EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIA:

2-25-OP/25 En el Caso No. 2-25-OP Se acepta la objeción presidencial en los términos desarrollados en este dictamen..... 2

67-22-IS/25 En el Caso No. 67-22-IS Se desestima la acción de incumplimiento de sentencia No. 67-22-IS..... 38

10-24-RC/25 En el Caso No. 10-24-RC Se rechaza y se archiva la solicitud de convocatoria a Asamblea Constituyente propuesta por el ciudadano Galo Filadelfo Ortiz Pico..... 46

Año I - Nº 36 - 58 páginas
Quito, jueves 5 de junio de 2025

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 2-25-OP/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 2-25-OP

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

DICTAMEN 2-25-OP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad del "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a varias leyes respecto de la Discriminación por Edad en el Sistema Laboral", en relación con los artículos 2 y 3 por cuanto el Organismo identifica una incompatibilidad con los artículos 11.2 y 325 de la Constitución de la República del Ecuador.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de febrero de 2025, la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República[1] el proyecto de "Ley Orgánica Reformatoria a varias leyes respecto de la Discriminación por Edad en el Sistema Laboral" ("**proyecto de ley**") aprobado en segundo debate para su correspondiente sanción u objeción presidencial.

2. El 17 de marzo de 2025, el presidente Daniel Noboa Azín[2] remitió a la presidenta de la Asamblea Nacional, Viviana Veloz Ramírez, i) la objeción parcial por inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3, y ii) la objeción parcial por inconveniencia de los artículos 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, disposición general segunda y disposición transitoria segunda del proyecto de ley.

3. El 31 de marzo de 2025, la Asamblea Nacional remitió a la Corte Constitucional la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República.[3] Luego del sorteo electrónico correspondiente, la sustanciación de la causa

[1] Oficio AN-RVVR-2025-0002-O.
[2] Oficio T.492-SGJ-25-0077. Según memorando AN-PRCGAJ-2025-0122-M, el oficio fue ingresado el 18 de marzo de 2025.
[3] La Asamblea Nacional remitió: 1) Oficio AN-RVVR-2025-0002-O de 20 de febrero de 2025, con el cual la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República con el proyecto de ley. 2) Informe para el segundo debate del proyecto de ley. 3) Oficio T.492-SGJ-25-0077 de 17 de marzo del 2025, mediante el cual, el presidente de la República, presentó la objeción parcial por inconstitucionalidad y objeción parcial por inconveniencia del proyecto de ley. 4) Memorando AN-CTSS-2025-0097-M de 25 de marzo de 2025, en el cual el secretario remitió a la Coordinación General de Asesoría Jurídica el informe en el que se expone las razones por las cuales se considera que no procede la objeción presidencial de los artículos objetados de inconstitucionalidad del proyecto de ley. 6) Informe con respecto a la objeción parcial por inconstitucional del proyecto de ley. A su vez, la Asamblea Nacional remitió otros memorandos referentes a la difusión y trámite legislativo del proyecto de ley, así como actas de sesión de la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social.

le correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 11 de abril de 2025.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la objeción parcial por razones de inconstitucionalidad del proyecto de ley, planteada por el presidente de la República, en virtud de los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución, y los artículos 75 numeral 2 y 131 de la LOGJCC. Esta competencia de la Corte trata exclusivamente las objeciones por inconstitucionalidad, mas no las relativas a inconveniencia.[4] Por lo que no corresponde el análisis de la objeción parcial por inconveniencia de los artículos 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, disposición general segunda y disposición transitoria segunda del proyecto de ley.

3. Oportunidad

5. El 20 de febrero de 2025, la Asamblea Nacional remitió el proyecto de ley al presidente de la República. El proyecto de ley fue objetado por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, el 17 de marzo de 2025. Por tanto, se verifica que la objeción presidencial se presentó oportunamente, es decir, dentro del plazo de 30 días, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.

