entonces jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.

<sup>6</sup> Se identifica que, en escrito de 29 de agosto de 2023, los jueces que conforman la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional remitieron su respectivo informe de descargo.

atención a la solicitud formulada por este Organismo.

## 2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191.2.d de la LOGJCC.

## 3. Argumentos de las partes procesales

### 3.1. De la parte accionante

12. La parte accionante afirma que la sentencia de 07 de febrero de 2023 vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y, de forma consecuente, al derecho a la propiedad, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía a recurrir.
13. Sobre el derecho a la seguridad jurídica y su consecuente afectación al derecho a la propiedad, la parte accionante sostiene que la sentencia emitida por la Corte Nacional omitió pronunciarse de oficio sobre la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría, conforme a la Resolución 12-2021 en sus artículos 1 y 2 dictada por la propia Corte Nacional, por lo que consideran que:

La inobservancia de esta obligación por parte de la [Corte Nacional] demandada constituye una clara vulneración al derecho a la seguridad jurídica de ACONSEC, puesto que esta tenía la legítima expectativa, basada en el ordenamiento jurídico vigente, de que la [Corte Nacional] demandada cumpliera con su obligación de declarar de oficio la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría. [Lo que] como consecuencia, afecta también el derecho a la propiedad de ACONSEC al cohonestar una sanción económica que fue establecida cuando ya no existía la potestad de la Contraloría para imponerla y que por lo tanto jamás debió existir bajo el ordenamiento jurídico que nos rige.

14. Acto seguido señala que el 19 de mayo de 2020 se desarrolló la fase de admisibilidad del recurso de casación interpuesto por la parte accionante, etapa en la cual un conjuer de la Corte Nacional dispuso su admisión a trámite. Sin embargo, aun cuando esa fase ya se encontraba precluida, al momento de emitir sentencia la Corte Nacional no abordó el análisis de fondo del recurso, como era procedente, sino que volvió a examinar los requisitos de admisibilidad y decidió rechazar la casación bajo el argumento de que la parte accionante habría invocado de forma incorrecta una norma procesal para sustentar su reclamo por un vicio *in iudicando* inobservando el principio de preclusión. Por lo que la parte accionante sostiene que:

[...] Esta vulneración a la seguridad jurídica de ACONSEC, inherentemente conlleva una

vulneración a la tutela judicial efectiva, pues se ha impedido que ACONSEC obtenga un pronunciamiento sobre el fondo de su recurso a través de una sentencia fundada en derecho. [...] Asimismo, la Sala de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a recurrir de un fallo, dado que, al transgredir el principio de preclusión obstaculizó el acceso efectivo al recurso de casación interpuesto por ACONSEC.

### 3.2. De la parte accionada

#### 3.2.1. Sobre los argumentos de los jueces de la Corte Nacional

15. El 29 de agosto de 2023, los jueces que conformaron la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia presentaron su respectivo informe de descargo, en el cual realizaron un recuento de los antecedentes procesales de la causa, los fundamentos expuestos por la parte accionante en su acción extraordinaria de protección y las razones que sustentaron su decisión, por lo que en dicho informe señalaron que:

[...] la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación prevé la violación por vicios *in iudicando*, y no por vicios *in procedendo*; por lo que, si el recurrente pretendía acusar la contravención de una norma procesal, debía invocar la causal adecuada y pertinente, para que pueda examinarla. En consecuencia, se estableció que los vicios respecto de la caducidad de la acción deben ser propuestos por vicios *in procedendo*. Así, de resultar procedente el error, por ocasión de la nulidad del proceso, el órgano judicial debería pronunciarse sobre las cuestiones de fondo que no fueron atendidas por ocurrencia de la caducidad de la acción.

16. De igual forma, los jueces de la Corte Nacional, al referirse al principio de preclusión procesal, sostuvieron que no es posible pronunciarse sobre el fondo del recurso de casación cuando la parte accionante no ha identificado la norma presuntamente transgredida, el cargo de la infracción y la causal correspondiente.
17. En este sentido, indicaron que la parte accionante fundamentó su recurso de casación en la supuesta falta de aplicación del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**LOCGE**”) y del artículo 18.4 del Código Civil, por lo que se procedió al análisis de fondo del recurso, examinándose los argumentos de la parte accionante y transcribiéndose la norma acusada como inaplicada.
18. No obstante, los jueces de la Corte Nacional en su decisión precisaron que la parte accionante propuso la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por lo que correspondía determinar si la disposición invocada era de naturaleza sustantiva o procesal. Al respecto, concluyeron que el artículo 63 de la LOCGE es una norma procesal y que, al haberse invocado una causal referida a vicios *in iudicando* y no a vicios *in procedendo*, el Tribunal no podía examinar dicha alegación, ya que, si el

recurrente pretendía acusar la contravención de una norma procesal, debió invocar la causal adecuada y pertinente. Finalmente, respecto del artículo 18.4 del Código Civil, indicaron que esta disposición regula únicamente la interpretación de la ley y que, al encontrarse su cargo vinculado a la presunta inaplicación del artículo 63 de la LOCGE, no se configuró una “proposición jurídica completa”.

