

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

10-25-RC/25A En el Caso No. 10-25-RC Se dictamina que en el planteamiento de los considerandos, pregunta y anexo de la propuesta normativa para enmendar el artículo 118 de la Constitución, incluyendo una disposición transitoria, se cumple con los requisitos y parámetros del control constitucional formal y material, por lo que procede la convocatoria a referéndum. Esto con la precisión del considerando octavo, constante en el párrafo 26 ut supra	2
1-20-IN/25 En el Caso No. 1-20-IN Se desestima la demanda de inconstitucionalidad No. 1-20-IN	18
43-21-IN/25 En el Caso No. 43-21-IN Se desestima la acción de inconstitucionalidad No. 43-21-IN	37
38-22-CN/25 En el Caso No. 38-22-CN Se absuelve la consulta de constitucionalidad de norma 38-22-CN, en el sentido que: La aplicación del 439 y primer inciso del 654 del COIP, no resulta incompatible con el derecho a recurrir reconocido en el artículo 76 número 7 letra m) de la CRE, siempre que se permita la impugnación de la propietaria del vehículo respecto de circunstancias relacionadas al establecimiento de la reparación de las víctimas	54



Dictamen 10-25-RC/25A
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 02 de octubre de 2025

CASO 10-25-RC

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

DICTAMEN 10-25-RC/25A

Resumen: En el presente dictamen se analizan los considerandos, pregunta y anexo del planteamiento del presidente de la República para enmendar el artículo 118 de la Constitución, respecto de la reducción del número de asambleístas, incluyendo una disposición transitoria. Luego del correspondiente examen, se determina que se cumple con los requisitos y parámetros de control constitucional formal y material, por lo que procede la convocatoria a referéndum.

1. Antecedentes

1. El presidente de la República, Daniel Noboa Azín (“**proponente**”), planteó la enmienda al artículo 118 de la Constitución para la reducción del número de asambleístas. Así una vez que el escrito ingresado el 16 de septiembre de 2025 fue asignado con el número 10-25-RC al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez en la misma fecha; y, fue avocado por el juez ponente en providencia de 18 de septiembre de 2025, el proyecto de dictamen del primer momento del control constitucional fue elevado al Pleno de la Corte Constitucional, que en sesión extraordinaria de 26 de septiembre de 2025 determinó que puede ser tramitado por el procedimiento de enmienda constitucional por referéndum convocado por el presidente de la República.
2. La Secretaría General del Organismo puso a disposición el expediente del caso 10-25-RC al juez sustanciador, que el 29 de septiembre de 2025 emitió la providencia de avoco de conocimiento del segundo momento del control constitucional (publicada en R.O. E.C. 89 de 30 de septiembre de 2025).

2. Competencia

3. En el artículo 443 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); y, en los artículos 99.2, 100 y 102 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para ejercer el control constitucional previo de la convocatoria a referéndum de una propuesta de enmienda constitucional.

3. Objeto de pronunciamiento

4. La vía para tramitar la presente propuesta de modificación al artículo 118 de la CRE de reducción del número de asambleístas, ya cumplió con el primer momento del control constitucional, habiéndose dictaminado que corresponde a la enmienda constitucional por referéndum convocado por el presidente de la República prevista en el artículo 441.1 de la CRE.
5. En este estado de la causa, que corresponde al segundo momento del control constitucional, debe procederse al análisis de la constitucionalidad de la propuesta de convocatoria a referéndum.
6. La LOGJCC determina que para asegurar las cargas de claridad y lealtad que garanticen la libertad plena del elector (artículo 103 número 3), se establecen los requisitos para el ejercicio del control formal de los considerandos que introducen a la pregunta (artículo 104 números 1 a 5), así como los parámetros a constatar en el correspondiente cuestionario (artículo 105 números 1 a 3); debiéndose verificar también el contenido material de la propuesta normativa que derivaría del referéndum, en cuanto a sus efectos y modificaciones al sistema jurídico (artículo 105 números 4 y 5).

4. Propuesta de enmienda constitucional

7. El proponente establece un planteamiento para la reducción del número de asambleístas que contiene nueve considerandos (con diez pies de página, numerados del 4 al 13); así como una pregunta; y, un anexo.
8. La pregunta es la siguiente: “¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo con los siguientes criterios: 10 asambleístas nacionales; 1 asambleísta elegido por cada provincia; y 1 asambleísta provincial adicional por cada 400.000 habitantes de acuerdo al último censo nacional?”.
9. En tanto que, en el anexo se plantea la enmienda al artículo 118 de la CRE, cuya comparación con el texto vigente se presenta a continuación:

Tabla 1

Texto vigente del artículo 118 de la CRE	Texto de la enmienda propuesta
<p>Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.</p> <p>La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>La Asamblea Nacional se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional. 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población. 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior (énfasis agregado) 	<p>i. Sustitúyase el artículo 118 de la actual Constitución con el siguiente texto:</p> <p>Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.</p> <p>La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>La Asamblea Nacional se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diez asambleístas elegidos en circunscripción nacional. 2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada cuatrocientos mil habitantes, de acuerdo con el último censo nacional de la población. 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior (énfasis añadido).

10. La propuesta normativa incluye también: “**ii. DISPOSICIÓN TRANSITORIA:** La Asamblea Nacional en el plazo de 90 días desde la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, realizará las reformas legales respectivas para cumplir con esta reforma constitucional”.

5. Problemas jurídicos y resolución

11. En los artículos 104 y 105 de la LOGJCC se establecen los requisitos y parámetros del control constitucional del planteamiento de modificación constitucional vía referéndum, al señalar:

Art. 104.- Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta.-

Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. **No inducción** de las respuestas en la electora o elector;
2. **Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo.** Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;
3. **Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga** emotiva, sencillo y comprensible para el elector;

4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,

5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado (énfasis agregado).

Art. 105.- Control constitucional del cuestionario.- Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:

1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos;

2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;

3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,

4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico (énfasis añadido).

12. La cuestión a dilucidar implica entonces plantear y resolver los siguientes problemas jurídicos:

5.1. ¿Los considerandos introductorios de la enmienda constitucional planteada, cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC?

13. En la parte introductoria de la propuesta consta los siguientes 9 considerandos (con 10 pies de páginas numerados del 4 al 13):

[...] **1.1. Propuesta de considerandos:**

Considerando:

[1] Que actualmente la Asamblea Nacional se integra por 15 asambleístas elegidos en circunscripción nacional; 2 asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, más 1 asambleísta provincial adicional por cada 200 mil habitantes o fracción que supere los 150.000;¹ 6 asambleístas por las circunscripciones del exterior; y, 2 asambleístas por cada región;²

[2] Que la norma vigente asigna escaños fijos en la Asamblea Nacional, sin considerar a la cantidad de la población. Esto ocurre en los asambleístas nacionales (15), los asambleístas provinciales (2), los asambleístas de distritos metropolitanos (2); los asambleístas de circunscripción del exterior (6); y, los asambleístas regionales (2);

[3] Que esto causa una distorsión en la representatividad de la Asamblea Nacional y vulnera la igualdad del voto de los ecuatorianos. Por ejemplo, el voto de un ecuatoriano

¹ Pie de página 4 de la propuesta: “Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 49, 02 de octubre de 2009, art. 118”.

² Pie de página 5 de la propuesta: “Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial 642, 27 de julio de 2009, art. 4”.

puede llegar a valer hasta 15,4 veces más en una provincia que el de otro.³ Esto ocurre, a pesar de que la Constitución reconoce el principio de la igualdad del voto; es decir que, el voto de cada ecuatoriano debería tener el mismo valor;⁴

[4] Que la Asamblea Nacional es un órgano de carácter nacional -no provincial- y sus miembros se encuentran obligados a servir a todo el país, cumplimiento (sic) sus funciones con sentido nacional, de conformidad con la Constitución.⁵ Esto, porque los asambleístas legislan para todo el territorio ecuatoriano de forma general;

[5] Que la propuesta de enmienda busca enmendar los numerales 1 y 2 del artículo 118 de la Constitución para que la Asamblea Nacional del Ecuador esté conformada por 10 asambleístas elegidos por circunscripción nacional, y un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada cuatrocientos mil habitantes, de acuerdo con el último censo nacional de la población. Los asambleístas de las regiones, distritos metropolitanos y circunscripción del exterior que se seguirán eligiendo de conformidad con lo previsto en el artículo 150 de la Ley Orgánica Electoral;

[6] Que la enmienda propuesta mantiene la representación de todas las provincias y elimina todos los demás escaños fijos. De esta forma, todas las provincias del Ecuador estarán representadas, a la vez que la configuración de la Asamblea Nacional se adaptará a los cambios poblacionales del Ecuador en el tiempo;

[7] Que para el periodo 2021-2025, de acuerdo al censo poblacional se eligió a 137 asambleístas⁶. Se estima que para el año 2030 la población alcance los 18,4 millones de habitantes, por lo que, el número de asambleístas ascenderá a 162 aproximadamente.⁷ El incremento se produjo principalmente en el número de asambleístas provinciales de las provincias más pobladas, mientras que la mayoría de provincias mantuvieron inalterado su número de legisladores;⁸

[8] Que actualmente, en aplicación del censo nacional de 2022, la Asamblea Nacional se encuentra conformada por 151 asambleístas;⁹ 15 son elegidos por circunscripción nacional, 57 por circunscripciones provinciales (sic), y 6 por distritos electorales del exterior elegidos de acuerdo al actual artículo 150 de la Ley Orgánica Electoral;

[9] Que con la presente enmienda, si se aplicara el mismo censo nacional 2022, la Asamblea Nacional estaría conformada por 73 asambleístas: 10 elegidos por circunscripción nacional, 57 por circunscripciones provinciales, y 6 por distritos electorales del exterior elegidos de acuerdo al actual artículo 150 de la Ley Orgánica Electoral. Por lo que, la representación democrática por provincia se establecería de la siguiente forma:¹⁰

³ Pie de página 6 de la propuesta: “6 Es el ejemplo más extremo entre la provincia menos poblada, Galápagos, con 28.583 habitantes; y, la más poblada Guayas con 4.319.923 habitantes, conforme el censo nacional del año 2022”.

⁴ Pie de página 7 de la propuesta: “Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 116”.

⁵ Pie de página 8 de la propuesta: “*Ibid.*, art. 127”.

⁶ Pie de página 9 de la propuesta: “Consejo Nacional Electoral, disponible en <https://app01.cne.gob.ec/Resultados2021>”

⁷ Pie de página 10 de la propuesta: “Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, INEC, Estimaciones y proyecciones de Población: Nacional-Provincial-Cantonal, Revisión 2024. Principales resultados” disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>”

⁸ Pie de página 11 de la propuesta: “Consejo Nacional Electoral, disponible por provincia en: https://app01.cne.gob.ec/Resultados2021_y_https://app01.cne.gob.ec/resultados2025/”

⁹ Pie de página 12 de la propuesta: “Asamblea Nacional del Ecuador, disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas/>”

¹⁰ Pie de página 13 de la propuesta: “La tabla se ha elaborado con base a los datos recogidos en https://www.censoecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2024/05/Presentacion_Nacional_2da_entrega.pdf”

Provincia	No. Población	Conformación de la Asamblea Nacional:	Conformación estimada de aprobarse la propuesta:
Guayas	4.391.923	24	11
Quito DM	2.679.722	15	7
Manabí	1.592.840	10	4
Los Ríos	898.652	6	3
Azuay	801.609	6	3
El Oro	714.592	5	2
Tungurahua	563.532	5	2
Esmeraldas	553.900	5	2
Santo Domingo de T.	492.969	4	2
Loja	485.421	4	2
Chimborazo	471.933	4	2
Cotopaxi	470.210	4	2
Imbabura	469.879	4	2
Pichincha	409.751	4	2
Santa Elena	385.735	4	1
Cañar	227.578	3	1
Bolívar	199.078	3	1
Sucumbíos	199.014	3	1
Morona Santiago	192.508	3	1
Orellana	182.166	3	1
Carchi	172.828	3	1
Napo	131.675	2	1
Pastaza	111.915	2	1
Zamora Chinchipe	110.973	2	1
Galápagos	28.583	2	1
TOTAL	16.938.986	130	57
NACIONALES		15	10
EXTERIOR	124.992	6	6
		151	73

14. En los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto, se parte del contenido de los artículos 116, 118 y 127 de la CRE y del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, para reflejar una información de actual composición de la Asamblea Nacional, así se refiere al número de asambleístas nacionales (15) y provinciales (2 por provincia y 1 adicional por cada 200.000 habitantes o la fracción

<https://gk.city/2025/02/11/lista-asambleistas-2025-2029-movimientos-partidos-politicas/> y <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas>”

que supere los 150.000), y señala el número de asambleístas por el exterior y los regionales que podrían llegar a implementarse.

15. En estos considerandos se ha agregado como dato adicional que en la circunscripción del exterior son 6 asambleístas; y, de implementarse los distritos y regiones serían 2 asambleístas por cada segmento, lo que demostraría una asignación de “escaños fijos”.
16. La información proporcionada ejemplifica el caso de los asambleístas provinciales que serían al menos 2 por cada provincia sin considerar la población, lo que inobserva el principio de “igualdad del voto”, citándose como referencia el caso de la provincia de menor población comparada con la de mayor población en el país, para denotar una “distorsión en la representatividad”, tanto más si se considera que los asambleístas deben actuar con “sentido nacional”.
17. Las referencias y puntualizaciones de los considerandos primero al cuarto, procuran informar a la ciudadanía claramente, sin cargas del lenguaje, ni inducción, de un modo objetivo de cómo se integra el órgano legislativo, con miras a la comprensión de que la reducción del número de asambleístas que se plantea en la pregunta y en la propuesta normativa.
18. En los considerandos quinto y sexto, se proporciona expresamente el detalle del eje central de la enmienda constitucional planteada, así se identifica que “se busca enmendar los numerales 1 y 2 del artículo 118 de la Constitución”, referido a los asambleístas nacionales y provinciales, manteniéndose la elección de “asambleístas de las regiones, distritos metropolitanos y circunscripción del exterior” (lo cual implica que no se modifica el numeral 3 del artículo 118 de la CRE).
19. Es así que se expone que el planteamiento se circunscribe a establecer “10 asambleístas elegidos por circunscripción nacional, y un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada cuatrocientos mil habitantes, de acuerdo con el último censo nacional de la población”, punto medular de la propuesta que cuenta con relación con los considerandos previos, cuando se indica que se “mantiene la representación de todas las provincias y elimina todos los demás escaños fijos”.
20. La redacción de los considerandos quinto y sexto no emplea términos ambiguos, inductivos o no neutrales, se trata de la exposición puntual de la propuesta, teniendo vinculación con la pregunta y el anexo de la propuesta normativa, al señalar que con ello la representatividad parlamentaria se “adaptará a los cambios poblacionales del Ecuador en el tiempo”.