4. Textos objetados por inconstitucionalidad

6. El presidente de la República ha objetado parcialmente por razones de inconstitucionalidad los artículos 2 y 3 del proyecto de ley. Los textos objetados establecen:

> Artículo 2.- Inclúyase un artículo 42.3 en el Código de Trabajo (Sic) con el siguiente texto: "Artículo 42.3.- Obligación.- El empleador que cuente con un número mínimo de veinticinco trabajadores está obligado a contratar, con una o un trabajador mayor de cuarenta (40) años, observándose los principios de equidad de género y diversidad, siendo progresivo este porcentaje desde la fecha de la publicación de esta Ley. En el segundo año, la contratación será de al menos el 1% del total de los trabajadores, en el tercer año del 2%, en el cuarto año 3%, hasta llegar al quinto año en donde la contratación será de al menos el 4% del total de los trabajadores, siendo ese el porcentaje fijo que se aplicará en los sucesivos años."
>
> Artículo 3.- Inclúyase un artículo 42.4 en el Código de Trabajo (Sic) con el siguiente texto: "Artículo 42.4.- Sanción.- El empleador que incumpla con los dispuesto en el artículo precedente será sancionado por el ente rector de trabajo conforme las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico."

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

5. Argumentos de la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional

5.1. Argumentos de la Presidencia de la República

7. El presidente de la República solicita que se dictamine la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 del proyecto de ley porque a su criterio contravienen los artículos 11, 33, 35, 37, 82 y 325 de la Constitución.

8. Sobre el artículo 2 del proyecto de ley, el presidente de la República señala que el texto vulnera la seguridad jurídica reconocida en el artículo 82 de la Constitución, al "crear puestos de trabajo remunerados para personas mayores de cuarenta años, sin considerar grado académico, experticia, técnica y/u otras habilidades; lo cual podría poner en riesgo la contratación de personal con capacidades necesarias para ejercer una función en el sector privado".

9. A su vez, señala que el ordenamiento jurídico ya regula temas de inclusión laboral "sin límites de edad, de personas que forman parte de grupos de atención prioritaria, vulnerables y en condiciones de doble vulnerabilidad, con porcentajes definidos en la normativa de la materia", como es el artículo 37 numeral 2 de la Constitución, que establece el derecho al trabajo remunerado de las personas adultas mayores de acuerdo con sus capacidades. En función de ello, señala que el artículo 2 del proyecto de ley "podría provocar una contradicción con otros grupos etarios, sociales y profesionales, reduciendo el margen de contratación del mercado laboral".

10. Además de alegar la posible afectación a otros grupos sociales, señala que el proyecto de norma generará el cese del personal que está trabajando para cumplir el porcentaje del artículo 2 del proyecto de ley, lo cual es atentatorio al artículo 325 de la Constitución y a los derechos adquiridos que puedan tener los actuales trabajadores y empleados.

11. Agrega que el proyecto de norma "no consideró el impacto social, económico y financiero de los empleadores para cumplir con sus obligaciones tanto de enrolamiento como de desvinculación de personal". Siendo así, sostiene que "la propuesta puede tornarse discriminatoria, al no haber detallado expresamente cómo se desarrollaría una transición ordenada para no violentar los derechos de los demás trabajadores". Por otro lado, señala que se evidencia discriminación dado que la regulación no se establece de manera similar para el sector público.

12. Concluye que el artículo 2 del proyecto de ley violenta los artículos 11, 33, 35, 37, 82 y 325 de la Constitución "al establecer un rango de edad que se torna discriminatorio para el resto de rangos". Además, advierte una "eventual antinomia con los grupos de

atención prioritaria que justifique la discriminación afirmativa" ya que el texto propuesto por la Asamblea Nacional discrimina "a los demás grupos etarios en lo relativo a la vinculación laboral y a la libertad de contratación".

13. En cuanto al artículo 3 del proyecto de ley, la Presidencia de la República señala que el texto contraviene el artículo 11 (en particular, los numerales 2 y 4) ya que, si el artículo 2 del proyecto de ley es discriminatorio por obligar a contratar un grupo etario, también se debe declarar la inconstitucionalidad del artículo 3, "pues no posee justificación alguna la imposición de la cuota de trabajadores a los empleadores y la sanción por su incumplimiento", lo cual también contraviene a la seguridad jurídica reconocida en el artículo 82 de la Constitución. Así, señala que si se declara la inconstitucionalidad del artículo 2 no corresponde mantener una sanción sin un bien jurídico protegido y una causa lícita.