19. Por tal razón, los jueces de la Corte Nacional concluyeron que sí se efectuó un análisis de fondo, en la medida en que se examinaron las normas presuntamente infringidas, el cargo acusado y la causal invocada. En consecuencia, no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la parte accionante, pues la conclusión adoptada fue el resultado del análisis previo que realiza la Corte Nacional para determinar la procedencia o improcedencia del recurso de casación. De lo contrario, los jueces habrían inobservado el carácter extraordinario, formal y técnico del recurso de casación, ya que no le corresponde suplir las deficiencias en la selección de las causales y vicios procedentes ni la inadecuada fundamentación de dicho recurso.
20. Con base en los argumentos expuestos, los jueces de la Corte Nacional solicitaron que se rechace la acción extraordinaria de protección, al considerar que, dada la naturaleza jurídica del recurso de casación, sí observaron el principio de seguridad jurídica y el principio de preclusión, y sí se pronunciaron conforme a los argumentos planteados por el recurrente, en aplicación del principio dispositivo.

#### **4. Planteamiento y formulación del problema jurídico**

21. Conforme a los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
22. Los problemas jurídicos que se plantean y se resuelven en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por el accionante en la demanda, es decir, de las acusaciones dirigidas en contra de la decisión impugnada dentro de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>7</sup>
23. En este orden de ideas, la sentencia 1967-14-EP/20 ha señalado que la carga argumentativa de una demanda de acción extraordinaria de protección debe reunir, al menos, tres elementos: (i) la afirmación de que se ha vulnerado un derecho; (ii) la indicación de la acción u omisión de la autoridad jurisdiccional que generó dicha vulneración; y (iii) la explicación del nexo de causalidad entre los elementos (i) y (ii),

---

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16. Este criterio ha sido reiterado por la Corte Constitucional en diversas ocasiones.

es decir, la explicación de cómo la acción u omisión de la autoridad jurisdiccional habría generado la vulneración de derechos alegada. Ya en la sustanciación de los casos, un cargo no puede ser rechazado, sin que, previo a ello, se haya realizado un esfuerzo razonable que permita establecer la violación de un derecho fundamental.

24. En relación con los cargos sintetizados en el párrafo 14, esta Corte advierte que la parte accionante sostiene que, pese a que el 19 de mayo de 2020 un conjuer de la Corte Nacional admitió a trámite su recurso de casación, con lo cual habría precluido la fase de admisibilidad, la Corte Nacional accionada, al dictar sentencia, no resolvió el fondo del asunto, sino que efectuó un nuevo examen de los requisitos formales de admisibilidad y rechazó el recurso por una supuesta indebida invocación de la causal, al considerar que se sustentó en una norma procesal para alegar un vicio *in iudicando*. A su criterio, esta actuación desconoció el principio de preclusión y vulneró su derecho a la seguridad jurídica, afectación que, a su vez, habría conllevado la transgresión de la tutela judicial efectiva y del debido proceso en la garantía de recurrir, al impedir un pronunciamiento de fondo mediante sentencia motivada.
25. La Corte Constitucional ha examinado este cargo desde varias garantías del debido proceso y la seguridad jurídica.<sup>8</sup> Sin embargo, en aplicación el principio *iura novit curia*, para el tratamiento más adecuado de las circunstancias relacionadas con la extralimitación en la admisión del recurso de casación, esta Corte considera que, para responder los cargos de manera adecuada y específica, es pertinente hacerlo a través de la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE).<sup>9</sup>
26. Por lo antes expuesto, se formula el siguiente problema jurídico:

**26.1. ¿La sentencia de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes del accionante porque habría realizado un nuevo examen de admisibilidad en fase de sustanciación?**

27. En relación con los cargos sintetizados en el párrafo 13, esta Corte advierte que la parte accionante sostiene que la sentencia que resolvió el recurso de casación vulneró su derecho a la seguridad jurídica. Señala que la Corte Nacional habría inobservado los

---

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1394-17-EP/22, que analiza a través de los derechos a la defensa y recurrir; sentencias 987-17-EP/22 y 1102-17-EP/22, que analizan a través del derecho a la seguridad jurídica; sentencia 2780-17-EP/22 que analiza a través del derecho a la motivación; sentencias 590-17-EP/22, 1784-17-E/22, 2129-17-EP/22, 2871-17-EP/22 que analizan a través de la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1813-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 19, sentencia 1674-17-EP/23, 18 de enero de 2023, párr. 18, sentencia 3345-17-EP/22, 21 de septiembre de 2022, párr. 14, sentencia 3329-17-EP/22, 29 de septiembre de 2022, párr. 13, sentencia 3392-17-EP/22, 29 de septiembre de 2022, párr. 31 y sentencia 1888-17-EP/23, 09 de febrero de 2023, párr. 18.

artículos 1 y 2 de su Resolución 12-2021, al no declarar de oficio y durante la sustanciación del recurso la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado por haber fenecido el plazo fatal previsto en el artículo 56 de la LOCGE.