21. En los considerandos séptimo y octavo, con base en estadísticas de órganos oficiales, como la propia Asamblea Nacional, el CNE y el INEC se detalla que la Función Legislativa ha incrementado los asambleístas, pasando de 137 de la anterior legislatura a 151 en la actualidad, con proyección a que se alcance el número de 160 para la próxima legislatura. No obstante, en el octavo considerando al detallar la composición actual de 151 asambleístas como: “15 son elegidos por circunscripción nacional, 57 por circunscripciones provinciales, y 6 por distritos electorales del exterior”, se detecta una imprecisión del actual número de asambleístas provinciales, cuando según el cuadro inmediato posterior corresponde a 130, razón por la cual, sin alterar el objeto de la propuesta y guardando su integralidad se precisa que, en este considerando octavo conservando su pie de página número 12, debe constar “Que actualmente, en aplicación del censo nacional de 2022, la Asamblea Nacional se encuentra conformada por 151 asambleístas; 15 son elegidos por circunscripción nacional, 130 por circunscripciones provinciales, y 6 por distritos electorales del exterior”. En tanto que en el considerando noveno se muestran los datos del cuadro comparativo que explica cómo se pasaría de 151 a 73 asambleístas (como se denotó en el dictamen del primer momento del control constitucional del caso 10-25-RC, en el dictamen del segundo momento del caso 7-25-RC consta el antedicho cuadro).
22. La ilustración de estos datos se efectúa de una forma objetiva, siendo posible verificarlos en los links que se proporcionan, razón por la cual se reflejan de una forma tangible, sin expresiones inductivas o subjetivas, teniendo conexión con la pregunta y anexo de la propuesta normativa de reducción del número de asambleístas.
23. En este punto resulta necesario enfatizar que en el dictamen de segundo momento del control constitucional en el caso 4-22-RC, este Organismo analizó un planteamiento de enmienda constitucional para la reducción del número de asambleístas, siendo prácticamente similar la exposición de considerandos a la del presente caso 10-25-RC.
24. La sentencia 4-22-RC/22A, de 09 de noviembre de 2022, indica:

[...] 69. En conclusión, (i) los considerandos sexto, octavo y noveno cumplen con los requisitos constantes en el artículo 104 de la LOGJCC; (ii) los considerandos primero, segundo, tercero y séptimo cumplen con los requisitos establecidos en la LOGJCC con las exclusiones indicadas *supra*; y, (iii) los considerandos cuarto, quinto y décimo no cumplen los requisitos constantes en la LOGJCC, por lo que se deberá prescindir de ellos [...].¹¹

¹¹ CCE, sentencia 4-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 57:

[...] 57. Los considerandos, la pregunta y el anexo se plantean en los siguientes términos:

1. Que, actualmente la Asamblea Nacional se integra por 15 asambleístas elegidos en circunscripción nacional; 2 asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, más 1 asambleísta provincial adicional por cada 200 mil habitantes o fracción que supere los 150.000; 6 asambleístas por las

25. En un ejercicio de comparación, se denota que los ajustes ante deficiencias que efectuó esta Corte Constitucional en el caso 4-22-RC, no se evidencian en el presente caso 10-25-RC, ya que no se han incluido los considerandos y frases excluidas en aquella ocasión.
26. En conclusión, todos los considerandos del planteamiento del presente caso 10-25-RC cumplen con los requisitos previstos en el artículo 104 de la LOGJCC. Con la precisión del considerando octavo, en el que debe constar: “Que actualmente, en aplicación del censo nacional de 2022, la Asamblea Nacional se encuentra conformada por 151

circunscripciones del exterior; y, 2 asambleístas por cada región. Cada asambleísta representa un costo aproximado de \$15 825 mensuales para el Estado.

2. Que, la norma vigente asigna escaños fijos en la Asamblea Nacional, sin considerar a la cantidad de población. Esto ocurre en los asambleístas nacionales (15), los asambleístas provinciales (2), los asambleístas de distritos metropolitanos (2); los asambleístas de circunscripción del exterior (6); y, los asambleístas regionales (2). De hecho, la proporcionalidad solamente se aplica para los asambleístas provinciales adicionales que se suman.

3. Que, esto causa una distorsión en la representatividad de la Asamblea Nacional y vulnera la igualdad del voto de los ecuatorianos. Por ejemplo, el voto de un ecuatoriano puede llegar a valer hasta 15,4 veces más en una provincia que el de otro. Esto ocurre, a pesar de que la Constitución reconoce el principio de proporcionalidad y el de la igualdad del voto; es decir que, el voto de cada ecuatoriano debería tener el mismo valor.

4. Que, estudios efectuados en 36 países en periodos de tiempo de hasta 65 años, han demostrado que las democracias que tienden a la proporcionalidad en la conformación de sus legislaturas, se desempeñan mejor respecto de la obtención de políticas más eficientes, mejor ejecutadas y estables. Así mismo, existe evidencia empírica de que, en estos sistemas se logra mayor control sobre la violencia; mejor historial en cuanto a la inflación; y, un nivel más bajo de desempleo.⁶¹

5. Que, evidencia empírica recolectada en 23 países señala que las legislaturas con mayor proporcionalidad, gozan de mayor confianza de sus electores. En otras palabras, al optimizar la proporcionalidad de la Asamblea Nacional, es probable que los ecuatorianos se sientan mejor representados y, por lo tanto, aumente la credibilidad en la Legislatura.

6. Que, la Asamblea Nacional es un órgano de carácter nacional -no provincial- y sus miembros se encuentran obligados a servir a todo el país, cumpliendo sus funciones 'con sentido nacional', de conformidad con la Constitución. Esto, porque los asambleístas legislan para todo el territorio ecuatoriano de forma general.

7. Que, la enmienda propuesta mantiene la representación de todas las provincias y elimina todos los demás escaños fijos, reemplazándolos por criterios de proporcionalidad en función de la población de cada circunscripción. De esta forma, todas las provincias del Ecuador estarán representadas, a la vez que la configuración de la Asamblea Nacional se adaptará a los cambios poblacionales del Ecuador en el tiempo.

8. Que, se ha planificado que el censo poblacional se realizará en el 2022 y de no realizarse una enmienda constitucional, se estima que el número de asambleístas ascenderá a 152 aproximadamente para la siguiente elección. El incremento se daría principalmente en el número de asambleístas provinciales de las provincias más pobladas, mientras que la mayoría de las provincias mantendrían inalterado su número de legisladores.

9. Que, de acuerdo a las proyecciones realizadas de los efectos de la enmienda con el último censo poblacional en el año 2010, se predice que la enmienda reconfigure a la Asamblea Nacional de 137 a 100 asambleístas. A la vez, se corrige la distorsión de representación en 17 provincias, en las circunscripciones nacionales y del exterior, garantizando de esta forma el derecho a la igualdad del voto.

10. Que, esta enmienda, al optimizar la proporcionalidad y representación, pretende reconfigurar la Asamblea Nacional como una institución más democrática, en la que se puedan alcanzar consensos políticos firmes, con enfoque nacional; y, con ello, mejorar el trabajo de esta entidad e incrementar la confianza que tiene la ciudadanía respecto de esta institución pública [...].

asambleístas;¹² 15 son elegidos por circunscripción nacional, 130 por circunscripciones provinciales, y 6 por distritos electorales del exterior”.

5.2. ¿La pregunta y el anexo de la propuesta normativa de la enmienda constitucional planteada, cumplen con los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC?

27. La pregunta y el anexo de la propuesta normativa del caso 10-25-RC establecen:

[...] **1.2. Pregunta:**

¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo con los siguientes criterios: 10 asambleístas nacionales; 1 asambleísta elegido por cada provincia; y 1 asambleísta provincial adicional por cada 400.000 habitantes de acuerdo al último censo nacional?

1.3. Anexo:

i. Sustitúyase el artículo 118 de la actual Constitución con el siguiente texto:

“Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.

La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

La Asamblea Nacional se integrará por:

1. Diez asambleístas elegidos en circunscripción nacional.
2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada cuatrocientos mil habitantes, de acuerdo con el último censo nacional de la población.
3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.”

ii. DISPOSICIÓN TRANSITORIA: La Asamblea Nacional en el plazo de 90 días desde la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, realizará las reformas legales respectivas para cumplir con esta reforma constitucional [...] (énfasis en el original)

28. El proponente pretende recabar el pronunciamiento popular para “reducir el número de asambleístas”, eje central que se desarrolla en criterios específicos para los asambleístas nacionales (que pasarían de 15 a 10); y, para los asambleístas provinciales (que pasarían de 2 por provincia con 1 adicional por cada 200.000 habitantes o fracción que supere los 150.000, a 1 por provincia y 1 adicional por cada 400.000 habitantes).

29. La forma del planteamiento de la pregunta y anexo de la propuesta normativa del presente caso 10-25-RC, con sus diferencias numéricas, comparte el criterio de reducción del número de asambleístas, con la propuesta que mereció el dictamen 4-22-RC/22A, de 09 de noviembre de 2022.¹³

¹² Pie de página 12 de la propuesta: “Asamblea Nacional del Ecuador, disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas>”

¹³ *Ídem.*

30. En tal virtud, siguiendo dicho pronunciamiento se evidencia que el presente planteamiento del caso 10-25-RC implica una sola cuestión, esto es “la reconfiguración de una regla procedimental de la regulación de la representación parlamentaria mediante la reducción del número de asambleístas”. Además, la interrogante no es compuesta “dada a la posibilidad del elector de poder aceptar o negar individualmente aquello que se le consulta, la reconfiguración numérica de los integrantes de la Asamblea Nacional, sin que exista una aprobación o rechazo en bloque”. Esto, porque el eje central del planteamiento de la reducción del número de asambleístas conecta dos criterios que integran una sola cuestión (véase párr. 28 *ut supra*). Así como la propuesta normativa “no implica determinar excepciones puntuales que, como consecuencia, beneficie a un proyecto político en particular [y] señala efectos jurídicos de la modificación constitucional a través de la reducción del

[...] **Pregunta:** ¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo a los siguientes criterios: 1 asambleísta por provincia y 1 asambleísta provincial adicional por cada 250.000 habitantes; 2 asambleístas nacionales por cada millón de habitantes; y 1 asambleísta por cada 500.000 habitantes que residan en el exterior, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 4?

Anexo 4

Enmiéndese el artículo 118 de la Constitución de la República para que este diga:

Art. 118.- La Función legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.

La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

La Asamblea Nacional se integrará por:

1. Dos asambleístas elegidos en circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones;
2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones; y,
3. Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.

Disposiciones Transitorias

Primera.- La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformativas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que regulen la presente enmienda constitucional, de conformidad con los principios reconocidos en el artículo 116 de la Constitución de la República del Ecuador.

Segunda. - En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitirá las directrices para garantizar que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior. El registro deberá ser funcional a trescientos sesenta y cinco días contados desde la aprobación de las directrices.

Tercera. - En caso de existir elecciones anticipadas de los asambleístas antes del cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda, se utilizarán como los datos poblacionales del exterior los que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Disposición Derogatoria

Única. - Deróguense todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo [...].

número de asambleístas y los criterios conforme a los cuales se integrará la Asamblea Nacional en caso de que se apruebe”.¹⁴

31. En tanto que la propuesta normativa del caso 10-25-RC para “la enmienda al artículo 118 de la Constitución busca un cambio en el modelo de representación parlamentaria mediante la reducción numérica de los asambleístas”. Y la disposición transitoria tiene “como objetivo, en general, la adecuación del ordenamiento jurídico a la propuesta de enmienda”.¹⁵ Claramente la propuesta implicará modificaciones en el sistema jurídico ecuatoriano, tanto que se incluye una disposición transitoria que obliga a la Asamblea Nacional a legislar en el término de 90 días para hacer las modificaciones necesarias en el ordenamiento jurídico.
32. El anexo que contiene la propuesta de enmienda al artículo 118 de la CRE y disposición transitoria del caso 10-25-RC “tienen relación y son congruentes con el propósito de la pregunta [...] se vinculan con la reconfiguración del modelo de integración de la Asamblea Nacional a través de la reducción del número de asambleístas [...] no desborda el alcance de la pregunta”.¹⁶
33. En definitiva, la pregunta y anexo de propuesta normativa de enmienda constitucional al artículo 118 de la CRE, que incluye una disposición transitoria, del presente caso 10-25-RC cumple con los parámetros del artículo 105 de la LOGJCC.

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. **Dictaminar** que en el planteamiento de los considerandos, pregunta y anexo de la propuesta normativa para enmendar el artículo 118 de la Constitución, incluyendo una disposición transitoria, se cumple con los requisitos y parámetros del control constitucional formal y material, por lo que procede la convocatoria a referéndum. Esto con la precisión del considerando octavo, constante en el párrafo 26 *ut supra*.
2. **Disponer** que en la papeleta de votación se incluya, junto a la pregunta, la tabla del noveno considerando.

¹⁴ *Ibidem*, párrs. 72 a 74.

¹⁵ *Ibidem*, párr. 76.

¹⁶ *Ibidem*, párr. 78.

3. **Disponer** que se proceda conforme al proceso prescrito para los referendos en la Constitución y el Código de la Democracia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

 Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**
Validar únicamente con FirmaEC
Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, 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 02 de octubre de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Jhoel Escudero Soliz

DICTAMEN 10-25-RC/25A

VOTO CONCURRENTENTE

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En sesión del Pleno del día 2 de octubre de 2025, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría el dictamen 10-25-RC/25A. Dicho dictamen concluyó que los considerandos, pregunta y anexo del planteamiento del presidente de la República para enmendar el artículo 118 de la Constitución, respecto de la reducción del número de asambleístas, cumple con los requisitos y parámetros de control constitucional formal y material, por lo que procede la convocatoria a referéndum.

2. Análisis constitucional

2. En el dictamen 10-25-RC/24 de primer momento emití un voto salvado debido a que la propuesta bajo análisis altera la estructura fundamental de la Constitución y el principio democrático y no puede tramitarse vía enmienda, conforme al artículo 441 de Constitución.¹ Al respecto, siguiendo mi razonamiento señalado en el voto concurrente al control dictamen 6-24-RC/25, cada momento de un proceso de reforma constitucional debe ser analizado con base en los parámetros constitucionales y legales correspondientes, sin que la decisión adoptada en el dictamen de vía condicione necesariamente el pronunciamiento del segundo momento.
3. La reforma constitucional bajo análisis trata sobre la reducción del número de asambleístas de la Función Legislativa, propuesta por el presidente de la República. Estimo necesario considerar que en el caso 7-25-RC/25, la Corte Constitucional examinó otra propuesta que tenía el mismo objetivo. Dicha propuesta, si bien superó el control del primer momento con relación a la vía, no lo hizo en el segundo momento debido a que “la insuficiencia de los considerandos adquiere especial relevancia dada la naturaleza de la propuesta en cuestión, que incide directamente en la conformación del órgano de representación popular y en el ejercicio mismo de la democracia representativa”.² Lo dicho, fue constatado en la Tabla 3 de dicho dictamen. Con base en ese razonamiento la Corte concluyó que

¹ En el mencionado voto salvado sostuve que la reducción del número de asambleístas **i)** modifica la fórmula de elección de asambleístas provinciales, favoreciendo a provincias más pobladas y perjudicando a las menos habitadas; **ii)** debilita la representación plural y proporcional, afectando la voz de minorías y comunidades diversas; y, **iii)** el sistema pasa de ser proporcional a mayoritario, generando desigualdad en el valor del voto y concentración de poder.

² CCE, dictamen 7-25-RC/25A, 15 de septiembre de 2025, párr. 32.

la propuesta de reducción de asambleístas no cumpl[ió] con los requisitos de claridad y lealtad del numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC, al carecer de información suficiente y objetiva que permita al elector tomar una decisión plenamente informada.

4. En la propuesta bajo análisis se han reformulado los considerandos y la pregunta dirigida a modificar la Constitución en cuanto al número de asambleístas de la Función Legislativa. Por ello, luego del examen correspondiente la Corte verifica que los aspectos que fueron identificados en el dictamen 7-25-RC/25A ya no persisten y que se ha incorporado en la nueva propuesta la tabla en la que se hace evidente la proporción de la representación de asambleístas. Con base en ello, la Corte concluye que “los considerandos, pregunta y anexo de la propuesta normativa para enmendar el artículo 118 de la Constitución, incluyendo una disposición transitoria, cumple[n] con los requisitos y parámetros del control constitucional formal y material.”
5. En consecuencia, al verificar que la propuesta de enmienda constitucional es diferente a la examinada en el dictamen 7-25-RC/A esta se encuentra de conformidad con lo establecido en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, y por tanto, estoy de acuerdo con el análisis formulado en este dictamen.



Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 10-25-RC, fue presentado en Secretaría General el 03 de octubre de 2025, mediante correo electrónico a las 10:38; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1025RC-84ade



Caso Nro. 10-25-RC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y del voto concurrente que antecede fue suscrito el día viernes tres de octubre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1-20-IN/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 04 de septiembre de 2025

CASO 1-20-IN

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

SENTENCIA 1-20-IN/25

Resumen: La presente sentencia desestima las pretensiones de una demanda de acción de inconstitucionalidad presentada en contra de un acuerdo ministerial que prevé directrices para la aplicación de la sentencia 018-18-SIN-CC. Esta Corte concluye que la demanda pretende que se analice el alcance de una sentencia emitida por este Organismo y que declare la vulneración de derechos laborales. De esta forma, la demanda no esgrime argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes en relación con una posible incompatibilidad entre el referido acuerdo y la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 10 de enero de 2020, Manuel Mesías Tatamuez Moreno, presidente de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores y presidente de turno del Frente Unitario de Trabajadores; Ángel Eduardo Sánchez Zapata, presidente de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres; Wilson Roberto Álvarez Bedón, presidente de la Federación Ecuatoriana de Trabajadores Municipales y Provinciales; José Fabián Villavicencio Cañar, presidente de la Unión General de Trabajadores del Ecuador; y, Laura Isabel Vargas Torres, presidenta de la Federación de Trabajadores de la Educación (“**accionantes**”) demandaron la inconstitucionalidad por la forma y el fondo del acuerdo ministerial MDT-2019-373, emitido por el Ministerio de Trabajo. Además, solicitaron la suspensión provisional de la norma demandada.
2. La Sala de Admisión, mediante auto de 21 de mayo de 2020, admitió a trámite la acción planteada, requirió al Ministerio de Trabajo y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma cuestionada. Respecto de la solicitud de suspensión provisional del acuerdo ministerial, el tribunal negó la petición.
3. El 04 de julio de 2025, el juez ponente notificó el auto de avoco de la causa, en el que se insistió nuevamente en la remisión de información por parte del Ministerio de Trabajo y la Procuraduría General del Estado.