14. Por último, sobre el artículo 3 del proyecto de ley, la Presidencia de la República solo agrega, como parte del argumento descrito en el párrafo anterior, lo siguiente: "Finalmente, el principio de legalidad obliga a que toda sanción se establezca expresamente en ley".

5.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

15. La Asamblea Nacional presenta argumentos ratificando la constitucionalidad de los artículos 2 y 3 del proyecto de Ley.

16. En su argumentación, sostiene que la Presidencia de la República solo establece aserciones, sin determinar premisas o razones ya que "únicamente se limita a manifestar falta de seguridad jurídica" sin argumentar cómo se transgrede la Constitución. La Asamblea Nacional señala que para el análisis se deben considerar los hechos que motivan al proyecto de ley, los cuales se basan en:

> […] atropellos permanentes a las clase [sic] trabajadora, donde se evidencia acciones de discrimen en razón de la edad, pues los empleadores no dan prioridad al conocimiento o experiencia, sino meramente a la instrucción formal y a la fuerza de trabajo, llegando incluso en el ejercicio del derecho a prescindir de personas adultas para evitar su responsabilidad laboral frente a otro tipo de beneficios como son la jubilación.

17. En esa línea, la Asamblea Nacional sostiene que "la intención del legislador es romper la brecha de desempleo y subempleo", eliminando "de una manera real la discriminación laboral que existe en los subsistemas de selección de personal del sector público y empresarial". Agrega que el motivo del proyecto de norma se basa en las denuncias de actos de discriminación que incluye:

> [d]espidos intempestivos realizados a personas que pretenden llegar a veinte años de servicio para su empleador. La preferencia de contrataciones que se realiza en la disputa de un puesto de trabajo, y la consideración equivocada de que una persona que supera el rango de cuarenta años de edad es considerada "viejo/a" para el desempeño de sus funciones. Las cifras las determina el Instituto Nacional de Estadística y Censos, donde los márgenes de un empleo adecuado se hallan en los desagregados del desempleo, entre ellos el empleo no remunerado, el empleo no pleno, el subempleo, el desempleo y el sector informal conde […] alcanzan una cifra de casi el 50 por ciento de ecuatoriano sin un empleo formal y adecuado, que permita su realización personal, con una remuneración digna que satisfaga sus necesidades y de su familia [sic].

18. Tras citar criterios del contenido del derecho a la seguridad jurídica, la Asamblea Nacional alega que:

> la norma impugnada no presenta falencias o peor aún vacíos procedimentales administrativos, considerando que el objetivo de la misma es precautelar que se cumpla en derecho [sic] al trabajo y las personas de un rango determinado de edad tengan un acceso razonable a las fuentes de empleo contengan una expectativa razonable de que no se exigirá a la edad como un requisito para acceder a una fuente de empleo.

19. Por otra parte, agrega que en la objeción se está confundiendo "el trabajo para personas de la tercera edad que sobrepasa los sesenta y cinco años, argumento que evidencia claramente la falta de entendimiento del espíritu de la ley", el cual se basa en la protección de otro grupo de trabajadores. A su vez, señala que en la objeción se está dando una interpretación errónea del proyecto de norma, pues esta no obliga a crear empleo, sino que establece:

> […] que cuando un empleador tenga más de 25 trabajadores por lo menos uno debe estar entre el rango de contratación obligatoria, de la misma forma que se establece la obligatoriedad de contratación para grupos vulnerables, y los porcentajes van aumentando debido a un principio de proporcionalidad y de incremento del número de trabajadores. Esta medida tiene un efecto colateral inmediato en el sistema de seguridad social, pues la continuidad de empleo en los rangos superiores a cuarenta años permite seguir incrementando sus aportaciones para un retiro digno y voluntario, por lo que no se contraviene norma o principio alguno del derecho laboral, por el contrario se garantiza el cumplimiento de un derecho de una manera real.