28. Por lo antes expuesto, se formula el siguiente problema jurídico:

**28.1. ¿La Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la parte accionante al haber inobservado los artículos 1 y 2 de la Resolución 12-2021 al no haber declarado de oficio y durante la sustanciación de la casación la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado por haber fenecido el plazo fatal previsto en el artículo 56 de la LOCGE?**

## 5. Resolución del problema jurídico

**5.1. ¿La sentencia de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes del accionante porque habría realizado un nuevo examen de admisibilidad en fase de sustanciación?**

29. El artículo 76.1 de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso, siendo una de sus garantías el “cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

30. Este Organismo ha precisado que la garantía referida es impropia, lo que implica que no configura por sí sola un supuesto de vulneración al debido proceso -entendido como principio-, sino que se relaciona con una remisión a las reglas de trámite que prevé la legislación procesal. En ese sentido, la conculcación de la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes requiere la verificación de dos requisitos: **i)** la violación de una regla de trámite, y **ii)** la transgresión del principio del debido proceso como consecuencia de la inobservancia de la regla.<sup>10</sup> Por lo tanto, para poder apreciar si existe una vulneración, esta Corte ha indicado que: “además de verificarse una violación de una regla de trámite,<sup>11</sup> será necesario comprobar la lesión de un derecho constitucional atribuible a la inobservancia de dicha regla”.<sup>12</sup>

31. Conforme se desprende de los cargos contenidos en el párrafo 14 mencionado

<sup>10</sup> CCE, sentencia 740-12-EP/20, 07 de octubre de 2020, párr. 27.

<sup>11</sup> Acerca de las reglas de trámite, como desarrollo del derecho al debido proceso, la Corte ha establecido que están “contempladas en las normas adjetivas, toda vez que son aquellas las que regulan la forma en que las autoridades judiciales participan de la jurisdicción, y el trámite que deben observar los distintos procesos que dichas autoridades conocen”. Ver sentencia CCE, 2543-16-EP/21, 18 de agosto de 2021, párr. 17.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 546-12-EP/20, 08 de julio de 2020, párrs. 23.1- 23.5.

anteriormente, la parte accionante sostiene que la Corte Nacional emitió su sentencia en la cual no resolvió sobre el fondo del asunto, sino que, a pesar de que ya había precluido la fase de admisibilidad del recurso de casación en sede de la Corte Nacional volvió a analizar los requisitos de admisibilidad y rechazó la casación por un supuesto error de la parte accionante en la determinación de la causal adecuada al haber invocado una norma procesal para sustentar su reclamo por un vicio *in iudicando*.

32. Acerca del principio de preclusión, esta Corte a través de su jurisprudencia ha establecido que cuando se trata de sentencias dictadas por las Salas Especializadas de la Corte Nacional, los juzgadores están obligados a respetar esos momentos y las competencias propias de cada etapa procesal concerniente al recurso de casación,<sup>13</sup> por lo que, una vez precluida la fase de admisibilidad del recurso de casación, en la etapa de sustanciación corresponde efectuar el examen de fondo en el cual se deben analizar los yerros alegados y admitidos a trámite y se debe contestar la pretensión del recurrente, resolviendo casar o no la decisión recurrida.<sup>14</sup>
33. Esta Corte estima necesario precisar que la fase de admisibilidad del recurso de casación no está destinada a determinar si la norma invocada es sustantiva o procesal ni a establecer si el vicio alegado corresponde con la causal propuesta. De conformidad con los artículos 7 y 8 de la Ley de Casación (o su equivalente artículo 270 del COGEP), el examen del conjuez se orienta principalmente a verificar los requisitos formales y la presentación oportuna del recurso. La calificación de la naturaleza jurídica de la disposición invocada y la coherencia del cargo con la causal activada constituyen valoraciones que deben realizarse en la fase de sustanciación, como parte del análisis de fondo propio del recurso extraordinario de casación.
34. Por otra parte, este Organismo ha reconocido que es posible que las sentencias de la Corte Nacional, en circunstancias excepcionales y en materias no penales, no emitan una resolución de fondo.<sup>15</sup> De manera específica, esta Corte ha manifestado que los elementos sobre la supuesta infracción cometida, en virtud del principio dispositivo previsto en el artículo 168.6 de la Constitución, deben ser proporcionados