4. Hasta la fecha, las entidades referidas en el párrafo precedente no han ingresado la documentación solicitada.

2. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

5. Los accionantes impugnaron el acuerdo ministerial MDT-2019-373 (“**acuerdo ministerial**”), emitido por el Ministerio de Trabajo el 04 de diciembre de 2019 y publicado en el registro oficial, segundo suplemento 102, de 17 de diciembre de 2019, que contienen las directrices para la aplicación de la sentencia 018-18-SIN-CC emitida por este Organismo.¹

3. Competencia

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

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Accionantes

7. Los accionantes pretenden que esta Corte declare la inconstitucionalidad del acuerdo ministerial impugnado con fundamento en las siguientes alegaciones:

- 7.1. El acuerdo impugnado fue emitido sin que el Ministerio de Trabajo tenga la competencia de interpretar una sentencia dictada por la Corte Constitucional. En este sentido, sería incompatible con los artículos 424 y 425 de la Constitución.

¹ El 03 de junio de 2015, se aprobaron enmiendas a las normas contenidas en los artículos 104, literales a y b; 114, 142, 144, 158, 211, 212, 229, 326.16; 261.6; 264.7; 370; 372; 384; y, disposición transitoria primera, numeral 9 de la Constitución. Además, se incluyeron disposiciones transitorias, generales y finales. La Corte Constitucional realizó un control de constitucionalidad por la forma de dichas enmiendas y, a través de la sentencia 018-18-SIN-CC, concluyó que los cambios constitucionales no fueron realizados de conformidad con el proceso legislativo previsto, particularmente, respecto de la deliberación de las enmiendas, pues fueron votadas en bloque y no de forma individual. En consecuencia, se dejaron sin efecto las disposiciones enmendadas. Entre ellas, se encuentra la modificación al artículo 229 de la Constitución, que había excluido a los obreros y obreras del sector público del régimen laboral previsto en el Código del Trabajo. El acuerdo puede ser encontrado en el siguiente link: <https://fielweb.com/Index.aspx?rn=20443&nid=1152321#norma/1152321>.

- 7.2. El acuerdo impugnado inobservó lo dispuesto por la sentencia 018-18-SIN-CC, que dejó sin efecto las enmiendas realizadas el 21 de diciembre de 2015 a la Constitución, así como su auto de aclaración. Por tanto, afirman que, con base en la sentencia y auto referidos, la única actuación posible del Ministerio de Trabajo era volver al estado anterior a las enmiendas, sin que proceda modificación o interpretación alguna respecto de aquellos.
- 7.3. A partir de la sentencia 018-18-SIN-CC, habrían quedado sin efecto todos los contratos laborales de los trabajadores operativos, que, previo a la emisión de la sentencia, estaban sujetos a la LOSEP y no al Código de Trabajo, debido a las enmiendas. En consecuencia, los accionantes alegan que sus derechos laborales fueron vulnerados, pues no se necesitaba directriz alguna para aplicar lo resuelto por la Corte Constitucional, sino solamente la suscripción de un contrato indefinido, bajo el régimen de Código de Trabajo.
- 7.4. Por las razones expuestas, afirman que el acuerdo ministerial contravendría los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 11, numerales 4, 6, 8 y 9 (principios de interpretación de los derechos); 33 en concordancia con el 66.2; 323; 325; 326.2 (relativos al derecho al trabajo y principios que lo rigen). Así como los principios de supremacía y jerarquía constitucional, contemplados en los artículos 424 y 425 de la Constitución.
- 7.5. Los accionantes alegaron la inconstitucionalidad por la forma; sin embargo, no presentaron argumentos al respecto.

4.2. Ministerio de Trabajo y Procuraduría General del Estado

8. Pese a haber sido solicitada, tanto en el auto de admisión, así como en el auto de avoco de conocimiento, las entidades demandadas no presentaron la información requerida.

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

9. Respecto del cargo en el párrafo 7.1 *supra*, los accionantes se refieren a la existencia de una incompatibilidad con los artículos 424 y 425 de la Constitución, debido a una presunta extralimitación de competencias. Sin embargo, esta Corte observa que, por un lado, los artículos referidos no guardan relación con las competencias de las entidades que conforman la Administración Pública. Por otro lado, de conformidad con el artículo 226 de la Constitución, las competencias de los organismos de la Administración Pública deben ser desarrolladas mediante ley. En consecuencia, un análisis de forma, basado en una presunta extralimitación de competencias, llevaría

necesariamente a este Organismo a realizar un examen de legalidad, lo cual no es objeto de control abstracto de constitucionalidad.

10. De los cargos expuestos en los párrafos 7.2, 7.3 y 7.4 *supra*, se desprende que los accionantes alegan que (i) el Ministerio de Trabajo, a través del acuerdo impugnado, inobservó la sentencia 018-18-SIN-CC y su auto de aclaración; y, (ii) el Ministerio de Trabajo vulneró sus derechos laborales, pues debía disponer la suscripción de contratos laborales indefinidos a todos los trabajadores operativos del sector público que cambiaron de régimen laboral a la LOSEP, debido a las enmiendas de junio de 2015.
11. En consecuencia, se observa que los accionantes pretenden que la Corte, a través de un control abstracto de constitucionalidad, declare (i) el incumplimiento de una sentencia emitida por este Organismo; y, (ii) la vulneración de derechos laborales, debido a la omisión de disponer la suscripción de contratos laborales indefinidos bajo el régimen del Código de Trabajo.
12. El fin del control abstracto de constitucionalidad es determinar la existencia o no de incompatibilidades entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano.² Conforme al artículo 79.5 de la LOGJCC, la demanda de inconstitucionalidad debe contener: (i) la identificación de las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas, con su respectivo contenido y alcance, y (ii) argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que sustenten la incompatibilidad normativa alegada. Esta carga argumentativa es indispensable para que la Corte pueda emitir un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.³ En consecuencia, es obligación de los demandantes exponer argumentos que sean claros, ciertos, específicos y pertinentes, a fin de habilitar un análisis de fondo por parte de la Corte. En igual sentido, esta Corte ha analizado que

[a]demás, una vez admitida a trámite una acción de inconstitucionalidad de actos normativos, el Pleno es competente para valorar en su integralidad las alegaciones de la demanda, sin perjuicio del análisis preliminar de admisibilidad realizado por la Sala de Admisión, respecto a los requisitos tanto generales y como para los fundamentos individualizados. [Se han omitido los pies de página del original].

² LOGJCC, artículo 74: “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”.

³ CCE, sentencias 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35; y, 32-17-IN/21, 09 de junio de 2021, párr. 31.

13. Los accionantes presentan alegaciones que no son idóneas en el marco de una acción de constitucionalidad. Esto, por cuanto la demanda se refiere al alcance de una sentencia y en la medida que las pretensiones están encaminadas a afirmar que se habrían vulnerado derechos laborales por presuntas omisiones de autoridades públicas. Para tales efectos, el ordenamiento jurídico prevé otras vías procesales, tanto constitucionales –de verificarse su procedencia– como ordinarias, que resultan idóneas.⁴ De igual forma, este Organismo subraya que el control abstracto de constitucionalidad, respecto del acuerdo referido, sería procedente, de verificarse que las alegaciones de la demanda corresponden a un análisis a través de dicha vía, en consideración de lo que es objeto de la misma.
14. Ante la ausencia de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado, la Corte se ve impedida de formular un problema jurídico, que habilite el análisis de fondo de la causa.⁵

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 demanda de inconstitucionalidad **1-20-IN**.
2. Notifíquese y archívese.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**
Validar únicamente con FirmaBC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

⁴ CCE, sentencia 31-17-IN/23, 12 de octubre de 2023, párr. 31.

⁵ En este sentido ver, CCE, sentencias 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021; 48-17-IN/23, 16 de agosto de 2023; 31-17-IN/23, 12 de octubre de 2023; 18-17-IN/23, 22 de noviembre de 2023; y, 46-24-IN/24, 22 de agosto de 2024.

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 (voto concurrente), Jorge Benavides Ordóñez (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional José Luis Terán Suárez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Jueza:** Karla Andrade Quevedo**SENTENCIA 1-20-IN/25****VOTO CONCURRENTENTE****Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo**

1. Sobre la base del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, emito un voto concurrente a la sentencia 1-20-IN/25 pues, si bien estoy de acuerdo con su parte resolutive, discrepo con su fundamentación, respecto a lo siguiente:
2. La sentencia desestima la acción de inconstitucionalidad bajo el fundamento de que no existirían argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que permitan a esta Corte formular un problema jurídico y efectuar el consecuente análisis de constitucionalidad. No obstante, estimo que aquello ya fue resuelto durante la fase de admisión y dicha etapa precluyó; por lo que, en esta sentencia correspondía a la Corte Constitucional resolver el fondo y pronunciarse sobre la (in)constitucionalidad de la normativa impugnada.
3. Pese a ello, de una lectura a la demanda, considero que, haciendo un esfuerzo razonable, sí se habría podido formular un problema jurídico relativo a si el acuerdo ministerial MDT-2019-373 contraviene o no los preceptos constitucionales sobre el derecho al trabajo (CRE, arts. 33 y 325) y los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales (art. 326, num. 2), al disponer la clasificación de los servidores públicos según el régimen laboral que ahora los puede amparar, en vez de simplemente regresar al régimen del Código del Trabajo a todos aquellos servidores públicos que, hasta antes de la enmienda constitucional de 21 de diciembre de 2015, se encontraban bajo dicho marco regulatorio.
4. Al respecto, se identifica que, hasta antes del 21 de diciembre de 2015, la Constitución (arts. 229 y 326) permitía la contratación, bajo el Código del Trabajo, en el sector público. El 21 de diciembre de 2015, entró en vigencia una enmienda constitucional aprobada por la Asamblea Nacional que prohibió dicha forma de contratación. Entre 2016 y 2018, el Estado emitió y aplicó una serie de lineamientos para contratar a los servidores públicos únicamente bajo “las leyes que regulan la administración pública”. Tres años después, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de dicha enmienda,¹ declaratoria que tuvo efectos exclusivamente a futuro, desde el 02 de agosto de 2018.²

¹ CCE, sentencia 018-18-SIN-CC, 01 de agosto de 2018, decisorio 3.

² Según fue determinado por la propia Corte Constitucional mediante auto de aclaración 8-16-IN/19, 17 de abril de 2019, párr. 17.

5. Entonces, *hasta antes del 02 de agosto de 2018*, la enmienda se encontraba vigente y gozaba de presunción de constitucionalidad;³ por lo que, estaba en vigor una prohibición de contratación en el sector público bajo el Código del Trabajo y, consecuentemente, dichas contrataciones resultaban inválidas. Mientras que, *desde el 02 de agosto de 2018 en adelante*, se permitió la contratación en el sector público bajo el Código del Trabajo y, consecuentemente, estas contrataciones eran factibles y válidas.
6. En vista de aquello, es que, tomando en consideración que el acuerdo ministerial impugnado⁴ entró en vigencia recién el 17 de diciembre de 2019, a la luz de la nueva normativa constitucional vigente, el Ministerio del Trabajo buscó que se contrate a algunos de los servidores públicos activos, ahora bajo el Código del Trabajo, en función de un “análisis de las actividades que desempeñan [...] en sus puestos de trabajo”.⁵
7. De este recuento, entonces, estimo que el acuerdo ministerial impugnado no evidencia una incompatibilidad con la Constitución en relación con el derecho al trabajo y sus principios de irrenunciabilidad e intangibilidad, pues este se limita a implementar lo dispuesto por la Constitución a través de una clasificación de los servidores públicos, según las funciones que realizan.
8. Por lo expuesto, aun cuando me aparto del razonamiento efectuado por la sentencia 1-20-IN/25, concuerdo con que la demanda debía ser desestimada, pues el acuerdo ministerial MDT-2019-373 no es incompatible con la Constitución a la luz de los cargos planteados por la parte accionante.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

³ LOGJCC, art. 76, num. 2.

⁴ Acuerdo ministerial MDT-2019-373, expedido por el Ministerio del Trabajo el 04 de diciembre de 2019.

⁵ Acuerdo ministerial MDT-2019-373, art. 6.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 1-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 13 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 09:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Claudia Salgado Levy

SENTENCIA 1-20-IN/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), emito el presente voto concurrente respecto de la sentencia 1-20-IN/25 (“**sentencia**”), dictada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 4 de septiembre de 2025, por las razones que expongo a continuación.
2. La sentencia aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional resuelve una acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por un grupo de personas (“**los accionantes**”) contra el Acuerdo Ministerial No MDT-2019-373 (“**acuerdo impugnado**”), emitido por el Ministerio de Trabajo el 4 de diciembre de 2019 y publicado en el Registro Oficial, segundo suplemento 102, de 17 de diciembre de 2019, que contiene las directrices para la aplicación de la sentencia 18-18-SIN-CC emitida por este Organismo.
3. La sentencia desestima la acción pública de inconstitucionalidad porque considera que los accionantes no presentaron argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que permita a la Corte formular un problema jurídico y realizar un análisis del fondo.
4. Sin embargo, esta conclusión resulta ajena a lo señalado en la fase de admisión de este caso donde se determinó:

[...] el accionante formuló los cargos de su demanda con argumentos claros, determinados, específicos y pertinentes a normas constitucionales que considera infringidas, exponiendo las razones por las cuales considera que las disposiciones impugnadas son contrarias a la Constitución.

5. Comprendo que en la fase de admisión no se realiza un análisis a profundidad sobre los argumentos de la parte accionante. Sin embargo, sí se evalúa la viabilidad y potencialidad de la demanda para plantear problemas jurídicos. Pese a ello, se ha optado por no formular problemas jurídicos.
6. Asimismo, la sentencia simplifica en cierta medida los cargos planteados. Por ejemplo, sostiene que los accionantes alegan que el Ministerio de Trabajo (“**MDT**”) “inobservó lo dispuesto por la sentencia 018-18-SIN-CC”. No obstante, lo que realmente se planteó en la demanda fue que el MDT carecía de competencia para interpretar o modificar el contenido de dicha sentencia. En palabras de los accionantes:

Si bien es cierto que las normas establecen la facultad que tiene el Ministro del Trabajo para dictar un Acuerdo Ministerial, no es menos cierto que no tiene competencia para interpretar sentencias, no puede tratar de cambiar el sentido mismo de la sentencia constitucional y peor aún buscar una manera de violentar derechos laborales y constitucionales en contra del trabajador, quien debe ser protegido y garantizado su trabajo por el Estado.

La Constitución en el Art. 33, reconoce al trabajo como un derecho, en el Art. 66 numeral 2, reconoce y garantiza a las personas el derecho al trabajo y empleo; el Art. 325 de la Constitución garantiza el derecho al trabajo y en igual sentido el Art. 326 en su numeral 2, determina que los derechos laborales son irrenunciables e intangibles y que será nula toda estipulación en Contrario; [...]

7. La LOGJCC exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes que permitan identificar la incompatibilidad normativa. Cuando estos elementos están presentes, la Corte debe analizar el cargo invocado.¹
8. El cargo transcrito de la demanda identifica las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas –artículos 33, 66.2. de la CRE– y un argumento claro, específico, y pertinente que permiten identificar la incompatibilidad del acuerdo impugnado –la incompetencia del MDT para interpretar o modificar el contenido de la sentencia 018-18-SIN-CC–.
9. De igual forma, la sentencia sostiene, en el párrafo 6.3., que los accionantes alegan la vulneración de sus derechos laborales, “pues no se necesitaba directriz alguna para aplicar lo resuelto por la Corte Constitucional, sino solamente la suscripción de un contrato indefinido”. No obstante, en el párrafo 10, se resume al mencionado párrafo señalando que en la demanda se alega “la vulneración de derechos laborales, debido a la omisión de disponer la suscripción de contratos laborales indefinidos bajo el régimen del Código de Trabajo”.
10. Al respecto considero que el argumento en cuanto a que “no se necesitaba una directriz” para aplicar la sentencia de la CCE es distinto a concluir que existirían omisiones por parte de autoridades por no suscribir contratos indefinidos. Por lo tanto, discrepo con la interpretación de los cargos que realizó la sentencia.
11. De este modo, se advierte que la demanda contenía alegaciones que, aun si no necesariamente conducían a una decisión favorable para los accionantes, sí permitían formular problemas jurídicos para un análisis de fondo.