20. Sobre la argumentación de la supuesta afectación a otros grupos de atención prioritaria, la Asamblea Nacional menciona que el proyecto de ley establece porcentajes específicos de contratación, "así como en la ley de Empleo Juvenil, porcentajes que no han sido objetados por inconstitucionalidad alegando discriminación y que se hallan plenamente reconocidos en el sistema legal ecuatoriano". Esto considerando que "la declaratoria de inconstitucionalidad sobre la base de una igualdad, rompe las acciones afirmativas que son creadas justamente para precautelar el equilibrio social".

21. En cuanto a la argumentación sobre la discriminación entre el sector público y privado, la Asamblea alega que esta resulta incongruente ya que el proyecto de norma se refiere a "reformas al Código del Trabajo, y su aplicación es al sector público como al privado, ya que existen trabajadores sujetos a este código que también prestan sus servicios en el sector público". Además, señala que "para la ley orgánica de servicio público, la garantía de acceso al trabajo se encuentra establecida en el artículo 6, literales s) y t) y u) […] considerando que el ingreso al servicio público es mediante concurso de méritos y oposición", el cual se realiza a través de la eliminación de "todo tipo de discriminación conforme lo establece la Constitución y la ley".

22. Por otro lado, alega que no se ha demostrado, bajo los supuestos de discriminación, cómo es que el rango de edad establecido en el proyecto de ley se torna discriminatorio para el resto de rangos. En particular, en cuanto a la alegada antinomia, señala se refiere a una contradicción entre dos preceptos legales y que la Presidencia de la República no establece cuál es la contraposición entre reglas o principios. Además, sostiene que no existe una antinomia "pues los porcentajes a las acciones afirmativas creadas para los grupos de atención prioritaria son completamente diferentes a los porcentajes establecidos en el presente proyecto de ley, de la misma forma que el porcentaje establecido a la ley de empleo joven, entre otros".

23. Sobre el artículo 3, la Asamblea Nacional alega que la Presidencia de la República "da por hecho la inconstitucionalidad de la norma, con la sola transcripción de los artículos 11 y 82 de la Constitución". Además, señala que "el empleador tiene la obligación de cumplir la ley en especial sus obligaciones mandatori[a]s sobre la base de la legalidad, el no cumplimiento de las mismas acarrean [sic] responsabilidades legales y pecuniarias, claramente establecidas en la ley".

24. En conclusión, menciona que "la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido, que es el derecho al trabajo, y la obligación del Estado" de garantizarlo, impulsando el empleo y la eliminación de desempleo y subempleo en contraste con los datos estadísticos del Ecuador.

6. Planteamiento del problema jurídico

25. De acuerdo con el artículo 438 numeral 3 de la Constitución, la objeción de inconstitucionalidad corresponde a una competencia exclusiva del presidente de la República. Esto conlleva el deber y la responsabilidad "de motivar de modo suficiente

y coherente las razones de su objeción",[5] pues su función como colegislador requiere de un sustento técnico bajo su aparataje institucional.

26. Siendo así, la Corte Constitucional ha sido enfática en determinar que, en garantía de la seguridad jurídica, del principio democrático y también del principio de lealtad institucional, al actuar como colegislador, le corresponde al presidente de la República establecer cuáles artículos son objetados por inconstitucionalidad y las razones para ello.[6] Si bien los referidos criterios fueron planteados por la Corte en el dictamen 1-22-OP/22, en el marco de una objeción donde no se expresaba el tipo de objeción, la Corte estableció la importancia de que se exprese no solo el tipo de objeción, sino también las razones de la objeción.[7] Por lo que es indispensable que exista argumentación sobre la cual la Corte pueda realizar el control de constitucionalidad a través de problemas jurídicos concretos. Sin argumentos, la Corte está impedida de analizar la alegada inconstitucionalidad.[8]

27. Cabe aclarar que la Corte únicamente ha llegado a pronunciarse sobre cuestiones sin argumentos cuando se trata de una norma conexa, en razón de la competencia que le otorga el artículo 436 numeral 3 de la Constitución, así como el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC.[9]