---

<sup>13</sup> Ver CCE, sentencia 1914-16-EP/21, 10 de febrero de 2021, párr. 28.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 1838-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 39.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 787-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 43 y sentencia 746-17-EP/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 35. En el párrafo 48 de la sentencia 787-14-EP/20 se señaló que: “la falta de resolución en el presente caso sobre el fondo del recurso de casación objeto de la presente acción, está justificada por el incumplimiento de un requisito válido ya que se ha evidenciado que el recurso carecía del señalamiento de la causal o causales en las que se apoyaba el mismo y que los Jueces Nacionales no tenían atribución para suplir tal requerimiento, imprescindible para su resolución” y en el párrafo 42 de la sentencia 898-15-EP se señaló que: “En el presente caso, las razones por las que la Sala de Casación se inhibió de conocer el fondo del recurso se basa en la falta de competencia de conocer el recurso de casación en razón del tipo de proceso (juicio ejecutivo), como se detalló en el párrafo 23 supra, por lo que a criterio de esta Corte, no se observa que la Sala haya infringido el principio de preclusión en la medida que estableció de forma argumentada la imposibilidad de conocer dicho recurso”.

necesariamente por el recurrente, quien deberá establecer en su recurso: (i) las normas que habrían sido menoscabadas; (ii) el cargo por el cual se acusa la infracción (si existió falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación); y, (iii) la determinación de la causal por medio de la cual se sustentó el recurso o la fundamentación que permita determinarla.<sup>16</sup>

35. En razón de todo lo antes señalado, y a efectos de determinar si en el presente caso existió la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, corresponde verificar si la Corte Nacional realizó un nuevo análisis de admisibilidad respecto de los cargos admitidos a trámite.
36. La regla de trámite presuntamente violada se encuentra en los artículos 13, 14 y 16 de la Ley de Casación, normativa con la cual se sustanció el recurso de casación. Aquella Ley determina que una vez admitido el recurso de casación se debe correr traslado a las partes y la respectiva sala de la Corte Nacional deberá emitir sentencia. La regla implica que, en la etapa de sustanciación del recurso de casación, corresponde un pronunciamiento sobre los cargos casacionales alegados y admitidos a trámite. En cambio, no corresponde, en principio, que la autoridad judicial realice un nuevo análisis de admisibilidad pues, el principio de preclusión procesal y su aplicación en la tramitación de este tipo de recursos determina que no es posible el regreso o la renovación de momentos procesales ya extinguidos o consumados.<sup>17</sup>
37. A primera vista, esta Corte puede evidenciar que lo que acusa la parte accionante es parte del análisis de fondo que realiza la Corte Nacional previo a determinar la procedencia o no del recurso. Específicamente, luego de analizar los antecedentes del caso, analizar la validez procesal de la causa, esgrimir la argumentación analizada en la sección anterior y previo a resolver que no procede casar la sentencia, la Corte Nacional señala:

[...] los errores *in iudicando*, afect[a]n al fondo del derecho sustancial, es decir, a su contenido; y los errores *in procedendo*, se refie[e]n a un vicio en la actividad judicial y comprendan la forma de los actos, su estructura y su modo de realizarse jurídicamente [...].

[...] En este contexto, debemos recordar que la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación prevé la violación por vicios *in iudicando*, y no por vicios *in procedendo*; de suerte que, si el recurrente pretendía acusar la contravención de una norma procesal, debió invocar la causal adecuada y pertinente, de tal manera que esta Sala pueda examinarla.

De otro lado, la norma que desarrolla la caducidad de la acción es formal, debido a que prescribe la forma en que se realiza un determinado acto en el proceso judicial. Es decir, el rechazo de la demanda o su inadmisión, en caso de haberse excedido el tiempo

<sup>16</sup> CCE, sentencia 787-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párrs. 35 y 44.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 787-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 30.

establecido en la disposición jurídica. Su ocurrencia, establece la pérdida del derecho para accionar ante el órgano judicial y, en consecuencia, no permite analizar otras cuestiones del proceso -tanto procesales, como sustanciales-.

[...] En estas condiciones, al encontrarnos ante una cuestión regulada en una norma procesal (antes LJCA y hoy COGEP) y considerando que su posible violación determinaría un yerro en la actividad judicial, resulta indudable que los vicios respecto de la caducidad de la acción deben ser propuestos por vicios *in procedendo*. Así, de resultar procedente el error, por ocasión de la nulidad del proceso, el órgano judicial debería pronunciarse sobre las cuestiones de fondo que no fueron atendidas por ocurrencia de la caducidad de la acción.

[...] Por consiguiente, al encontrarnos frente a un recurso de características formal, técnico y extraordinario, (sic) esta Sala no puede suplir la deficiencia en la selección de las causales y vicios procedentes y la inadecuada fundamentación del recurso de casación [...].

[...] Finalmente, por cuanto el artículo 18.4 del CC únicamente regula la interpretación de la ley y esta se encontraba vinculada con la presunta inaplicación del artículo 63 de la LOCGE, al haberse rechazado esta última, no existe proposición jurídica completa. Por lo tanto, también se rechaza.