¹ CCE sentencia 80-16-IN/21, párr. 13

12. En este sentido, si bien es cierto que la Corte ha sostenido en varias ocasiones que la admisión de una acción no implica necesariamente que en la sentencia se formulen problemas jurídicos o se realice un análisis de fondo, en el caso concreto se observa que los accionantes plantearon argumentos que sí permitían el planteamiento de un problema jurídico y por lo tanto continuar con su análisis.

CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 1-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 17 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 12:32; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente

Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 1-20-IN/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto concurrente respecto de la sentencia 1-20-IN/25, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional del 4 de septiembre de 2025.
2. La acción pública de inconstitucionalidad se origina en la demanda presentada por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores, el Frente Unitario de Trabajadores, la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, la Federación Ecuatoriana de Trabajadores Municipales y Provinciales, la Unión General de Trabajadores del Ecuador y la Federación de Trabajadores de la Educación (“**accionantes**”) en contra del Acuerdo Ministerial MDT-2019-373 de 4 de diciembre de 2019 (“**acuerdo impugnado**”),¹ emitido por el Ministerio del Trabajo. Dicho acuerdo tiene por objeto establecer directrices y el procedimiento para regular la aplicación de la sentencia constitucional 018-18-SIN-CC.²
3. La sentencia de mayoría resolvió desestimar la acción de inconstitucionalidad al considerar que los argumentos de la demanda no son claros, ciertos, específicos ni pertinentes. Así, este Organismo concluyó que se ve impedido de formular un problema jurídico que habilite un análisis de fondo de la causa.
4. En este sentido, la decisión de mayoría precisó los requisitos que debe contener la demanda de inconstitucional, conforme al artículo 79.5 de la LOGJCC y determinó que, en el caso concreto, las alegaciones presentadas por los accionantes “no eran idóneas en el marco de una acción de inconstitucionalidad” pues sus pretensiones se dirigían a sostener la vulneración de derechos laborales por presuntas omisiones de autoridades públicas, para lo cual, existen otras vías procesales, tanto constitucionales como ordinarias. Así, se indicó:

¹ El Acuerdo fue publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 102 de 17 de diciembre de 2019.

² En la sentencia 018-18-SIN-CC de 1 de agosto de 2018, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad por la forma las enmiendas a las normas constitucionales de 3 de junio de 2015, por no haber cumplido con el proceso legislativo. En virtud de la declaratoria de inconstitucionalidad, se dejó sin efecto las disposiciones enmendadas; entre ellas, la modificación del artículo 229 de la Constitución, que excluyó a los obreros y obreras del sector público del régimen laboral previsto en el Código de Trabajo. Así, los obreros y obreras del sector público debían pasar al régimen laboral del Código de Trabajo.

Los accionantes presentan alegaciones que no son idóneas en el marco de una acción de constitucionalidad. Esto, por cuanto la demanda se refiere al alcance de una sentencia y en la medida que las pretensiones están encaminadas a afirmar que se habría vulnerado derechos laborales por presuntas omisiones de autoridades públicas. Para tales efectos, el ordenamiento jurídico prevé otras vías procesales, tanto constitucionales – de verificarse su procedencia – como ordinarias, que resultan idóneas. De igual forma, este Organismo subraya que el control abstracto de constitucionalidad, respecto del acuerdo referido, sería procedente, de verificarse que las alegaciones de la demanda corresponden a un análisis a través de dicha vía, en consideración de lo que es objeto de la misma.

5. Al respecto, coincido plenamente en que, para la procedencia de una acción de inconstitucionalidad, la demanda debe contener argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que sustenten la incompatibilidad normativa entre el acto o norma impugnada y las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas. Sin embargo, considero que dicha valoración es propia de la fase de admisión. En mi criterio, la falta de claridad en los cargos no constituye, por sí sola, una razón para desestimar la demanda en la sentencia. Esto por cuanto, de haberse advertido tal deficiencia en la fase de admisión, pudo haberse subsanado mediante el requerimiento de complementar la demanda, conforme lo faculta en el artículo 83 de la LOGJCC.³
6. En efecto, el 21 de mayo de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión resolvió admitir la presente causa, al estimar que la demanda cumplió con los requisitos previstos en los artículos 77, 78 y 79 de la LOGJCC, sin advertir causal de rechazo alguna. Incluso mencionó que los accionantes habían formulado argumentos claros, determinados, específicos y pertinentes a normas constitucionales que consideran infringidas, así como, las razones por las cuales consideraron que el acuerdo impugnado resultaba contrario a la Constitución.
7. Al respecto, no estoy de acuerdo con haber desestimado la causa por falta argumentos completos por dos razones. Primero, la fase de admisión cumple un papel de filtro procesal: allí se determina si la demanda cuenta con un grado mínimo de claridad, certeza, especificidad y pertinencia que permita abrir la discusión sobre la constitucionalidad de una norma. Por ello, si la Sala de Admisión admite a trámite la acción, lo hace bajo la premisa de que existe, al menos, plausibilidad argumentativa para iniciar un examen de constitucionalidad. En esa medida, trasladar íntegramente a la fase de sustanciación la consecuencia de la falta de claridad —como si nunca hubiese existido un umbral de suficiencia— debilita la coherencia del proceso. Admitida la demanda, la Corte no puede simplemente declarar que no hay ningún cargo; debe verificar si, dentro del marco alegado, existe al menos un argumento con estructura mínima que permita formular un problema jurídico.

³ LOGJCC artículo 83: “La inadmisión se realizará mediante auto, cuando no cumpla con los requisitos de la demanda y siempre que no sean subsanables, debiendo indicarse con precisión los requisitos incumplidos, para su respectiva corrección [...]”

8. Segundo, tras la revisión de la demanda, considero que los accionantes sí formularon un cargo mínimamente completo, relativo a una falta de competencia del Ministerio del Trabajo para haber emitido el acuerdo impugnado. Según lo alegado por los accionantes, mediante dicha normativa el Ministerio habría excedido sus atribuciones al interpretar o modificar la sentencia constitucional 018-18-SIN-CC. De este modo, afirmaron que el Ministerio del Trabajo, al asumir una potestad que está por fuera del marco de sus competencias, vulneró derechos laborales y desconoció los artículos 11.4, 11.6, 11.8, 11.9, 33, 66.2, 325, 326, 424 y 425 de la Constitución.
9. En la demanda consta expresamente lo siguiente:
- [...]el señor Ministro del Trabajo, sin tener facultad de interpretar la Sentencia (sic) emitida por la Corte Constitucional y mucho menos modificarla, tampoco es competente para interpretar la Constitución de la República y la Ley, atribuyéndose facultades que no las posee, aprueba y emite el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2019-373 [...] Es claro y evidente que lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial impugnado [...] está en contradicción del artículo de la carta constitucional antes mencionado, puesto que, en lugar de restablecer los derechos de los trabajadores, consagrados en la Constitución los menoscaba [...].
10. A partir de lo expuesto, es posible advertir una posible incompatibilidad de la norma con la Constitución. Ahora bien, esto no significa que la Corte deba suplir la carga argumentativa de los accionantes, pero sí implica que no se puede obviar el valor procesal de la fase de admisión: si un caso superó el umbral de plausibilidad inicial, el Pleno debe realizar un esfuerzo razonable por identificar, dentro de lo planteado, los cargos que conserven una mínima completitud. En otras palabras, la admisión genera una expectativa legítima de que la Corte examinará al menos uno de los argumentos, si este reúne elementos básicos para ser tratado como un cargo de inconstitucionalidad.
11. En consecuencia, considero que, en este caso, sí existía un cargo mínimamente completo relacionado con la falta de competencia del Ministerio del Trabajo para emitir el acuerdo impugnado. Este cargo habilitaba a la Corte a formular un problema jurídico y a realizar un examen de constitucionalidad de fondo. Por ello, discrepo de la decisión de desestimar la acción en su totalidad y estimo que correspondía pronunciarse sobre el fondo del cargo identificado.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA CARDENAS
REYES
Fecha: 2025.10.06
21:21:51 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 1-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 17 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 15:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Jorge Benavides Ordóñez

SENTENCIA 1-20-IN/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez

1. El 4 de septiembre de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 1-20-IN/25 (“**sentencia**”). Como juez constitucional, emito este voto concurrente, manifestando mi acuerdo con la decisión de desestimar la demanda, pero discrepando en el razonamiento relativo a la imposibilidad de formular un problema jurídico que habilite el análisis de fondo de la causa, debido a que las alegaciones presentadas por los accionantes no serían idóneas en el marco de una acción de constitucionalidad. A continuación, expongo los motivos de mi discrepancia, organizados en dos ejes principales: **(i)** la improcedencia de realizar un doble examen de admisibilidad al momento de emitir la sentencia; y, **(ii)** el inadecuado análisis de las pretensiones de los accionantes como sustento de la imposibilidad de formular un problema jurídico.
2. Con respecto al primer motivo de mi discrepancia, la sentencia considera que los accionantes presentaron alegaciones que no son idóneas en el marco de una acción de constitucionalidad y, con base en ello, determina que la ausencia de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado impide a la Corte formular un problema jurídico habilitante de un análisis de fondo de la causa (párrafos 12 y 13). Al respecto, considero que, si bien era obligación de los accionantes formular su demanda dando cumplimiento al artículo 79.5 de la LOGJCC, la sentencia realiza un segundo examen de admisibilidad que resulta abiertamente improcedente, pues, al emitir el auto de admisión, el 21 de mayo de 2020,¹ la Corte ya había señalado que los argumentos de la demanda sí son claros, determinados, específicos y pertinentes (párrafo 9).
3. En este contexto, aun cuando la Corte Constitucional se ha pronunciado en algunos casos indicando que la falta de carga argumentativa le impide formular un problema jurídico y analizar el fondo de la demanda,² considero que esto no es óbice para evidenciar la improcedencia de emitir sentencias en las que se realiza un segundo examen de admisibilidad, como ocurre en el presente caso. En efecto, la falta de idoneidad de los argumentos no es una razón suficiente para desestimar una demanda al momento de resolver la causa, ya que el incumplimiento de este requisito puede ser subsanado en la fase de admisión, de conformidad con el artículo 83 de la Constitución.

¹ La sala de admisión estuvo conformada por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Karla Andrade Quevedo y el ex constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

² CCE, sentencia 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, sentencia 48-17-IN/23, 16 de agosto de 2023, sentencia 31-17-IN/23, 12 de octubre de 2023, sentencia 18-17-IN/23, 22 de noviembre de 2023 y sentencia 46-24-IN/24, 22 de agosto de 2024.

En el marco de esta disposición, ciertamente, si la demanda no cumplía los requisitos determinados en el artículo 79.5 de la LOGJCC, correspondía disponer a la parte accionada que la complete. En la especie, sin embargo, la causa fue admitida a trámite, de manera que, por efecto del principio de preclusión, correspondía que la Corte emitiera un pronunciamiento de fondo, mas no que desestimara la causa realizando un segundo examen de admisibilidad.

4. Concordante con el anterior, el segundo eje de mi discrepancia tiene que ver con el inadecuado análisis de las pretensiones de los accionantes que se realiza en la sentencia, como sustento de la imposibilidad de formular un problema jurídico. En el presente caso, la sentencia sostiene que uno de los cargos formulados por los accionantes consiste en la inobservancia o incumplimiento de una sentencia emitida por la Corte Constitucional (sentencia 018-18-SIN-CC y su auto de aclaración, párrafos 10 y 12), es decir, la demanda se refiere al alcance de la sentencia y las pretensiones están encaminadas a afirmar que se habrían vulnerado derechos laborales por presuntas omisiones de autoridades públicas. Sin embargo, considero que esta afirmación no constituye una adecuada valoración de los argumentos de los accionantes, pues, sobre este cargo, lo que en realidad alegaron en su demanda es la presunta falta de competencia del Ministerio del Trabajo para interpretar o modificar la sentencia 018-18-SIN-CC y su auto de aclaración, a través del acuerdo ministerial MDT-2019-373, que establece las directrices para su aplicación. En este contexto, correspondía que la sentencia formulara un problema jurídico al respecto y realizara un pronunciamiento de fondo.
5. Con las particularidades antedichas, coincido con la decisión de desestimar la causa 1-20-IN/25.



Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, anunciado en la sentencia de la causa 1-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 17 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 17:51; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

120IN-84df6

**Caso Nro. 1-20-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes seis de octubre de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, al igual que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes; el día martes siete de octubre de dos mil veinticinco los votos concurrentes de las juezas constitucionales Claudia Salgado Levy y Karla Andrade Quevedo; y, el día miércoles ocho de octubre de dos mil veinticinco el voto concurrente del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 43-21-IN/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 23 de octubre de 2025

CASO 43-21-IN

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

SENTENCIA 43-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra del penúltimo inciso del artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), a través del cual se establecen requisitos para que las personas extranjeras residentes en Ecuador presten sus servicios en calidad de servidoras o servidores públicos. En atención a los cargos planteados, se desestima la demanda al considerar que la norma impugnada no cumple con el primer elemento - *comparabilidad*- necesario para determinar si la norma es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de junio de 2021, Pedro Paolo Galarza Basantes, abogado en libre ejercicio (“**accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo en contra del penúltimo inciso del artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público (“**LOSEP**”), publicada en el Registro Oficial (Segundo Suplemento) número 294 de 6 de octubre de 2010 y también solicitó su suspensión provisional. La causa se identificó con el número 43-21-IN y su conocimiento le correspondió al ex juez Enrique Herrería Bonnet.
2. El 17 de junio de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad y dispuso: “Córrase traslado con este auto a la Asamblea Nacional del Ecuador a través de su presidenta; al Presidente Constitucional de la República y al Procurador General del Estado, para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada” y “[r]equiérase a la Asamblea Nacional del Ecuador para que, en igual término, remita a esta Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada”. Por otra parte, el Tribunal negó la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada.¹
3. El 2 de julio de 2021, la Asamblea Nacional del Ecuador remitió a este Corte la información con el “expediente [...] que contiene los informes y demás documentos”

¹ La Sala de Admisión estuvo integrada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y por los ex jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet.

que dieron origen a la norma impugnada. El 16 de julio de 2021, la referida institución dio contestación sobre la acción de inconstitucionalidad planteada. En la misma fecha, la Procuraduría General del Estado contestó la acción. Finalmente, la Presidencia de la República del Ecuador se pronunció, respecto a la acción de inconstitucionalidad, el 19 de julio de 2021.

4. 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.
5. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez.
6. El 13 de mayo de 2025, el juez José Luis Terán Suarez avocó conocimiento de la causa 43-21-IN y dispuso que, “[...] el Ministerio de Trabajo en el término de 3 días contado desde la notificación de esta providencia informe sobre (i) el procedimiento de aplicación del penúltimo inciso del artículo 5 de la LOSEP; y (ii) si existen personas extranjeras prestando sus servicios en calidad de servidores públicos y bajo qué modalidad contractual se encuentran”. (negrita omitido). El 21 de mayo de 2025, el Ministerio de Trabajo (“**Ministerio**”) dio respuesta al requerimiento planteado.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 436.2 de la Constitución de la República del Ecuador, 75 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Disposición impugnada

8. El accionante demanda la inconstitucionalidad por el fondo del penúltimo inciso del artículo 5 de la LOSEP, que establece:

Requisitos para el ingreso. - Para ingresar al servicio público se requiere [...] Las personas extranjeras residentes en el Ecuador podrán prestar sus servicios en calidad de servidoras o servidores públicos en asuntos en los cuales por su naturaleza se requiera contar con los mismos, sin perjuicio de la aplicación de los convenios bilaterales de reciprocidad que rijan esta materia, previo informe y de ser el caso el permiso de trabajo otorgado por el Ministerio del Trabajo. Para ocupar puestos de carrera, deberán tener una residencia en el país de al menos 5 años y haber cumplido el respectivo concurso de méritos y oposición [...]”.