28. Fuera de esta competencia, a fin de no alterar el equilibro entre los colegisladores, los problemas jurídicos a resolver en el ejercicio de control constitucional de objeciones presidenciales por razones de inconstitucionalidad deben ceñirse a los argumentos expuestos por la Presidencia de la República en su petición remitida a la Asamblea Nacional.[10]

29. A través de este control constitucional, la Corte no puede llegar a completar cargos o asumir a dónde se dirige la argumentación de la Presidencia de la República, de lo

---

[5] CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022, párr. 16. CCE, dictamen 2-24-OP/24, 6 de junio de 2024, párr. 12.
[6] CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022, párr. 16. CCE, dictamen 2-24-OP/24, 6 de junio de 2024, párr. 15.
[7] En la misma línea en el dictamen 2-24-OP/24, citado previamente.
[8] CCE, dictamen 2-22-OP/22, 20 de mayo de 2022, párr. 26. En este dictamen, la Corte verificó que no se habían formulado argumentos en contra de ciertas disposiciones del proyecto de ley en análisis.
[9] CCE, dictamen 5-19-OP/19, 4 de diciembre de 2019, párrs. 14 y 15. CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párrs. 9, 10 y 11. CCE, dictamen 3-22-OP/22, 3 de octubre de 2022, párr.168.
[10] CCE, dictamen 3-22-OP/22, 3 de octubre de 2022, párr. 52. En este dictamen, la Corte determinó que las consideraciones de errores técnicos legislativos no representaban una argumentación que permita hacer el control de constitucionalidad en el marco de la objeción presidencial.
CCE, dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 38. En este caso, la Corte verificó que en la objeción solo se hacía referencia a que una norma era arbitraria, discriminatoria y contraria a la igualdad, respecto de lo cual la Corte determinó que no existían argumentos para esa afirmación, por lo que no era posible pronunciarse.
Así también, se ha reiterado el criterio en los dictámenes 5-24-OP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 39; y, 1-25-OP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 31.

contrario, incidiría en el trámite legislativo, en el sistema de frenos y contrapesos y la división de poderes.[11]

30. La Corte Constitucional ha señalado que los argumentos dirigidos a sostener la presunta incompatibilidad normativa entre el proyecto de ley y la Constitución deben ser claros, ciertos, específicos y pertinentes.[12] Para que exista un argumento claro, cierto, específico y pertinente, este Organismo ha determinado que debe considerarse el alcance de este control constitucional, el cual se circunscribe a examinar si las disposiciones aprobadas y que han sido objetadas, superan o no la revisión constitucional que se restringe únicamente al texto observado en cuanto a su compatibilidad con un texto constitucional específico.[13]

31. Considerando que la objeción presidencial es parte de un trámite legislativo prolijo y técnico, a través del cual la presidencia cuenta con su propio equipo jurídico para intervenir como colegislador, esta Corte considera pertinente establecer cuándo es posible constatar un argumento con las características referidas que permitan realizan este tipo de control constitucional.

32. Al respecto, –sin que esto implique un estándar estricto de argumentación– un cargo claro, cierto, específico y pertinente en una objeción presidencial, por ejemplo, debe indicar: i) cuál es el texto del proyecto ley que se objeta por inconstitucional; ii) cuál es el texto constitucional que resulta vulnerado, frente a lo cual se pueda comprender qué elementos de una disposición constitucional se alegan vulnerados en el marco de una objeción por inconstitucionalidad; y, iii) cuáles son las razones que permitan entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional (argumento claro), considerando que estas razones se refieran a textos del proyecto de ley (argumento cierto). Asimismo, estas razones deben relacionarse concreta y directamente con la disposición que se objeta, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico), mostrando además que se trata de razones de naturaleza constitucional (argumento pertinente).