38. Al respecto, esta Corte observa que, conforme se desprende de la sentencia impugnada y del informe de descargo presentado por los jueces accionados, la Corte Nacional no se limitó a reiterar un análisis meramente formal de admisibilidad, sino que examinó el contenido del recurso de casación, identificó las normas presuntamente infringidas, la causal invocada y el cargo formulado por la parte accionante.
39. En efecto, la Corte Nacional analizó la alegada inaplicación del artículo 63 de la LOCGE y del artículo 18.4 del Código Civil, y concluyó que la primera disposición era de naturaleza procesal, mientras que la segunda se refería a reglas de interpretación normativa, por lo que, al haberse invocado una causal propia de vicios *in iudicando*, no resultaba procedente examinar la supuesta infracción alegada. Dicha conclusión no implicó una reapertura de la fase de admisibilidad, sino que formó parte del análisis de fondo propio del recurso extraordinario de casación, orientado a verificar la adecuada estructuración de los cargos planteados.
40. En ese contexto, la Corte Nacional determinó que el artículo 63 de la LOCGE tiene naturaleza procesal, por cuanto regula la forma en que se desarrolla una actuación dentro del proceso y las consecuencias jurídicas derivadas de la caducidad de la acción; en consecuencia, concluyó que cualquier infracción relacionada con dicha disposición debía ser propuesta como un vicio *in procedendo* y no como un error *in iudicando*, conforme a la causal primera prevista en el artículo 3 de la Ley de Casación, que

contempla exclusivamente la violación de normas sustantivas.<sup>18</sup> Dicha conclusión no implicó un nuevo examen de admisibilidad, pues no se cuestionaron los requisitos formales del recurso ya superados en esa etapa, sino que se realizó un análisis técnico propio de la fase de sustanciación, consistente en verificar si el cargo formulado se adecuaba efectivamente a la causal activada. La calificación de la naturaleza jurídica de la norma invocada exige un ejercicio de subsunción que forma parte del examen de procedencia material del recurso extraordinario de casación y resulta indispensable para determinar si el control casacional puede ejercerse, sin que ello suponga desconocer el principio de preclusión ni reabrir una fase procesal ya concluida.

41. En este punto, esta Corte reitera que el examen sobre la causal invocada, la naturaleza de la norma acusada y la correcta articulación del cargo casacional constituye una labor propia del análisis de fondo que corresponde a la Corte Nacional, en atención al carácter extraordinario, formal y técnico del recurso de casación. Dicho examen no puede ser entendido como un nuevo control de admisibilidad, sino como parte de la competencia del tribunal para determinar si los yerros alegados habilitan o no el ejercicio del control casacional.
42. A ello se añade que, tratándose de normas relativas a la caducidad, no resultaba adecuado resolver esa cuestión en la fase formal de admisibilidad. Por el contrario, su esclarecimiento exigía un análisis más profundo y motivado en la etapa de sustanciación, donde el órgano jurisdiccional se encuentra en mejores condiciones para efectuar una valoración integral conforme a la técnica propia del recurso.
43. En consecuencia, el pronunciamiento de la Corte Nacional respecto de que la parte accionante debió invocar una causal adecuada para alegar la supuesta inobservancia de una norma procesal no vulneró el principio de preclusión ni afectó la previsibilidad del procedimiento. Por el contrario, dicho razonamiento refleja la aplicación del principio dispositivo y de las reglas propias del recurso de casación, conforme a las cuales corresponde al recurrente estructurar adecuadamente sus cargos, sin que el órgano jurisdiccional esté habilitado para suplir deficiencias en la selección de causales o en la formulación de los argumentos.<sup>19</sup>
44. Finalmente, esta Corte estima necesario señalar que, en razón del carácter técnico del recurso extraordinario de casación, corresponde a la Corte Nacional determinar la correcta calificación jurídica de las causales invocadas y establecer si las normas alegadas tienen carácter sustantivo o adjetivo, dentro del ámbito propio de su

---

<sup>18</sup> Ley de Casación, art. 3.- causales. - El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: 1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva; [...].

<sup>19</sup> CCE, sentencia 2044-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 51 y 52.

competencia. En ese marco, la decisión de la Corte Nacional respondió al análisis efectuado respecto de la configuración de la causal planteada, y no a la mera existencia de supuestas deficiencias atribuibles al recurrente. Por estas razones, no se verifica una extralimitación en la actuación de la Corte Nacional y, en tal sentido, esta Corte concluye que no se inobservó ninguna regla de trámite en la sustanciación del recurso de casación y, consecuentemente, tampoco se produjo una afectación al debido proceso que acarree la vulneración de un derecho constitucional.

**5.2. ¿La Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la parte accionante al haber inobservado los artículos 1 y 2 de la Resolución 12-2021 al no haber declarado de oficio y durante la sustanciación de la casación la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado por haber fenecido el plazo fatal previsto en el artículo 56 de la LOCGE?**

45. El artículo 82 de la Constitución determina que el “derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Por su parte, este Organismo ha definido al derecho a la seguridad jurídica como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.<sup>20</sup>
46. Por su parte, este Organismo ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica implica “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”.<sup>21</sup> Además, ha establecido que este derecho debe ser estrictamente observado para evitar la arbitrariedad por los poderes públicos, con la finalidad de brindar certeza de que la situación jurídica no será modificada sino por los procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente.<sup>22</sup>
47. Es preciso señalar, además, que esta Corte Constitucional ha enfatizado que, al analizar una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse acerca de la correcta o incorrecta aplicación o interpretación de las normas. Por el contrario, le corresponde, como máximo intérprete de la norma suprema, “verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de

<sup>20</sup> CCE, sentencia 1091-13-EP/20, 04 de marzo de 2020, párr. 34.