4. Argumentos de las partes procesales

4.1 Argumentos del accionante

9. El accionante sostiene que la disposición impugnada "[...] contiene trato discriminatorio en materia laboral migratoria en contra de las personas extranjeras, lo cual es contrario al bloque de constitucionalidad [...]". En tal sentido, cita la siguiente normativa: Constitución (Artículos: 3, 9, 11.2 y 66.4) y Tratados y Convenios Internacionales (Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 2 y 7; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1 y 24; Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, artículos 1, 7 y 54; Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, artículo 2; Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las víctimas de la Trata de Personas, 3, 12 y 36; Corte Interamericana de Derechos Humanos: Opiniones Consultivas: OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A. Nro. 4, párrafo 55; OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18; y, OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A. No. 247. párrafo 66).
10. En relación con ello, señala que las normas citadas en el párrafo 9 contendrían disposiciones que fomentan que las personas extranjeras (por su "condición migratoria") no sean discriminadas en materia laboral. Así, el accionante indica que "[...] el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia [...], no pueden actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, en perjuicio de un determinado grupo de personas". En adición a esto, señala que "[h]oy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios [...] por motivos de [...] nacionalidad".
11. Por lo expuesto solicita que se acepte la demanda y se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

12. El 2 de julio de 2025, mediante oficio AN-SG-CJ-2021-0061-O, la Asamblea Nacional, remitió a este organismo el expediente digital (en CD) que contiene los

informes y demás documentos que dieron origen a la construcción de la norma impugnada.²

13. En escrito de 16 de julio de 2021, la Asamblea Nacional solicitó que se “deseche la demanda por improcedente”, por las siguientes razones:

13.1. Argumenta que, los Tratados y Convenios Internacionales que cita el accionante permiten mantener un “equilibrio entre los derechos y obligaciones” de las personas extranjeras en materia laboral. En ese sentido cita las siguientes disposiciones:

- a) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José): Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos. “[...] 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.
- b) Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares: artículo 33.b) que hace referencia a que los trabajadores migrantes tienen derecho a que el Estado de origen les proporcione información sobre “[l]os requisitos establecidos para su admisión, sus derechos y obligaciones con arreglo a la ley y la práctica del Estado interesado y cualesquiera otras cuestiones que les permitan cumplir formalidades administrativas o de otra índole en dicho Estado”; artículo 34 que dispone: “[n]inguna de las disposiciones de la presente Parte de la Convención tendrá por efecto eximir a los trabajadores migratorios y a sus familiares de la obligación de cumplir las leyes y reglamentaciones de todos los Estados de tránsito y del Estado”; artículo 52 que alude a la facultad que tiene cada Estado para restringir el acceso a determinadas categorías de empleo³; y artículo 79 que hace referencia al

² La Asamblea Nacional remite la siguiente información: 1. Proyecto de Ley Orgánica de Servicio Público; 2. Informes de la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social para los debates ante el pleno; 3. Observaciones y su tratamiento, al proyecto de Ley; 4. Objeción Presidencial; y, 5. Actas de las sesiones del Pleno para aprobación de la LOSEP.

³ El texto citado del artículo 52 señala: “1. Los trabajadores migratorios tendrán en el Estado de empleo libertad de elegir su actividad remunerada, con sujeción a las restricciones o condiciones siguientes. 2. Respecto de cualquier trabajador migratorio, el Estado de empleo podrá: a) Restringir el acceso a categorías limitadas de empleo, funciones, servicios o actividades, cuando ello sea necesario en beneficio del Estado y esté previsto por la legislación nacional; b) Restringir la libre elección de una actividad remunerada de conformidad con su legislación relativa a las condiciones de reconocimiento de calificaciones profesionales adquiridas fuera del territorio del Estado de empleo. Sin embargo, los Estados Partes interesados tratarán de reconocer esas calificaciones. 3. En el caso de los trabajadores migratorios cuyo permiso de trabajo sea de tiempo limitado, el Estado de empleo también podrá: [...] b) Limitar el acceso del trabajador migratorio a una actividad remunerada en aplicación de una política de otorgar prioridad a sus nacionales o a las

derecho de los Estados para establecer requisitos para la admisión de trabajadores migratorios.

13.2. La Asamblea Nacional agrega que los ecuatorianos y extranjeros tienen derechos y obligaciones de conformidad a los artículos: 9 de la Constitución; 33, 34 y 52 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares⁴; 29.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

13.3. Finalmente señala que, en este caso se deben aplicar los principios de “control integral”, “interpretación sistemática”, “*in dubio pro legislatore*”, “principio de constitucionalidad”, entre otras.⁵

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

14. Dentro de la presente causa, en escrito de 16 de julio de 2021, la Procuraduría General del Estado solicitó que se desestime el pedido de inconstitucionalidad por las siguientes razones:

14.1. “Conforme al artículo 233 de la Constitución, todos los servidores públicos son responsables de sus actos en ejercicio de una función pública [y] los actos que ejercen dentro de un cargo público, pueden generar responsabilidad del Estado ecuatoriano conforme al artículo 11.9 inciso segundo. [...]”.

14.2. El informe previo y permiso de trabajo “es un requisito habitual dentro de varios países”. En este sentido, agrega que a nivel interno existen varias disposiciones y normativas que regulan dichos permisos tales como: Reglamento General a la LOSEP, artículo 4.b y 148; y el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-130, “Instructivo para la obtención de la autorización laboral a personas extranjeras para trabajar en el sector público”.⁶

personas que estén asimiladas a sus nacionales para esos fines en virtud de la legislación vigente o de acuerdos bilaterales o multilaterales. Las limitaciones de este tipo no se aplicarán a un trabajador migratorio que haya residido legalmente en el territorio del Estado de empleo para los fines de ejercer una actividad remunerada por un período determinado en la legislación nacional de dicho Estado que no sea superior a cinco años”.

⁴ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

⁵ Los demás principios que cita la Asamblea son: interpretación teleológica, interpretación literal; configuración de la unidad normativa; y constitucionalidad de la norma impugnada.

⁶ Esta Corte verifica que actualmente este instructivo fue derogado con la expedición del nuevo “Instructivo para la obtención de la autorización laboral a personas extranjeras para trabajar en el sector público” publicado mediante Acuerdo Ministerial 155 - Registro Oficial 643, de 13 de septiembre de 2024.

- 14.3.** Los permisos de trabajo se constituyen en una “garantía de contratación de la persona extranjera en función de las necesidades del sector público que se busquen cumplir”.⁷
- 14.4.** Por otro lado, el tiempo mínimo de residencia en el país (5 años) sirve para que las personas que no tengan vínculo jurídico político con el Estado puedan familiarizarse con la realidad nacional ecuatoriana. Además, el tiempo de residencia es producto de la libertad configurativa que tiene el legislador.
- 14.5.** En resumen, “[...] el permiso y el requisito temporal de residencia tienen un fin constitucionalmente válido vinculado con la responsabilidad en el ejercicio de un servicio público [...], y “[...] el permiso otorga información al Estado sobre las personas extranjeras a las que va a contratar, es decir es el medio idóneo para cotejar información, mientras que el requisito de permanencia de 5 años es adecuado pues garantiza el conocimiento de la realidad nacional y de la participación activa e informada de las personas extranjeras en asuntos de interés público [...]”.

4.4. Argumentos de la Presidencia de la República

- 15.** El 19 de julio de 2021, Presidencia de la República solicitó que se deseche la demanda, por las siguientes razones:
- 15.1.** El tiempo de 5 años es producto de la libertad configurativa del legislador y tiene por finalidad que las personas tengan conocimiento de las políticas y leyes internas del Ecuador, pues, además, el servicio público tiene una responsabilidad estatal especial.⁸
- 15.2.** El requisito del permiso consta en los artículos 20 y 33.b de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- 15.3.** Los requisitos del permiso y tiempo mínimo de residencia en el país son parte de la práctica común de varios países, como las legislaciones de Perú y de México, en las que existe “[...] discriminación positiva en beneficio de sus naturales sin necesidad de atentar contra el derecho de igualdad [...]”.

⁷ CCE, expediente del caso 43-21-IN, foja 25 vuelta.

⁸ La Presidencia cita al artículo 49 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana que trata sobre el tiempo de residencia de los extranjeros para ejercer el derecho al voto, para tomarlo como otro ejemplo de las regulaciones internas que existe en Ecuador para los que no son nacionales.

4.5. Informe del Ministerio del Trabajo

16. En lo principal, respecto del informe solicitado por esta Corte, según lo especificado en el párrafo 6, el Ministerio de Trabajo señala:

16.1. Que mediante Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2024-155, de fecha 27 de agosto de 2024, el Ministerio expide el “Instructivo para la obtención de la autorización laboral a personas extranjeras para trabajar en el sector público”. Añade que este instructivo tiene como uno de sus sustentos el penúltimo y “[...] último inciso del artículo 5, de la Ley Orgánica del Servicio Público [que] indica: “En caso de requerirse la contratación de personas extranjeras, la autoridad nominadora, previo informe motivado de la unidad de administración del talento humano solicitará la respectiva autorización del Ministerio del Trabajo”.

16.2. Que “[l]as Unidades de Administración de Talento Humano deberán verificar [que las] personas extranjeras cuenten con los requisitos establecidos en el artículo 7 del Acuerdo Ministerial [antes referido] MDT “a) Visa vigente; y, b) Cédula de identidad vigente emitida por la entidad del Estado competente”; mismos que se encuentran de conformidad a lo establecido en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana”.

16.3. Que en el Instructivo constan los pasos a seguir para que las Unidades de Talento Humano soliciten la autorización de contratación de personas extranjeras. En ese sentido el Ministerio precisa:

Las Unidades de Administración de Talento Humano institucionales o quien haga sus veces, a través de la plataforma tecnológica del Ministerio de Trabajo, seguirá el procedimiento establecido en el artículo 8 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-155 para la obtención de la autorización laboral: “a) Aceptar en el sistema el Acuerdo de responsabilidad por el uso de medios y servicios electrónicos; b) Registrar de forma correcta todos los campos de información referente a la persona extranjera; y, c) Generar en la plataforma tecnológica del Ministerio del Trabajo la solicitud de autorización laboral e informe técnico único.” Cabe recalcar que el Sistema de Migraciones Laborales es una plataforma digital diseñada para que la Unidad de Administración de Talento Humano (UATH) de cada institución pública, sea la generadora de información tanto de la persona extranjera como de la institución requirente de personal.

16.4. Que, “[...] la autorización laboral no se niega o rechaza bajo ningún concepto, puesto que no existe en la normativa la figura legal de negativa a la solicitud. En caso de que el Ministerio del Trabajo emita observaciones a la solicitud de autorización laboral es la Unidad de Administración de Talento Humano la que

deberá subsanar para el otorgamiento de la misma; siendo de su absoluta responsabilidad la obtención del citado requisito de ingreso”.

16.5. Que, “[el] número de autorizaciones laborales emitidas, reportando entre el año 2019 al 30 de abril de 2024, [da] un total de 11597 autorizaciones”.

5. Cuestión previa: conexidad normativa

17. De conformidad con el artículo 76.9 de la LOGJCC, se presume la existencia de unidad normativa “a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”.
18. Esta Corte observa que, aun cuando no fue expresamente alegada como norma impugnada, el artículo 3 y 4 del Reglamento de la LOSEP (“**Reglamento**”) y el Acuerdo Ministerial MDT-2024-155, que contiene el “Instructivo para la Obtención de la Autorización Laboral a Personas Extranjeras para Trabajar en el Sector Público” (“**Instructivo**”), estos instrumentalizan el penúltimo inciso del artículo 5 de la LOSEP. En este sentido, un pronunciamiento sobre la LOSEP implica necesariamente pronunciarse también sobre el Reglamento y el Acuerdo Ministerial, en cuanto a los requisitos para la contratación de extranjeros residentes en el Ecuador para ocupar cargos públicos.⁹
19. En tal razón, con fundamento en el artículo 436 número 3 de la Constitución y el artículo 76.9 de la LOGJCC, esta Corte analizará, la constitucionalidad por conexidad de las disposiciones contenidas en los artículos 3 y 4 del Reglamento de la LOSEP y en el Acuerdo Ministerial MDT-2024-155, en lo que corresponda.

⁹ El artículo 3 del Reglamento establece: “Para ocupar un puesto en el servicio público, debe cumplirse con los requisitos establecidos en el artículo 5 de la LOSEP [...]”. Por su parte, el artículo 4 del Reglamento establece, en general, los requisitos para que las personas extranjeras puedan ser servidores públicos tanto en puesto de carrera como en otras formas de contratación. Por otra parte el Instructivo establece en el artículo 1: “Del objeto.- Regular el proceso que permita a las Unidades de Administración del Talento Art. 1 Humano -UATH o quienes hagan sus veces, de las instituciones, entidades y organismos del Estado sujetos al ámbito del presente Acuerdo, obtener la autorización para el ingreso de personas extranjeras a laborar en el sector público, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Servicio Público, su Reglamento General y la normativa expedida por el Ministerio del Trabajo”.

6. Planteamiento y formulación del problema jurídico

20. En los cargos mencionados en los párrafos 9 y 10, el accionante sostiene que el penúltimo inciso del artículo 5 de la LOSEP, aplicado a través del Reglamento e Instructivo antes mencionados (“**normativa conexas**”), establece requisitos —como el “informe previo”, el “permiso de trabajo” y un tiempo mínimo de residencia de cinco años para ocupar puestos de carrera— para que las personas extranjeras residentes puedan prestar servicios como servidoras o servidores públicos.
21. Según el accionante, dichos requisitos contravienen los artículos 9, 11.2 y 66.4 de la Constitución, así como varios tratados y convenios internacionales, atentando contra el derecho a la igualdad y a la no discriminación de las personas extranjeras residentes. De esta manera, se formula el siguiente problema jurídico: ¿El penúltimo inciso del artículo 5 de la LOSEP, que a su vez está instrumentalizado en el Reglamento e Instructivo, que establecen requisitos para que las personas extranjeras residentes presten sus servicios en calidad de servidoras o servidores públicos, es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación de las personas extranjeras residentes en Ecuador?

7. Resolución del problema jurídico

- 7.1. **¿El penúltimo inciso del artículo 5 de la LOSEP, que a su vez está instrumentalizado en el Reglamento e Instructivo, que establecen requisitos para que las personas extranjeras residentes presten sus servicios en calidad de servidoras o servidores públicos, es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación de las personas extranjeras residentes en Ecuador?**
22. El accionante alega que, los requisitos del “informe previo” y “permiso de trabajo”, y el tiempo de residencia de 5 años consecutivos para ocupar puestos de carrera, contenidos en el penúltimo inciso del artículo 5 de la LOSEP son discriminatorios para las personas extranjeras residentes en Ecuador. Por lo cual, la Corte analizará si tales exigencias involucran un trato discriminatorio para las personas extranjeras residentes o, si constituye una distinción autorizada conforme a las normas constitucionales.
23. La Constitución consagra en el artículo 3.1, como uno de los deberes primordiales del Estado: “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”.
24. Asimismo, el artículo 11.2 de la Constitución establece:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni 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. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.¹⁰

25. Dentro de los derechos de libertad, el artículo 66.4 de la Constitución reconoce y garantiza a las personas el: “Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.
26. Con el fin de determinar si la norma impugnada y la normativa conexas son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, la Corte ha establecido que deben concurrir tres elementos:

(i) la comparabilidad, esto implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la constatación de un trato diferenciado con base en una de las categorías enunciadas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución; y (iii) la verificación del resultado, producto del trato diferenciado, misma que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. Al respecto, esta Corte ha indicado que la diferencia justificada se presenta, en principio, cuando se promueve derechos, mientras que la diferencia discriminatoria se presenta cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. Por lo tanto, para determinar si ha existido un trato discriminatorio, este Organismo analizará si concurren los tres elementos.¹¹

27. Respecto al primer elemento *-comparabilidad-*, se desprende que, en principio, se podrá determinar la presencia de un trato discriminatorio si se evidencia que los individuos sobre quienes recae la conducta que se reputa discriminatoria están en semejantes o idénticas condiciones. En caso contrario, si aquellas personas no están en situaciones equivalentes, no se puede establecer el elemento de *comparabilidad*, dado que, justamente, existirían diferencias que lo justifican y que no permiten brindar un tratamiento idéntico o equiparable entre aquellos.¹²

¹⁰ El principio de igualdad y no discriminación, está recogido en varios tratados y convenios internacionales tales como: Artículos 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y varias Opiniones Consultivas, y artículo 2 de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el Trabajo. En estos ejemplos, se prohíben toda clase de discriminación, entre otros, por su origen nacional.

¹¹ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 36

¹² CCE, sentencia 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párr. 24 y 25.