33. Sobre este último elemento, la Corte Constitucional ha precisado que no corresponden al ámbito del control constitucional "cuestiones de inconveniencia, debido a los errores, inadecuada estructuración, falencias e impactos negativos de la propuesta".[14]

[11] CCE, dictamen 5-24-OP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 44.
[12] CCE, dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 38. Conforme se señaló en la nota al pie 10 *supra*, en este caso, la Corte consideró que no existía argumentación respecto a la afirmación de que una norma era arbitraria, discriminatoria y contraria a la igualdad. Además, CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 33 y 40. CCE, dictamen 2-24-OP/24, 6 de junio de 2024, párr. 14. CCE, dictamen 5-24-OP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 39. CCE, dictamen 1-25-OP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 31.
[13] CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 2. CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 49.
[14] CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr.2.

Tampoco los argumentos ligados a la racionalidad legislativa y, propiamente, a errores de técnica legislativa "como lo son los que producen ciertas ambigüedades o vaguedades, antinomias, lagunas, redundancias, etc".[15] Este Organismo ha determinado que estos errores no pueden configurar cargos que deban "ser corregidos por el control de constitucionalidad y, menos todavía, se sigue que disposiciones jurídicas afectadas deban declararse inconstitucionales por esa sola consideración".[16]

34. De esta manera, en consideración de lo expuesto, esta Corte solo realizará el análisis de los cargos en los que se logre identificar una argumentación que –de manera clara, cierta, específica y pertinente– muestre cómo el contenido del proyecto de ley contraviene una disposición específica de la Constitución.

35. Según lo descrito en el párrafo 8 *supra*, la Presidencia de la República hace alusión a la vulneración a la seguridad jurídica en virtud de que el artículo 2 del proyecto provoca la creación de puestos de trabajo para personas mayores de cuarenta años, sin considerar otras capacidades o habilidades. Sostiene que ello pone en riesgo la contratación de otras personas con capacidades necesarias, en función de la organización y requerimientos de los empleadores.

36. Al respecto, la Presidencia de la República no explica cómo el proyecto de ley sería incompatible con uno de los componentes del derecho a la seguridad jurídica, como son la certidumbre, previsibilidad, aplicación de la norma, entre otros.[17] Es decir, si bien alega que el proyecto de norma está obligando a crear nuevos puestos, no plantea un argumento que evidencie cómo, del texto del artículo 2 de proyecto de ley, se desprende una incompatibilidad en alguno de los componentes del derecho a la seguridad jurídica.

37. Esta Corte no puede llegar a completar o asumir hacia dónde va dirigida la argumentación de la objeción. Incluso, se refleja que la argumentación se encamina a cuestionar los supuestos efectos que el proyecto de norma podría generar, sin que se indique en qué parte del artículo 2 se muestra la incompatibilidad de naturaleza constitucional, y más bien se pone en evidencia la posible inconveniencia de la propuesta normativa. Siendo así, no existe un argumento claro, cierto, específico y pertinente que permita a esta Corte plantear un problema jurídico para analizar la compatibilidad entre el artículo 2 del proyecto de ley y la Constitución.

38. En cuanto a lo descrito en el párrafo 14 *supra*, la Presidencia de la República, luego de determinar que el artículo 3 del proyecto de ley depende del artículo 2 *ibídem*, solo agrega: "el principio de legalidad obliga a que toda sanción se establezca

[15] CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 49.
[16] *Ibid*.
[17] Por ejemplo, CCE, sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 27.

expresamente en ley.” La Presidencia de la República se limita a realizar la afirmación citada, sin que se dé una razón o justificación de cuál es la incompatibilidad con la norma constitucional. Conforme lo señalado previamente, a través de control constitucional de una objeción presidencial, la Corte debe ceñirse a los argumentos planteados, y en este caso no existe una argumentación –más allá de esa afirmación– que sea clara, cierta, específica y pertinente, y que permita a esta Corte plantear un problema jurídico.

39. En cuanto a lo mencionado al final del párrafo 11 *supra*, la Presidencia de la República alega discriminación ya que debía establecerse la misma regulación para el sector público. Esta Corte identifica que la Presidencia de la República establece una argumentación general sin que explique a qué grupo de personas se discrimina, es decir, cómo el proyecto de norma –que establece una regulación de cuotas de contratación de personas mayores de cuarenta años– llega a discriminar a personas que trabajan en el sector público o a afectar de forma alguna al sector público. De hecho, esta argumentación evidencia inconformidad, pues a su criterio la regulación también debería incluirse en otros regímenes de contratación. Por lo que, no se identifica argumentación que, más allá del desacuerdo, refleje que el contenido del proyecto de norma sea incompatible con la Constitución. Así, sobre este cargo, tampoco existe una argumentación clara, cierta, específica y pertinente que deba ser examinada por este Organismo.