<sup>21</sup> CCE, sentencia 1091-13-EP/20, 04 de marzo de 2020, párr. 34 y sentencia 330-16-EP/21, 05 de mayo de 2021, párr. 42.

<sup>22</sup> CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20 y sentencia 2971-18-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 20.

preceptos constitucionales”.<sup>23</sup>

- 48.** La parte accionante, sostiene que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica porque la Corte Nacional habría inobservado los artículos 1 y 2 de su Resolución 12-2021, al no declarar de oficio y durante la sustanciación de la casación la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado, por haber fenecido el plazo fatal previsto en el artículo 56 de la LOCGE antes de la expedición de la resolución de determinación de la responsabilidad civil culposa impugnada con la demanda contencioso administrativa subjetiva. Dicha inobservancia normativa habría conllevado, como consecuencia, la vulneración al derecho constitucional a la propiedad, ya que al haber dejado vigente la resolución impugnada durante la casación, la parte accionante se vio obligada a pagar el monto de la sanción económica impugnada.
- 49.** Ahora bien, el recurso de casación constituye un medio de impugnación extraordinario, de carácter técnico y de estricta sujeción a las causales legalmente previstas. En esa medida, el ámbito de actuación de la Corte Nacional se encuentra condicionado por los cargos formulados por el recurrente y por el marco de admisión definido por los conjuces, sin que sea jurídicamente posible extender el análisis a cuestiones no comprendidas en los autos de admisión ni suplir, de oficio, deficiencias argumentativas o procesales no alegadas. Esta estructura responde al principio dispositivo que delimita el alcance de la intervención de la Corte Nacional como órgano de control de legalidad, y no como una instancia adicional de revisión integral del litigio.
- 50.** En consecuencia, a la Corte Nacional no le corresponde extender su análisis a cuestiones no comprendidas en las causales invocadas ni suplir de oficio aspectos que no hayan sido estructurados conforme a la técnica casacional. Así, la alegación relativa a que debía declarar de oficio, durante la sustanciación del recurso, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado con fundamento en los artículos 1 y 2 de la Resolución 12-2021 y en el artículo 56 de la LOCGE, debe examinarse dentro de los límites propios del recurso extraordinario de casación y de las causales efectivamente propuestas por la parte recurrente.
- 51.** Ahora bien, en el presente caso corresponde determinar si la Corte Nacional estaba jurídicamente obligada a declarar de oficio, durante la sustanciación del recurso de casación, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del

---

<sup>23</sup> CCE, sentencia 2971-18-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 31. En el mismo sentido: CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 08 de enero de 2020, párr. 52, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 22, sentencia 1800-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 30 y sentencia 146-14-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 16.

Estado, con fundamento en los artículos 1 y 2 de la Resolución 12-2021 y en el artículo 56 de la LOCGE.

- 52.** El artículo 1 de la Resolución 12-2021 dispone que la declaración de caducidad de la potestad determinadora, ya sea de oficio o a petición de parte, corresponde a la Contraloría General del Estado en sede administrativa o a los tribunales de lo contencioso administrativo en sede jurisdiccional, una vez comprobado el fenecimiento del plazo legal.<sup>24</sup> De esta disposición se infiere que la facultad de efectuar dicha declaración ha sido prevista, principalmente, para autoridades que ejercen conocimiento sustantivo de la controversia y que, en función de su posición procesal, se encuentran en condiciones de constatar el presupuesto fáctico que condiciona la operatividad de la caducidad, sin que del texto se desprenda una atribución expresa en sede casacional.
- 53.** Por su parte, el artículo 2 de la Resolución 12-2021<sup>25</sup> establece que esta tiene efectos generales y obligatorios, inclusive para la Corte Nacional. No obstante, dicha obligatoriedad debe entenderse dentro de las competencias constitucionales y legales que delimitan la actuación de la Corte Nacional. En efecto, el carácter general y obligatorio de la resolución no autoriza a la Corte Nacional a apartarse de los límites propios del recurso extraordinario de casación ni a incorporar de oficio cuestiones que no han sido estructuradas conforme a las causales invocadas y admitidas por el recurrente.
- 54.** Es así que, en sede de casación, la Corte Nacional ejerce una competencia delimitada por las causales invocadas por el recurrente y por el alcance fijado en el auto de admisión. Su intervención no comporta una revisión integral del litigio ni la incorporación oficiosa de cuestiones no estructuradas conforme a la técnica casacional. Exigir que declare de oficio la caducidad en todos los casos implicaría ampliar su ámbito de actuación más allá de lo previsto en la ley y desnaturalizar el carácter extraordinario del recurso.