28. Lo expresado constituye un elemento fundamental que forma parte del contenido del derecho a la igualdad formal y material, cuyo sustento se basa en que el ordenamiento jurídico reconoce la igualdad entre iguales, pero está obligado también a comprender y reconocer sus diferencias.¹³ Esto, además, con la finalidad de alcanzar una equiparación real de oportunidades y acceso a todos los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución.

29. En relación a lo anterior, este Organismo manifestó:

Es importante resaltar que la Constitución de Montecristi marca una distinción entre igualdad formal y material, lo que constituye un avance importante del Estado constitucional de derechos y justicia que pretende expandir el contenido y tradicional de la igualdad en sentido formal a fin de que aquella no solo busque proporcionar un trato igual a los iguales, sino también, conceder un trato desigual a los desiguales, de manera que se considere las diferencias legítimas que existen entre las personas dadas sus condiciones reales de existencia y que justifican un tratamiento jurídico diferente, con la finalidad de alcanzar una equiparación real de oportunidades y acceso a todos los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución.¹⁴

30. En el caso en concreto, en la normativa impugnada y normativa conexas se establecen requisitos para que las personas extranjeras residentes en Ecuador puedan ser servidoras o servidores públicos. En ese sentido, la norma impugnada señala que aquellas personas para ser contratadas como servidoras o servidores públicos deben tener un “informe previo” y “permiso de trabajo”; y, para puestos de carrera, tener al menos 5 años consecutivos de residencia.

31. Tal como previamente se expuso, corresponde examinar si, en el caso concreto, se ha otorgado un tratamiento diferenciado a las personas extranjeras residentes en circunstancias que, por ser idénticas o similares, exigían un trato equivalente a los nacionales, o si, por el contrario, estas situaciones no comparten elementos comunes y tal diferencia está justificada en que no existe el elemento de *comparabilidad*.¹⁵ En caso de que se verifique la existencia del elemento en cuestión, se deberá continuar con el análisis de los demás aspectos que ha señalado la jurisprudencia de este Organismo.¹⁶

¹³ CCE, sentencia 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párr. 26.

¹⁴ CCE, sentencia 344-16-SEP-CC, 1180-10-EP, 26 de octubre de 2016, p. 23.

¹⁵ CCE, sentencia 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párr. 29.

¹⁶ CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 155. En dicha sentencia y en otras, se estableció que deben analizar los siguientes elementos: “(i) la comparabilidad de los sujetos o titulares de derechos; (ii) la constatación si existe un trato diferenciado, con base en una de las categorías contempladas en el número 2 del artículo 11 CRE; y, (iii) la verificación de si la diferencia es justificada o discriminatoria”. Párr. 147: Los niveles de escrutinio que fundamentan el parámetro iii) se sustentan sobre las categorías contempladas en el artículo 11 numeral 2 de la CRE: (i) bajo si se atenta contra la igualdad formal, (ii) medio a partir de categorías protegidas; y, (iii) estricto cuando la distinción se basa en una categoría sospechosa.

32. En primer lugar, se debe precisar que el artículo 9 de la Constitución establece: “[l]as personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, **de acuerdo con la Constitución**”. (énfasis añadido). En ese sentido, queda claro que tanto los extranjeros como los nacionales mantienen los mismos derechos en el marco de la Constitución, lo que conlleva la posibilidad de puedan ser parte del servicio público, correlativamente con los deberes y obligaciones que aquello involucra.
33. En el caso en concreto, lo que se alega es que las personas extranjeras residentes pueden acceder al sector público, pero previo al cumplimiento de los requisitos que contiene la normativa impugnada. En esa medida lo que alega es la restricción al acceso al sector público por los requisitos descritos en el párrafo 29 al ser discriminatorios. El artículo 228 de la Carta Magna señala: “[e]l ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, **en la forma que determine la ley**, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora”. (énfasis añadido).
34. De esta manera y en relación con la norma impugnada, queda claro que las personas extranjeras residentes tienen los mismos derechos que los nacionales y que la Constitución dispone que el ingreso al sector público sea regulado en la ley. En atención a esto último, la Asamblea Nacional, órgano con facultad constitucional para expedir leyes¹⁷, ha regulado el ingreso al sector público mediante la expedición de la LOSEP.
35. En segundo lugar, de la revisión de la normativa impugnada y de su normativa conexas, se desprende que el “informe previo” y “el permiso”, son elaborados por la Unidad de Talento Humano y otorgado por el Ministerio de Trabajo, respectivamente; para lo cual se debe verificar que las personas extranjeras residentes cuenten con los siguientes requisitos: a) visa vigente; y, b) cédula de identidad vigente emitida por la entidad del Estado competente.
36. En el caso examinado, es indudable que los ecuatorianos no podrían llegar a cumplir estos criterios (a y b), dado que, la visa es “la autorización que otorga el Estado ecuatoriano a las personas extranjeras, para que puedan permanecer en el país por un

¹⁷ Constitución, art. 120.6: “Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”.

período temporal o permanente”.¹⁸ En el caso del nacional no requiere tal requisito pues aquella persona “[...] mantiene un vínculo jurídico y político con el Estado ecuatoriano, por nacimiento o por naturalización, de conformidad con la Constitución y la ley”.¹⁹ Así, el nacional o ecuatoriano no está en una situación similar como para ser sujeto comparable respecto de un extranjero residente en Ecuador.

37. En tercer lugar, respecto al tiempo de residencia en el país de al menos 5 años consecutivos para ocupar puestos de carrera, en estricto sentido, no se puede establecer elementos que nos lleven a concluir que existe comparabilidad, pues, la residencia en el país, es un estatus migratorio que corresponde a las personas extranjeras, a la luz de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.
38. En ese contexto, dadas aquellas puntualizaciones en el caso analizado, se justifica que exista normativa diferenciada, pues atiende a especificidades concretas²⁰ entre las personas extranjeras residentes y los nacionales.
39. Al evidenciarse que no existe el elemento de comparabilidad, este Organismo ha dicho que “[...] un trato diferenciado no podría ser considerado como discriminatorio [si] exist[en] diferencias que lo justifican”.²¹
40. Tomando en cuenta lo indicado, se evidencia que aquellos requisitos atienden a particularidades propias de las personas extranjeras residentes en Ecuador, sin que se evidencie que algún requisito sea posible – de alguna manera - aplicar a los ecuatorianos, pues lo que se verifica para la contratación de personas residentes extranjeras es la condición migratoria y temporalidad – en el caso de puestos de carrera-.
41. Esta Corte resalta que, la norma impugnada no prohíbe el acceso a puestos públicos a los extranjeros residentes, ni tampoco para aquellos cargos que corresponden al régimen de carrera, solo lo condiciona. En adición a ello, el artículo 10 del Instructivo señala que, en el caso de existir observaciones a la solicitud de contratación de personas extranjeras, el Ministerio da un término para “subsanan”, y de no hacerlo, se entenderá como “[...] desistimiento a la solicitud, sin perjuicio de volver a presentar una nueva solicitud”.²²

¹⁸ Ley Orgánica De Movilidad Humana (“LOMH”), Registro Oficial Suplemento, 938, 06 de febrero de 2017, art. 3.13.

¹⁹ LOMH, artículo 3.10.

²⁰ CCE, sentencia 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párr. 37.

²¹ CCE, sentencia 1290-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 116.

²² Según el informe presentado por el Ministerio, se han concedido 11597 autorizaciones para que personas extranjeras presten sus servicios en calidad de servidoras o servidores públicos.

42. Finalmente, esta Corte observa que los requisito que contiene la norma impugnada se agregaron en la objeción presidencial para posibilitar el acceso a extranjeros al servicio público, pues el texto que debatió y aprobó la Asamblea, en primera instancia, no contemplaba la evento de que las personas extranjeras formen parte del sector público.²³
43. En tal virtud, al evidenciarse que no existe el elemento de comparabilidad en el caso en concreto, no se puede llegar a establecer que los requisitos contenidos en la norma impugnada y su normativa conexa configuran un trato discriminatorio. En tal sentido, no es posible avanzar con el análisis de los demás elementos descritos en el párrafo 25 de la presente sentencia.²⁴
44. Por todo lo expuesto, se concluye que el penúltimo inciso del artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público, así como la normativa conexa, no son contrarios a los derechos reconocidos en los artículos 9, 11.2 y 66.4 de la Constitución de la República del Ecuador.

8. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad **43-21-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

²³ Conforme consta de los documentos remitidos a esta Corte por la Asamblea Nacional, el 3 de septiembre de 2010, el presidente de la República de aquel entonces, presentó una objeción parcial al proyecto de la LOSEP, que contenía objeciones a varios artículos al referido proyecto de ley. El fundamento del presidente fue: “Para su desarrollo, y el de la administración pública, el país requiere contar con servidores con una adecuada profesionalización y especialización en diversas áreas, observándose que las universidades y escuelas politécnicas del país aún no desarrollan una serie de carreras que existen en otros países, así como existen extranjeros que han desarrollado una serie de conocimientos, destrezas y habilidades que pueden ser necesarias para el mismo. En tal virtud, negar la posibilidad de contratar en la administración pública extranjeros, es inadecuado.”

²⁴ El criterio de la falta de concurrencia del elemento de la comparabilidad y la no continuación con el análisis de los demás elementos sobre el trato discriminatorio, ha sido aplicado en varias sentencias de esta Corte. Por ejemplo, ver: 39-18-IN/22, 26-19-IN/22, 42-22-CN/23, 57-20-IN/23, 70-21-IN/25, 101-22-IN/25, 6-17-CN/19.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de octubre de 2025, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Claudia Salgado Levy, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)

Razón: Siento por tal, que en la sentencia del caso 43-21-IN, no consta el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por haberse presentado el supuesto establecido en el inciso cuarto del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

4321IN-863dc



Caso Nro. 43-21-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 38-22-CN/25
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

Quito, D. M., 08 de octubre de 2025

CASO 38-22-CN

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

SENTENCIA 38-22-CN/25

Resumen: Esta sentencia analiza la consulta de constitucionalidad de los artículos 439 y 654 del Código Orgánico Integral Penal. Una vez efectuado el análisis, la Corte Constitucional absuelve la consulta en el sentido de que dichas normas no vulneran el derecho a recurrir, sin embargo, sí se debe permitir la impugnación de los responsables solidarios durante el proceso penal, respecto de circunstancias relacionadas al establecimiento de la reparación de las víctimas.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes del proceso penal de origen

1. El 31 de julio de 2020, ante el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Mejía, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), se llevó a cabo la audiencia de formulación de cargos en contra de Edgar Rolando Herrera Álvarez (“**procesado**”), por el delito de tránsito de daños materiales, previsto en el inciso tercero del artículo 380 del COIP.¹
2. El 20 de agosto de 2020, Amary Sandra Salazar Surillo y Jorge Santiago Donoso Orozco presentaron acusación particular en contra del procesado por los daños producidos en el vehículo de placas PDX5360. La misma fue aceptada por la Unidad Judicial el 10 de septiembre de 2020.
3. El 3 de septiembre de 2020, José Raúl Guaygua presentó acusación particular por los daños producidos en el vehículo de placas TBE6721, en contra del procesado y Laura Ximena Marcalla Andrango (“**dueña del vehículo**”) como propietaria del vehículo

¹A la causa penal se le asignó el número de juicio 17292-2020-00588. En la misma audiencia se notificó el inicio de la instrucción fiscal. El juez aceptó el pedido de medidas cautelares de la Fiscalía General del Estado e impuso la prohibición de enajenar el vehículo de placas CAD0495 y la retención de dinero en las cuentas del procesado. El proceso se dio por un accidente de tránsito el 02 de marzo de 2018, a las 16h20 aproximadamente, en la Panamericana Sur, sector Miraflores, en la ciudad de Quito, consistente en un choque con volcamiento entre los vehículos marca Nissan de placas PBX5360 conducido por la señora Salazar Surillo Amary Sandra, Great Wall de placas TBE6721 conducido por el señor Guaygua José Raúl y el vehículo Tipo Furgón Marca Hino de placas CAD0495 conducido por Edgar Rolando Herrera Álvarez (procesado), quien provocó el accidente por exceso de velocidad y pérdida de frenos.

que provocó el accidente. Esta fue aceptada por la Unidad Judicial en providencia de 15 de septiembre de 2020.

4. El 08 de abril de 2021, en la audiencia de evaluación y preparatoria de juicio la Unidad Judicial dictó auto de llamamiento a juicio en contra del procesado como autor del delito de tránsito de daños materiales. Además, se remitió el expediente a un juez distinto de la misma Unidad Judicial para la etapa de juicio.
5. El 27 de junio de 2022, una jueza de la Unidad Judicial dictó sentencia en la que declaró al procesado autor del delito acusado, a quien impuso la pena de multa de cuatro remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general y la reducción de nueve puntos en su licencia de conducir. Como medidas de reparación por los daños ocasionados ordenó al procesado y a la dueña del vehículo como responsable solidaria de los daños civiles, el pago de diez mil seiscientos diez dólares a favor de José Raúl Guaygua y dos mil dólares a favor de Amary Sandra Salazar Surillo y Jorge Santiago Donoso Orozco. De esta decisión, únicamente la dueña del vehículo presentó recurso de apelación².
6. El 13 de octubre de 2022, ante la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Sala Provincial**"), se llevó a cabo la audiencia de apelación, en la que se decidió suspender el procedimiento y realizar consulta de constitucionalidad de los artículos 439 y 654 del COIP.
7. El 20 de octubre de 2022, la Sala Provincial remitió una consulta de constitucionalidad de norma, respecto de los artículos 439 y 654 del COIP, frente a la imposibilidad de la dueña del vehículo de impugnar, lo que vulneraría la garantía del derecho a la defensa y de recurrir los fallos o resoluciones en los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos (CRE, Art, 76 numeral 7 letra m).

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

8. La consulta de constitucionalidad de norma ingresó a la Corte Constitucional el 01 de noviembre de 2022, la competencia se radicó ante el exjuez constitucional Enrique Herrería Bonnet. La causa fue signada con el número 38-22-CN.
9. En auto de 16 de febrero de 2023, notificado el 08 de marzo de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa 38-22-CN y

² El principal argumento de la impugnación es la inconformidad con la prueba pericial de avalúo de los daños producidos, alegando que esta habría roto la cadena de custodia.

corrió traslado con la consulta y el auto de admisión a los jueces de la Sala Provincial y a los sujetos procesales dentro de la causa 17292-2020-00588.³

10. El 18 de marzo de 2025, se procedió al resorteo de la causa por renovación parcial de los miembros de la Corte Constitucional. La sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
11. El 21 de julio de 2025, la jueza constitucional Claudia Salgado Levy avocó conocimiento de la causa 38-21-CN y dispuso oficiar a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado, para que en el término de cinco días remitan un informe sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.
12. El 28 de julio de 2025, Stalin Santiago Andino González, secretario general jurídico de la Presidencia de la República (“**Presidencia**”), solicitó que se tome en cuenta la causa 1387-17-EP/25 para abordar la figura del responsable solidario en el ámbito penal, a quien se debe permitir impugnar durante el proceso penal.
13. El 28 de julio de 2025 (19h03 y 19h32), Mercedes Estefanía Mediavilla Yandún, procuradora judicial de Niels Anthonez Olsen Peet, presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**”), señaló que el responsable solidario no recibe afectación de derechos en el ámbito penal, no es sometido a juicio ni se discute su responsabilidad en calidad de autor o partícipe del delito. Su vínculo con la causa es de naturaleza patrimonial, y esa relación no le confiere automáticamente legitimidad para impugnar resoluciones penales; con lo que se ratifica en la constitucionalidad de los artículos 439 y 654 del COIP.
14. La Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) no presentó el informe requerido dentro del término concedido.

2. Competencia

15. De conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador y los artículos 141, 142 y 143 de la LOGJCC, la Corte Constitucional del Ecuador es competente para decidir sobre las consultas de constitucionalidad de norma.

³ El Tribunal estuvo conformado por las ex juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín; y, el ex juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.

3. Normas cuya constitucionalidad se consulta

16. Las normas materia de la consulta son las contenidas en los artículos 654, inciso primero y 439 del COIP, que prevén:

Art. 654.- Trámite.- El recurso de apelación podrá interponerse por los *sujetos procesales*, de acuerdo con las siguientes reglas [...]