40. Sobre el párrafo 9 *supra*, la Presidencia de la República señala que en el ordenamiento jurídico ya existen garantías de inclusión laboral a otras personas. En esa línea, sostiene que el artículo 2 del proyecto de ley afecta a otros grupos etarios y grupos de atención prioritaria. Asimismo, en el párrafo 12 *supra*, la Presidencia de la República –en particular, en el marco del artículo 11.2 de la Constitución– también señala que el establecimiento de rangos como el del artículo 2 del proyecto de ley se torna en discriminatorio hacia otros grupos.

41. Al respecto, esta Corte identifica que –más allá de señalarse que ya existen medidas de inclusión laboral para otros grupos de atención prioritaria, lo cual se enmarca en la inconformidad del proyecto de norma– la argumentación de la Presidencia de la República no es clara respecto de qué grupos de atención prioritaria se evidencia la alegada discriminación, menos aún expresa cómo se refleja la discriminación del texto del artículo 2 del proyecto de ley.

42. Lo único que se puede llegar a comprender de lo alegado por la Presidencia de la República es que el proyecto de norma –al establecer un rango de edad para la contratación– discrimina y afecta el derecho al trabajo de las personas con otros rangos de edad que no se consideran para esta protección. Siendo así, se planteará el

problema jurídico en función de las personas que no están dentro del rango de edad que establece el artículo 2 del proyecto de ley.

43. Por otro lado, en los párrafos 10 y 11 *supra*, la Presidencia de la República señala que el proyecto de norma afecta al grupo de personas que están trabajando y no son mayores de cuarenta años debido a que, para cumplir con el artículo 2 del proyecto de ley, se tendría que desvincularlos, lo cual es atentatorio al artículo 325 de la Constitución. Dado que este cargo tiene relación con la afectación de las personas que no están dentro del rango de edad del artículo 2 del proyecto de ley, este cargo será analizado en el marco de lo expuesto en el párrafo *ut supra*.

44. Por lo que, en función de lo señalado en los párrafos 42 y 43 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico:

> ¿El artículo 2 del proyecto de ley que establece, como reforma del Código de Trabajo, un porcentaje de contratación de personas mayores de cuarenta años, es contrario a los artículos 11 numeral 2 y 325 de la Constitución, al discriminar y afectar el derecho al trabajo de las personas que tienen otro rango de edad y que quieren acceder a un empleo o ya se encuentran trabajando?

45. En cuanto al cargo del párrafo 13 *supra*, la Presidencia de la República señala que, de declararse la inconstitucionalidad del artículo 2 del proyecto de ley, debería ocurrir lo mismo con el artículo 3 del proyecto de ley que establece la sanción frente al incumplimiento de la norma, pues de lo contrario esta quedaría vigente sin que exista justificación. Al considerar *prima facie* que ambos artículos sí tienen relación, esta Corte encuentra que la procedencia de esta argumentación depende de lo que se resuelva en el problema jurídico planteado en el párrafo *ut supra*. Por lo que esta Corte no considera necesario hacer un problema jurídico autónomo y, de acuerdo con la línea de análisis, esto será considerado en el referido problema jurídico.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1 ¿El artículo 2 del proyecto de ley, que establece como reforma del Código de Trabajo un porcentaje de contratación de personas mayores de cuarenta años, es contrario a los artículos 11 numeral 2 y 325 de la Constitución, al discriminar y afectar el derecho al trabajo de las personas que tienen otro rango de edad y que quieren acceder a un empleo o ya se encuentran trabajando?