---

<sup>24</sup> Corte Nacional de Justicia, Resolución 12-2021, Art. 1.- Declarar como precedente jurisprudencial obligatorio, el siguiente punto de derecho: El plazo de ciento ochenta días previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal, de acatamiento obligatorio, que establece la caducidad de la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad civil culposa que ha predeterminado; por lo que expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo. En tal virtud, la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede Resolución 12-2021 Página 5 de 5 jurisdiccional, una vez comprobado el fenecimiento de ese plazo, están obligados a declarar, de oficio o a petición de parte, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado, en salvaguarda de los principios de legalidad y de seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>25</sup> Corte Nacional de Justicia, Resolución 12-2021, Art. 2.- Esta resolución tendrá efectos generales y obligatorios, inclusive para la misma Corte Nacional de Justicia, sin perjuicio del cambio de criterio jurisprudencial en la forma y modo determinados por el segundo inciso del artículo 185 de la Constitución de la República del Ecuador.

- 55.** En conclusión, este Organismo constata que la Corte Nacional no se encontraba obligada a declarar de oficio, en sede casacional, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado con fundamento en los artículos 1 y 2 de la Resolución 12-2021 y en el artículo 56 de la LOCGE, cuando dicha cuestión no fue planteada por la parte accionante como cargo casacional ni encuadrada en una de las causales invocadas y admitidas, dentro de los límites que delimitan la competencia técnica del recurso de casación.
- 56.** La obligatoriedad general de la resolución invocada no puede interpretarse en el sentido de ampliar las atribuciones propias del recurso extraordinario de casación. Dicha obligación solo se configura cuando la inobservancia de los artículos 1 y 2 de la Resolución 12-2021 y del artículo 56 de la LOCGE ha sido invocada expresamente como vicio y encuadrada en una causal que habilite su examen, o cuando, al aceptar el recurso, la Corte Nacional se encuentra jurídicamente habilitada para emitir un pronunciamiento de mérito o una sentencia sustitutiva, asumiendo materialmente un rol equiparable al de un órgano de última instancia. Fuera de estos supuestos, la Corte Nacional debe limitar su actuación al marco propio del recurso de casación y el alcance material de las causales invocadas y admitidas a trámite, sin incorporar de oficio el examen de cuestiones que no han sido estructuradas como cargos casacionales ni desnaturalizar el carácter técnico y dispositivo que rige este medio de impugnación.
- 57.** Por las razones expuestas, este Organismo concluye que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la parte accionante, puesto que no se inobservó la Resolución 12-2021 de la Corte Nacional por parte de la autoridad judicial, ni se generó como resultado la afectación de preceptos constitucionales. Asimismo, no se violentó ninguna regla de trámite en la sustanciación del recurso de casación y, consecuentemente, tampoco hubo una afectación al debido proceso que acarrearía la violación de un derecho constitucional.
- 58.** Cabe precisar que esta Corte no ha evaluado si fue correcta o incorrecta la calificación efectuada por la Corte Nacional respecto de la naturaleza procesal o sustantiva de las normas invocadas. Tal valoración no constituye el objeto de la presente acción extraordinaria de protección, sino que el examen de este Organismo se ha centrado en determinar si, en la sustanciación del recurso de casación, existió la inobservancia de una regla de trámite o la afectación de preceptos constitucionales que derive en la vulneración del debido proceso o de la seguridad jurídica de la parte accionante.

## 6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la

Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **979-23-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, cúmplase 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, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 26 de febrero de 2026.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**

**Voto salvado**  
**Jueza:** Claudia Salgado Levy

## SENTENCIA 979-23-EP/26

### VOTO SALVADO

#### Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 979-23-EP/26, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 26 de febrero de 2026, mediante la cual se desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Asesores y Consejeros ACONSEC S.A. (“accionante”) contra la sentencia dictada el 07 de febrero de 2023 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
2. A mi criterio, en este caso sí se vulneró el derecho al debido proceso, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Esto ocurrió porque la Sala de lo Contencioso Administrativo rechazó el recurso de casación utilizando un razonamiento que, en la práctica, volvió a revisar aspectos propios de la fase de admisión, aunque esa etapa ya había sido superada mediante el auto que admitió el recurso.
3. Debo aclarar que mi desacuerdo no aborda una forma distinta de entender el recurso de casación como un mecanismo extraordinario y técnico. Tampoco interfiere en el criterio de que a esta Corte no le corresponde corregir la interpretación de la Corte Nacional de Justicia sobre el alcance de las causales de casación. Mi disidencia se centra en que una vez que el conjuerz nacional admitió el recurso y señaló que cumplía los requisitos para ser conocido, el Tribunal de casación no podía volver a verificar requisitos de admisibilidad en la fase de sustanciación, correspondiendo entonces el análisis de fondo de los cargos casacionales ya admitidos.
4. El 19 de mayo de 2020, el conjuerz nacional Jaime Enríquez Yépez dictó el auto de admisión del recurso de casación. En esa providencia explicó que, en la fase de admisión, debía verificarse: (i) si la sentencia impugnada podía ser objeto de casación; (ii) si el recurso fue presentado oportunamente; (iii) si quien recurre tenía legitimación; y (iv) si el recurso estaba debidamente fundamentado conforme al artículo 6 de la Ley de Casación, norma aplicable en este caso.
5. Luego de realizar ese análisis, el conjuerz concluyó que el recurrente había identificado las normas que consideraba infringidas —el artículo 63 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el artículo 18 numeral 4 del Código Civil— y explicó por qué consideraba que existía una **falta de aplicación de dichas normas**. Por esta razón, admitió el recurso y señaló que correspondía al Tribunal de Casación analizar