Art. 439.- Sujetos procesales.- Son sujetos del proceso penal:

1. La persona procesada
2. La víctima
3. La Fiscalía
4. La Defensa

4. Argumentos de la autoridad consultante

4.1. Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

17. La Sala Provincial estima que las normas consultadas vulneran el derecho a recurrir del responsable solidario en el delito de tránsito de daños materiales, previsto en el artículo 380 del COIP.⁴
18. En lo sustancial, la consulta señala que el artículo 439 del COIP establece quiénes son sujetos procesales en el proceso penal, entre los que no se encuentra la responsable solidaria de los daños civiles en el delito de tránsito de daños materiales. Por lo que, cuando el artículo 654 *ibidem*, en su primer inciso, establece que el recurso de apelación puede interponerse por los sujetos procesales, se excluye a la responsable solidaria para acceder a este medio de impugnación.
19. Para la Sala Provincial, imponer a la dueña del vehículo la obligación solidaria sobre los daños civiles significa una afectación a su derecho de la propiedad, pues de no cancelarse la indemnización se podría rematar su vehículo.⁵
20. La autoridad consultante considera que la decisión contra la responsable solidaria es definitiva, pues los sujetos procesales según el artículo 439 del COIP no presentaron recursos de apelación.⁶ Al no ser sujeto procesal, se le impide acceder a un tribunal superior que reexamine la decisión que afecta su derecho a la propiedad y de encontrar errores estos se puedan corregir, lo que afecta los derechos al debido proceso en la

⁴ Constitución, artículo 76 número 7 letra m).

⁵ En la causa objeto de la consulta el vehículo de la responsable solidaria fue objeto de medida cautelar de retención para asegurar el pago de la reparación integral, sin que su propietaria sea sujeto procesal.

⁶ Ni la Fiscalía, ni los procesados, ni los acusadores particulares o sus defensas técnicas interpusieron recursos de impugnación vertical contra la sentencia condenatoria emitida por la Unidad Judicial.

garantía de recurrir y a la tutela judicial efectiva, reconocidos los artículos 76 número 7 letra m) y 75 de la Constitución, y al doble conforme, reconocido por esta Corte en la sentencia 987-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020 (párr. 46).

21. Los jueces consultantes señalan que la consulta tiene relevancia constitucional, pues los artículos consultados regulan en materia penal el ejercicio del derecho a recurrir, y al limitar el mismo, pueden estar contraviniendo la supremacía constitucional.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

22. La Presidencia indicó que el derecho a recurrir se encuentra delimitado por el contenido normativo que regula cada materia, que en el caso concreto es el COIP, que tiene carácter restrictivo. En el que no se considera a las personas propietarias de vehículos como sujetos procesales.
23. Invoca la sentencia 1387-17-EP/25, de 30 de enero de 2025, en el que se consideró que en el ámbito penal, respecto a la determinación de reparaciones a las víctimas, la participación de las personas propietarias de vehículos involucrados en la infracción resulta relevante, porque el proceso penal afecta sus derechos con la declaración de responsabilidad solidaria; y, por lo tanto gozan de legitimidad procesal para recurrir la decisión exclusivamente respecto de su calidad de responsable solidario.
24. Señala que “en virtud del pronunciamiento contenido en la sentencia No. 1387-17-EP/25, [...] se considera que el contenido de dicha decisión ofrece elementos suficientes para el abordaje del caso, dentro del marco legal vigente”.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

25. La Asamblea Nacional señaló que la figura del responsable solidario no tiene participación procesal plena, pues no le afectan los fines del proceso penal, que es determinar la responsabilidad penal y la imposición de la sanción correspondiente. Su participación está limitada a una eventual responsabilidad patrimonial derivada de la condena impuesta a otra persona.
26. No hay vinculación del responsable solidario en el ámbito penal, sino en el ámbito patrimonial. En este sentido, invoca la sentencia 2403-19-EP/22, párrafo 35, en el que se establece que el derecho a recurrir no es una garantía absoluta; y, la sentencia 857-16-EP/21, en la que en un caso análogo se estableció quienes son sujetos procesales y que el proceso penal no tiene por objeto la determinación de derechos, sino la determinación de la existencia de una infracción y la responsabilidad individual de las personas procesadas.

27. Añade que “es legítimo que la legislación nacional defina qué sujetos pueden recurrir, en qué momentos y en qué condiciones, siempre que no se afecte el núcleo esencial del derecho al debido proceso”; y, por tanto, "puede establecer que solo [...] quienes han sido objeto de acusación y defensa respecto de una posible responsabilidad penal, estén habilitados para interponer recursos contra decisiones judiciales que los afecten”.
28. Con lo anotado, se ratifica en la constitucionalidad de los artículos 439 y 654 del COIP, en virtud de los principios de legitimidad, legalidad e *in dubio pro legislatore*.

5. Planteamiento del problema jurídico

29. El control concreto de constitucionalidad, ejercido mediante la consulta de norma, tiene por finalidad garantizar que la aplicación de las disposiciones jurídicas en los procesos judiciales sea conforme con la Constitución y con los instrumentos internacionales de derechos humanos, a fin de preservar la coherencia del orden jurídico y el principio de supremacía constitucional.⁷ La consulta de norma no tiene por objeto revisar si la disposición sometida a análisis es coherente con otras normas de rango infra constitucional.⁸
30. El rol de esta Corte al absolver consultas de norma exige analizar la compatibilidad entre la aplicación de la disposición jurídica en el caso concreto y las normas constitucionales invocadas en el petitorio.⁹ En consecuencia, la formulación del problema jurídico se desprende de los argumentos expresados por la autoridad judicial.
31. Del contenido de la consulta, se advierte la referencia a posibles vulneraciones a los derechos a la tutela judicial efectiva y al doble conforme. Sin embargo, no plantea argumentos independientes respecto de cómo las normas consultadas contravendrían estos derechos, pues las razones que invoca son las mismas con las que se argumenta la posible afectación al derecho a recurrir como garantía del derecho a la defensa. Por tanto, esta Corte considera que no existen argumentos suficientes para formular problemas jurídicos respecto a los derechos a la tutela judicial efectiva y al doble conforme y centrará su análisis de compatibilidad únicamente en relación con la garantía del derecho a recurrir, que constituye el motivo principal de la consulta.
32. La autoridad consultante plantea como fundamento una posible vulneración del derecho a recurrir de la responsable solidaria en un proceso penal por un delito de

⁷ CCE, sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 20; sentencia 2-19-CN/19, 28 de agosto de 2019, párr. 18.

⁸ CCE, sentencia 15-21-CN/21, 7 de julio de 2021, párr. 21; sentencia 3-17-CN/19, 9 de julio de 2019, párr. 48.

⁹ CCE, sentencia 49-21-CN/25, 23 de enero de 2025, párr. 35.

tránsito con daños materiales. Esta circunstancia se origina en el hecho de que fue la única en presentar un recurso de apelación contra la sentencia condenatoria y en aplicación de los artículos 439 y 654, primer inciso, del COIP que no le reconocen como sujeto procesal, por ende, no se encuentra legitimada para impugnar. Ello conduce a que la decisión no pueda ser conocida por un tribunal superior que, dado el caso, podría enmendar errores producidos en primera instancia.

33. Por tanto, para resolver la consulta, esta Corte considera pertinente analizar si la aplicación de la normativa en referencia contraviene el derecho a recurrir, reconocido en el artículo 76, numeral 7 literal m) de la CRE, al excluir como sujeto procesal a la responsable solidaria y no prever su legitimidad para presentar el recurso de apelación. Con lo que se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La aplicación de los artículos 439 y 654, primer inciso, del COIP transgrede el derecho a recurrir, al no prever la legitimación de la responsable solidaria para apelar por los daños civiles?**

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La aplicación de los artículos 439 y 654, primer inciso, del COIP transgrede el derecho a recurrir, al no prever la legitimación de la responsable solidaria para apelar por los daños civiles?

34. El artículo 76 número 7 letra m) de la CRE, reconoce:

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

[...]

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

[...]

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

35. Sobre el derecho a recurrir, esta Corte ha establecido que implica la posibilidad de acceder a un órgano jerárquicamente superior para la revisión de una decisión o fallo, con la finalidad de subsanar errores u omisiones que se hubieren cometido;¹⁰ y, tiene como principales características: **(i)** su naturaleza adjetiva, **(ii)** su carácter no absoluto, **(iii)** su limitación, y **(iv)** su sujeción al principio dispositivo.¹¹
36. Este Organismo ha establecido que este derecho no es absoluto porque se encuentra sujeto a configuración legislativa, por lo que existen procesos en los que la ley no prevé

¹⁰ CCE, sentencia 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 26; sentencia 54-21-IN/24, 06 de junio de 2024, párr. 54.

¹¹ CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 31.

la posibilidad de recurrir, sin que esto signifique una vulneración a esta garantía; y, es limitado porque la seguridad jurídica exige que los procesos judiciales tengan un final de manera que los sujetos procesales no se encuentran en la indeterminación de su situación jurídica de manera indefinida.¹²

37. En este contexto, el carácter no absoluto del derecho a recurrir permite al legislador definir los criterios de legitimidad en el acceso a los recursos, restringiendo así la posibilidad de que cualquier persona que se considere afectada por una decisión judicial interponga medios de impugnación. Conforme al inciso primero del artículo 654 del COIP, el legislador limita esta facultad exclusivamente a los sujetos procesales.¹³
38. En cuanto al artículo 439 del COIP, el legislador establece quien puede ser considerado sujeto procesal. Esto parte de la relación jurídica procesal que se produce por la infracción y la afectación directa a los derechos durante el proceso en el ejercicio público de la acción.
39. En este marco, la persona procesada –natural o jurídica– (COIP, artículo 439 número 1) es en contra de quien se ejerce la acción. Es a quien se acusa haber cometido la infracción. Durante el proceso sus derechos pueden ser limitados por el desarrollo de técnicas de investigación, imposición de medidas cautelares y de protección. Además, los elementos de la pretensión penal que se dictan en la sentencia le afectan directamente: la existencia de los hechos que se le acusan, la determinación de su responsabilidad, la imposición de las penas que le corresponden¹⁴ y las medidas de reparación que debe satisfacer.
40. La víctima es la persona sobre quien recae la infracción que puso en peligro o produjo resultados lesivos sobre sus derechos. Como tal la Constitución (art. 78) y el COIP (Art. 11 numeral 2), le reconocen el derecho a la reparación integral. La reparación que se ordene en la sentencia decide directamente sobre sus derechos. Además, tomando en cuenta que existen delitos pluriofensivos que pueden afectar más bienes jurídicos distintos al que define la clasificación en el catálogo de delitos, el legislador ha previsto en el artículo 441 del COIP un amplio abanico de circunstancias que permiten calificar a una persona como víctima.

¹² *Ibid.* párr. 33 y 34.

¹³ Con esto se verifica el error en la expresión de la Sala Provincial en el texto de su consulta, cuando señaló que “18. Es una garantía básica de las personas recurrir de los fallos o resoluciones; norma que no establece limitación a persona alguna”.

¹⁴ El COIP, establece que se pueden imponer penas privativas de libertad y no privativas de libertad, y penas principales y accesorias en función del tipo de delito. Artículos 58 a 71 del COIP.

41. La fiscalía, como titular del ejercicio público de la acción penal, tiene la potestad de activar a la administración de justicia para que conozca y resuelva la pretensión penal. Debe ejercer la acción penal cuando cuente con los elementos de convicción suficientes sobre la existencia de la infracción y la responsabilidad de la persona procesada, para perseguir la imposición de la pena correspondiente y las medidas de reparación, interviniendo hasta la finalización del proceso.¹⁵ Por lo que es clara su calidad de sujeto procesal en los delitos de ejercicio público de la acción.
42. Finalmente, la defensa técnica, a través de un abogado particular o la Defensoría Pública, interviene directamente en el juicio a favor de los intereses de la víctima o de la persona procesada.¹⁶ Su actividad procesal puede afectar a los derechos de sus patrocinados y está sujeta a calificación de los jueces. Por lo que, su calidad de sujeto procesal también es evidente.
43. La impugnación habilitada para los sujetos procesales impide que intereses ajenos al proceso o a sus fines interfieran su normal curso o se introduzcan al debate aspectos que no atienen al fondo del asunto o que afecten arbitrariamente la situación jurídica de las personas procesadas o las víctimas. Lo que podría afectar la eficiencia de la administración de justicia.
44. Además, esta restricción garantiza que la decisión del juez se concentre en los aspectos propios de la pretensión en materia penal (materialidad, responsabilidad, pena y reparación) y se mantenga dentro de los límites de los derechos e intereses de las personas involucradas directamente en la relación jurídico penal. A su vez, esta restricción permite que la definición de su situación jurídica sea previsible en función de la actividad de los sujetos procesales claramente determinados.
45. De lo expuesto, la restricción de la facultad de impugnar a los sujetos procesales se enmarca en el carácter no absoluto y limitado del derecho a recurrir. Por lo que la configuración legislativa en tal sentido, establecida en el artículo 439 y el primer inciso del artículo 654 del COIP, no vulnera el derecho a recurrir.
46. En el caso en concreto, la dueña del vehículo no puede adecuarse a ninguna de las categorías de sujeto procesal. Por los roles específicos y técnicos de la fiscalía y la defensa, es evidente que no puede ser sujeto procesal en tales calidades. Tampoco se le puede calificar como persona procesada, pues no ha incurrido en ninguna acción y omisión penalmente relevante que pueda darle tal calidad.¹⁷ “Ser” propietaria del

¹⁵ Artículos 411 y 442 del COIP.

¹⁶ Lo que guarda concordancia con el artículo 327 del Código Orgánico de la Función Judicial.

¹⁷ Artículo 22 del COIP.

vehículo que provocó el delito de tránsito no es una conducta que pueda perseguirse penalmente.

47. Tampoco reúne la calidad de víctima pues no se encuentra comprendida en ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 411 del COIP, además, tal calidad entraría en contradicción con la disposición de la responsabilidad solidaria, pues no se puede declarar garante de la reparación a la propia víctima.
48. Bajo este escenario, esta Corte considera necesario analizar la naturaleza y fines de la obligación solidaria respecto del derecho a la reparación de las víctimas en su dimensión material, ante un delito de tránsito de daños materiales.

6.2. La naturaleza y fines de la obligación solidaria en el delito de tránsito

49. La determinación de la obligación solidaria sobre los daños civiles (daños patrimoniales y morales) es una obligación que nace de la ley,¹⁸ en la causa en concreto la disposición normativa que da origen a esta obligación es el último inciso del artículo 380 del COIP. Los presupuestos fácticos para su imposición nacen en el mismo proceso penal: (i) la existencia material del delito, (ii) la actividad riesgosa (uso del vehículo por parte de la persona procesada) (iii) la relación de causalidad entre la actividad y el daño; y, (iv) la propiedad del vehículo.¹⁹ Todos estos elementos están contenidos en la acusación fiscal y es obligación de la fiscalía en la investigación e instrucción obtener los elementos de convicción suficientes para demostrarlos en el juicio.
50. La obligación solidaria, como garantía del pago de los daños civiles producidos por un accidente de tránsito, tiene como finalidad proteger la reparación de la víctima porque facilita el cobro de los daños civiles, ya que la acción de cobro puede dirigirse a cualquiera de los deudores, lo que aumenta la probabilidad de que se cumpla con la reparación; además, en casos de insolvencia permite asegurar el pago de la reparación de la víctima, que requiere de protección especial de conformidad con el artículo 78 de la Constitución.

¹⁸ La ley es una de las fuentes de las obligaciones y las obligaciones solidarias pueden estar ordenadas por la ley. Artículos 1453 y 1527 del Código Civil.

¹⁹ De conformidad con el artículo 102 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la matrícula del vehículo registra el título de propiedad y es obligación del comprador del vehículo realizar el proceso de traspaso de dominio del bien dentro del plazo de treinta días, contado a partir de la fecha del reconocimiento de firmas del respectivo contrato ante la autoridad competente. Además, “toda infracción que ocasione multas y otras sanciones en contra del vendedor del vehículo, producto de la omisión del proceso de traspaso de dominio por parte del comprador luego del reconocimiento de firmas en el contrato de compraventa será trasladada automáticamente por parte de los entes competentes de control de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial al comprador, de oficio o a petición de parte, cuando demuestre documentadamente este hecho”.

51. En consecuencia, el legislador ha establecido a la obligación solidaria como garantía normativa del derecho de las víctimas a la reparación, específicamente a la indemnización de los daños civiles ocurridos en una infracción de tránsito. Lo que guarda concordancia con los artículos 84²⁰ y 78²¹ de la CRE.
52. Por lo que, siempre se debe establecer la obligación solidaria de los daños civiles, en todos los casos en los que el legislador la ha previsto, de manera que no se vacíe su rol de garantía normativa del derecho a la reparación.
53. Es decir, la responsabilidad solidaria en los delitos de tránsito no nace de un acto u omisión de la persona propietaria del vehículo. No es una forma de responsabilidad subjetiva o extracontractual de la dueña del vehículo. La obligación solidaria se constituye en una garantía legal para el pago de los daños civiles como un componente del derecho a la reparación. Los presupuestos de hecho para la determinación de la obligación solidaria durante el proceso penal corresponden a la Fiscalía.
54. Fijada la obligación en la sentencia condenatoria, una vez que esta se ejecutoria se constituye en un título de ejecución. El proceso de ejecución de la sentencia condenatoria se divide en dos aspectos específicos: la ejecución de la pena privativa de libertad que corresponde al régimen penitenciario; y, la ejecución de penas accesorias y medidas de reparación que son obligaciones de carácter civil o administrativo. Es durante el proceso de naturaleza civil en la ejecución de las obligaciones distintas a la pena privativa de libertad (que corresponde al régimen penitenciario),²² en el que se procede con el cobro de las multas e indemnizaciones. El trámite de ejecución de estas obligaciones se rige bajo las reglas generales del COGEP.²³

²⁰ Art. 84. “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”.

²¹ Art. 78. “Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado”.

²² La condena en materia penal implica la determinación de cuatro elementos: la determinación de la existencia material de la infracción, la responsabilidad de la persona procesada, las penas correspondientes y las medidas de reparación (Artículo 621 del COIP). Las penas y medidas de reparación impuestas en un proceso penal se constituyen en obligaciones de carácter penitenciario, civil o administrativo.

²³ La ejecución de la sentencia condenatoria en materia penal, se compone de varias disposiciones: penas privativas de libertad, penas no privativas de libertad, inhabilidades, multas y medidas de reparación o de protección. Cada una de estas disposiciones corresponden a un régimen distinto en virtud de su naturaleza. En este sentido, las penas privativas corresponden al régimen penitenciario y su ejecución está regulada por

55. Si la acción de cobro se dirige a la responsable solidaria en la etapa de ejecución, el ordenamiento jurídico prevé mecanismos legales que permiten a la obligada solidaria precautelarse su derecho a la propiedad e incluso mantenerlo indemne de las obligaciones civiles y administrativas establecidas en la decisión. Por ejemplo, el artículo 1536 del Código Civil prevé las excepciones que puede interponer el deudor solidario a la demanda que exija el pago; y, el artículo 1538 del Código Civil establece que la dueña del vehículo queda subrogada en la acción del acreedor con todos sus privilegios y seguridades. Es decir, la dueña del vehículo puede exigir a la persona procesada la restitución del valor entregado por la ejecución de la obligación solidaria.
56. Sin embargo, pese a las posibilidades descritas en favor de la responsable solidaria, cabe señalar que la fase de ejecución es de naturaleza ejecutiva y no de conocimiento, por lo que impide a la obligada solidaria discutir cuestiones como la calidad de dueña del vehículo o el monto de la indemnización. Estas circunstancias se discuten y fijan durante la etapa de juicio e impugnación, que, si bien su comprobación corresponde a la Fiscalía, pueden existir errores en estos aspectos que incidan en una eventual afectación a los derechos de la dueña del vehículo en la etapa de ejecución, sin que puedan ser impugnados oportunamente. Por lo que se justifica que la dueña del vehículo sea tomada en cuenta desde el inicio del proceso, con la respectiva notificación.
57. La Corte toma nota de lo expuesto por la Presidencia de la República, que invocó la sentencia 1387-17-EP/25, de 30 de enero de 2025, en la que se habría establecido la legitimación de una persona jurídica dueña del vehículo en un delito de tránsito para recurrir dentro del proceso penal.
58. En ese caso, la Corte aclaró que el dueño del vehículo no tiene calidad de sujeto procesal en la relación jurídico-penal, y en ese contexto carece de legitimidad para impugnar la sentencia condenatoria. No obstante, respecto a la relación jurídico-procesal destinada al establecimiento de reparaciones a las víctimas, sí se afectó sus derechos por lo que goza de legitimidad para recurrir en los aspectos que se derivan de la relación jurídico-procesal de cara a la reparación a la víctima.²⁴

el tercer libro del COIP. Por otro lado, las disposiciones como multas, inhabilidades, interdicción, indemnizaciones, y otras medidas de reparación, establecen relaciones jurídicas entre el procesado y otros particulares u órganos del estado, generándose obligaciones de carácter civil y administrativo, cuya ejecución se encuentra regulada en el COGEP y la normativa específica de cada entidad pública involucrada. Por ejemplo, las multas impuestas, así como las inhabilidades constituyen obligaciones de carácter administrativo entre el procesado y el Consejo de la Judicatura, el Consejo Nacional Electoral, el Ministerio del Trabajo, etc. Las indemnizaciones y restricciones a favor de particulares, constituyen obligaciones de dar, hacer o no hacer de carácter civil, a las que son aplicables las reglas del COGEP y del Código Civil.

²⁴ CCE, sentencia 1387-17-EP/25, 30 de enero de 2025, párr. 44.

59. En el mismo sentido, en la causa que motivó la consulta, esta Corte estima que la dueña del vehículo no tiene legitimidad procesal para impugnar los aspectos de la relación jurídico-penal, es decir, existencia material de la infracción, responsabilidad de la persona procesada o la sanción; sin embargo, sí puede recurrir de la decisión exclusivamente con relación a su calidad de responsable solidaria, es decir, los aspectos relacionados con el establecimiento de la reparación a las víctimas.
60. Por todo lo expuesto, este Organismo identifica que la aplicación de los artículos 439 y 654 segundo inciso del COIP, no vulnera el derecho a recurrir reconocido en el artículo 76 numeral 7 letra m) de la Constitución, siempre que se permita la impugnación de la dueña del vehículo respecto de circunstancias relacionadas al establecimiento de la reparación de las víctimas.
61. Para no vaciar la finalidad de la obligación solidaria como garantía normativa del derecho a la reparación de las víctimas, resulta necesario permitir la intervención de la propietaria del vehículo desde el inicio del proceso. De esta manera, aspectos como la titularidad del automotor podrán ser definidos en la etapa procesal respectiva. Corresponde a la Fiscalía, en todos los casos, aportar los elementos probatorios suficientes para que la autoridad judicial determine quién es el propietario del vehículo y, en su caso, declare la responsabilidad solidaria cuando el dueño del vehículo no haya sido el conductor.
62. Finalmente, la Corte estima oportuno recordar que, de conformidad con el tercer inciso del artículo 142 de la LOGJCC, las autoridades judiciales deben continuar con la sustanciación de la causa una vez transcurrido el plazo para que la Corte Constitucional absuelva la consulta.²⁵ De tal manera que la admisión de una consulta de norma no represente, de forma alguna, una traba para el normal trámite de las causas judiciales.

7. Decisión

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

1. **Absolver** la consulta de constitucionalidad de norma 38-22-CN, en el sentido que:

²⁵ LOGJCC, artículo 142, tercer inciso: “[...] Si transcurrido el plazo previsto la Corte Constitucional no se pronuncia, el proceso seguirá sustanciándose [énfasis añadido]. Si la Corte Constitucional resolviere luego de dicho plazo, la resolución no tendrá efecto retroactivo, pero quedará a salvo la acción extraordinaria de protección por parte de quien hubiere sido perjudicado por recibir un fallo o resolución contraria a la resolución de la Corte Constitucional”.

La aplicación del 439 y primer inciso del 654 del COIP, no resulta incompatible con el derecho a recurrir reconocido en el artículo 76 número 7 letra m) de la CRE, siempre que se permita la impugnación de la propietaria del vehículo respecto de circunstancias relacionadas al establecimiento de la reparación de las víctimas.

2. **Declarar** que la presente sentencia tiene efectos entre las partes y para casos análogos de conformidad con el numeral 2 del artículo 143 de la LOGJCC.
3. **Devolver** el expediente a la judicatura de origen.
4. **Notifíquese y archívese.**



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 08 de octubre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 38-22-CN/25****VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente me permito presentar este voto concurrente a la sentencia 38-22-CN/25, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional del 8 de octubre de 2025.
2. En dicha sentencia, la Corte absolvió una consulta de norma planteada sobre los artículos 439 y 654 del COIP en el marco de un proceso penal por el delito de daños materiales causados por un accidente de tránsito.¹ A saber, el artículo 439 identifica taxativamente quiénes son las partes en un proceso penal;² mientras que el artículo 654 especifica que únicamente las partes procesales están habilitadas para interponer recursos e impugnar ciertas decisiones del proceso penal.³
3. En lo medular, la consulta fue elevada porque la dueña del vehículo, que habría estado involucrada en el accidente de tránsito pero que no fue parte procesal de dicho

¹ COIP, **Art. 380.- Daños materiales.**- La persona que como consecuencia de un accidente de tránsito cause daños materiales cuyo costo de reparación sea mayor a dos salarios y no exceda de seis salarios básicos unificados del trabajador en general, será sancionada con multa de dos salarios básicos unificados del trabajador en general y reducción de seis puntos en su licencia de conducir, sin perjuicio de la responsabilidad civil para con terceros a que queda sujeta por causa de la infracción.

En el caso del inciso anterior, la persona que conduzca un vehículo en el lapso en que la licencia de conducir se encuentre suspendida temporal o definitivamente, será sancionada con multa de cinco salarios básicos unificados del trabajador en general.

La persona que como consecuencia del accidente de tránsito cause solamente daños materiales cuyo costo de reparación exceda los seis salarios básicos unificados del trabajador en general, será sancionada con multa de cuatro salarios básicos unificados del trabajador en general y reducción de nueve puntos en su licencia de conducir.

En el caso del inciso anterior, la persona que conduzca un vehículo en el lapso en que la licencia de conducir se encuentre suspendida temporal o definitivamente, será sancionada con multa de siete salarios básicos unificados del trabajador en general.

Si la persona se encontrare en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias estupefacientes, psicotrópicas o preparados que las contengan, se impondrá la pena establecida para cada caso, aumentada en un tercio y pena privativa de libertad de treinta a cuarenta y cinco días.

En cualquier caso, la o el propietario del vehículo será solidariamente responsable de los daños civiles (énfasis añadido).

² COIP, **Art. 439.- Sujetos procesales.**- Son sujetos del proceso penal: 1. La persona procesada. 2. La víctima. 3. La Fiscalía. 4. La Defensa.

³ **Art. 654.- Trámite.**- El recurso de apelación podrá interponerse **por los sujetos procesales** (énfasis añadido), de acuerdo con las siguientes reglas: [...].

procesamiento penal, interpuso un recurso de apelación sobre la sentencia condenatoria de primera instancia. Esta sentencia la calificó como responsable solidaria de los daños ocasionados, conforme lo establecido en la Ley.

4. La Corte razonó que la responsabilidad solidaria de los dueños de los vehículos es un mandato legal que, sin ser una pena, garantiza la reparación integral a favor de las víctimas de accidentes de tránsito. Dicha responsabilidad solidaria, además, tiene su propia vía de impugnación de orden civil en el cual, los dueños de los vehículos, como responsables solidarios, tienen plena legitimación para participar, impugnar y repetir el monto en contra de quien ocasionó el daño.
5. Por estas consideraciones, la Corte concluyó que los responsables solidarios no son ni deben ser partes procesales en un proceso penal, aunque sí deben ser notificados y tomados en cuenta desde el inicio de la investigación. Criterios con los que coincido plenamente.
6. A continuación, la sentencia refiere que, en el marco del establecimiento de reparaciones a las víctimas, se “podrían afectar derechos de los responsables solidarios”. Por tanto, la Corte concluyó que, en el caso concreto, la dueña del vehículo sí tendría legitimación procesal para impugnar los aspectos relacionados con la reparación de los daños, pero no respecto de la determinación del delito, la responsabilidad penal ni la sanción. Dicha conclusión se arriba a partir de la sentencia 1387-17-EP/25, en la cual formulé un voto salvado.
7. Si bien también coincidió con la conclusión arribada en el párrafo precedente, considero importante esclarecer la diferencia entre el caso 1387-17-EP cuyo origen es una acción extraordinaria de protección; y el presente caso que proviene de un control concreto de constitucionalidad.
 - 7.1. En la sentencia 1387-17-EP/25, la Corte examinó una acción extraordinaria de protección presentada por el GAD de Flavio Alfaro en el marco de un proceso penal de tránsito. El GAD de Flavio Alfaro no había sido parte del proceso penal sino que, al igual que en el presente caso, se lo declaró responsable solidario de los daños ocasionados por un vehículo de su propiedad. Pese a ello, el GAD de Flavio Alfaro impugnó la sentencia condenatoria razón por la cual, al no ser parte procesal, fue considerada improcedente. Por tanto, en la medida en que la EP fue presentada en contra de una decisión que negó un recurso inoficioso, razoné, en un voto particular, que la decisión impugnada no era objeto de dicha garantía.⁴ Al

⁴ La sentencia de mayoría continuó con el análisis y encontró la vulneración del derecho a la defensa del GAD de Flavio Alfaro. La sentencia reconoció expresamente que los responsables solidarios no son parte de un proceso penal.

respecto, preciso que este razonamiento se ciñe a la jurisprudencia de la Corte y al marco jurídico de una acción extraordinaria de protección. Cualquier otra interpretación, implicaba que la Corte hubiera reformado una disposición legal previa, clara y expresa como es el artículo 654 del COIP.

- 7.2. El presente caso a diferencia del anterior, no es una acción extraordinaria de protección, sino una consulta de norma. Es decir, el objeto de la garantía es distinta pues permite que la Corte realice un control concreto de constitucionalidad de una norma aplicable a un caso determinado. De allí que el análisis realizado y la decisión a la que arriba el Pleno difiere de un examen de acción extraordinaria de protección.
8. Ahora bien, el motivo de mi concurrencia radica en que el presente caso ofrecía la oportunidad, en razón de su naturaleza distinta, de precisar que los responsables solidarios, pese a **no ser sujetos procesales**, pueden estar habilitados a impugnar decisiones que puedan afectar a sus derechos y especificar cuáles serían dichas decisiones.⁵ Además, aquello solo podía ser logrado a través de una **interpretación conforme del artículo 654 del COIP**.
9. Es decir que, a partir de mi reflexión, la Corte debió establecer expresamente que la norma en consulta era constitucional siempre y cuando sea leída, por ejemplo, de la siguiente forma:
- COIP. Art. 654. Tramite. - El recurso de apelación podrá interponerse por los sujetos procesales y, *excepcionalmente, por los responsables solidarios en infracciones de tránsito, cuando el objeto de impugnación no pueda ser debatido en otras vías, de acuerdo con las siguientes reglas (...).*
10. Caso contrario, dado que el COIP delimita expresamente quiénes son partes procesales y los habilita, exclusivamente, a ellos a interponer recursos, la aplicación de la norma consultada, en los términos en los que se encuentra redactada, no habría permitido que la dueña del vehículo interponga ningún recurso en la vía penal, ni obligaría a la autoridad judicial superior a resolverlo.

⁵ Por ejemplo, la Corte debió identificar, al menos ejemplificativamente, escenarios que escapaban de la vía civil y que, por tanto, solo podrían ser discutidos, exclusivamente, en la vía penal. Preliminarmente, identifiqué los siguientes escenarios: a) cuando lo que se quiere impugnar es la titularidad del vehículo, es decir, que se le está atribuyendo erróneamente la propiedad del vehículo siniestrado; b) cuando se pretende impugnar la medida cautelar real impuesta sobre el vehículo como consecuencia de un accidente en el que no participó; o c) cuando la acusación particular se propone en contra del responsable solidario, sin que este sea parte procesal.

11. Por tanto, si bien coincido con el análisis realizado y con la decisión de reconocer la posibilidad de que los responsables solidarios impugnen las resoluciones que afecten sus derechos, considero que la Corte debió ejercer un control de constitucionalidad expreso. Es decir, se debió precisar que el artículo 654 del COIP podría ser aplicable al caso concreto siempre que se entienda incluida una excepción similar a la formulada *supra*.
12. En mi criterio, aquello solo se podía lograr realizando un control de constitucionalidad concreto de la norma, identificando con claridad los escenarios en los que sería factible dicha impugnación, lo que la sentencia no realizó. Por el contrario, se circunscribió en el análisis realizado en la sentencia 1387-17-EP/25. De allí mi concurrencia al presente caso.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA CARDENAS
REYES
Fecha: 2025.10.30
12:02:31 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 38-22-CN, fue presentado en Secretaría General el 24 de octubre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:27; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

3822CN-85ceb



Caso Nro. 38-22-CN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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

NGA/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.