el fondo del asunto. Con ello, el proceso avanzó a la fase de sustanciación.

6. Sin embargo, al dictar sentencia el 07 de febrero de 2023, la Sala de lo Contencioso Administrativo sostuvo que el artículo 63 de la LOCGE tenía naturaleza procesal y que, por lo tanto, la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, invocada por la accionante, no era la adecuada. Por esta razón, rechazó el cargo relacionado con esa norma y descartó también el artículo 18 numeral 4 del Código Civil por considerar que no existía una “proposición jurídica completa”.
7. A mi juicio, este razonamiento no corresponde a un análisis de fondo del recurso. La Sala no examinó el error normativo alegado, sino que rechazó el recurso porque consideró que la causal escogida no era la correcta. En otras palabras, evaluó si el recurso estaba técnicamente bien planteado, lo cual es un examen propio de la fase de admisión.
8. Por ello, considero que la Sala volvió a examinar una cuestión que ya había sido conocida por el congreso nacional. Al realizar este nuevo análisis se resolvió contrario a lo señalado en fase de admisión, concluyendo que la causal fue equivocadamente escogida y que por esa razón no podía analizarse el cargo. De esta manera, se reabrió una etapa procesal que ya había sido superada.
9. Adicionalmente, cabe indicar que en otras ocasiones la Sala de lo Contencioso Administrativo, al detectar problemas en los recursos en la fase de sustanciación, impidiendo un análisis de fondo, ha declarado la nulidad de la fase de admisibilidad y ha dispuesto que el congreso vuelva a realizar el análisis correspondiente. Esta actuación se efectuó, por ejemplo, en los procesos 17811-2018-01154 y 09802-2021-00022.
10. Lo antes mencionado evidencia que la Sala reconoce la imposibilidad de que en la fase de sustanciación se examinen cuestiones de admisibilidad, por lo que procede devolver el proceso nuevamente a fase de admisión, siendo el congreso la autoridad competente para realizar tal análisis. Si en el presente caso el Tribunal de Casación consideró que existieron asuntos no advertidos en la fase de admisión, pudo declarar la nulidad y disponer un nuevo análisis.
11. En el marco de lo razonado, corresponde hacer referencia a lo señalado por esta Corte en la sentencia 560-22-EP/26 de 22 de enero de 2026. Si bien el presente caso se rige por la Ley de Casación, en la sentencia mencionada se indicó que la fase de admisibilidad debe observar lo dispuesto en el artículo 270 del COGEP de conformidad a la Resolución 05-2019 de la Corte Nacional de Justicia, siempre que tal fase de admisibilidad esté inmersa al estar vigente el COGEP. La aplicación del

artículo 270 es importante ya que, si el proceso regresa al conjuer y este encuentra errores en la formulación del recurso de casación, puede disponer que el recurrente complete y aclare su petitorio, señalando de forma específica las falencias para que sean corregidas.

12. Finalmente, cabe indicar que cuando un recurrente recibe un auto que admite su recurso de casación, en observancia del principio de preclusión, tiene la legítima expectativa de que su recurso sea analizado en el fondo. Por el contrario, recibir una respuesta judicial de admisibilidad en la fase de sustanciación podría vulnerar la tutela judicial efectiva y el derecho a recurrir.
13. Por estas razones, considero que la acción extraordinaria de protección debió ser aceptada y que la sentencia de casación impugnada debía quedar sin efecto.

CLAUDIA HELENA SALGADO LEVY  
Firmado digitalmente por CLAUDIA HELENA SALGADO LEVY  
Fecha: 2026.03.18 00:11:55 -05'00'

Claudia Salgado Levy  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que, el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 979-23-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 12 de marzo de 2026, a las 18:24; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**CRISTIAN RAUL  
CAIZA  
ASITIMBAY**

97923EP-8c50e



**Caso 979-23-EP**

**Razón:** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecisiete de marzo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz; y, el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy el día miércoles dieciocho de marzo de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL  
CAIZA  
ASITIMBAY**



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](http://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.