46. En esta sección, la Corte sostendrá que el artículo 2 del proyecto de ley que se objeta por inconstitucional establece una medida referente a que se cuente con la contratación de personas mayores de cuarenta años, la cual –bajo las justificaciones identificadas sobre el fin de la norma– no cumplen los criterios de necesidad y

proporcionalidad. Por tanto, es incompatible con el principio de igualdad contemplado en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución y la garantía del derecho al trabajo establecida en el artículo 325 de la Constitución.

47. El presidente de la República considera que el proyecto de norma discrimina y afecta el derecho al trabajo de las personas no mayores de cuarenta años que quieren acceder a un empleo o que se encuentran trabajando. La Asamblea Nacional, por otra parte, señala que el proyecto de norma no afecta a otros rangos de edad ni a otros grupos de atención prioritaria que también tienen porcentajes de contratación, y que la intención del legislador fue proteger el derecho al trabajo en los sistemas de contratación de personal, para evitar el desempleo y subempleo de personas mayores de cuarenta años.

48. Para iniciar el análisis, corresponde determinar que el derecho a la no discriminación se encuentra reconocido en el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución en los siguientes términos: "se reconoce y garantizará a las personas: […] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación". En particular, la argumentación de la Presidencia de la República se dirige a la inconstitucionalidad respecto del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, el cual consiste en un principio para la aplicación del derecho a la igualdad y no discriminación[18] en los siguientes términos:

> El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: […] 2. 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 […].

49. En la misma línea, el derecho al trabajo se encuentra reconocido en el artículo 33 de las CRE. La Presidencia de la República alega la inconstitucionalidad del artículo 2 del proyecto de ley porque sería incompatible con el artículo 325 de la Constitución que establece la obligación del Estado de garantizar el derecho al trabajo en los siguientes términos: "El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores".

[18] CCE, dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 39.

50. Dado que en la objeción se alega la afectación al derecho al trabajo en función de la supuesta discriminación a las personas con otro rango de edad, el derecho al trabajo será analizado de manera transversal al análisis del derecho a la igualdad y no discriminación. Para este análisis, de acuerdo con lo determinado por esta Corte, se deben verificar los siguientes elementos: (i) la comparabilidad, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la constatación de un trato diferenciado; y (iii) la verificación del resultado, producto del trato diferenciado.[19]

51. Para analizar ello, se debe considerar cuál es el contenido del artículo objetado. Al respecto, el artículo 2 del proyecto de ley establece las siguientes medidas que: (1) "[e]l empleador que cuente con un número mínimo de veinticinco trabajadores está obligado a contratar, con una o un trabajador mayor de cuarenta (40) años, observándose los principios de equidad de género y diversidad, siendo progresivo este porcentaje desde la fecha de la publicación de esta Ley". (2) "En el segundo año, la contratación será de al menos el 1% del total de los trabajadores". (3) Cada año subsiguiente, el porcentaje de contratación debe aumentar en un punto porcentual, llegando "al menos el 4% del total de los trabajadores, siendo ese el porcentaje fijo que se aplicará en los sucesivos años".

52. De la revisión del proyecto de norma, este Organismo identifica que podría considerarse que existe: (i) comparabilidad,[20] al tratarse de grupos de personas en el marco de contratación laboral en el sector privado; (ii) trato diferenciado, al establecerse una cuota de contratación según un rango de edad específico; y, (iii) un producto del trato diferenciado, al señalarse porcentajes de contratación en favor de las personas mayores de cuarenta años, frente a las personas que no entran en ese rango de edad, existiendo una diferenciación.

53. Para identificar si se trata de una diferenciación justificada o discriminatoria, corresponde evaluar que exista un fin constitucionalmente válido, así como analizar si la medida es idónea, necesaria, y guarda un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional (proporcionalidad), en función del nivel de escrutinio.

54. Sobre el *nivel de escrutinio*, este puede ser alto, medio o bajo dependiendo del fundamento de la distinción. El escrutinio es bajo, cuando la distinción no se fundamenta en una categoría sospechosa o protegida; medio, cuando se diferencia a

[19] CCE, sentencia 603-12-JP/19, 5 de noviembre de 2019, párr. 17. CCE, sentencia 49-21-CN/25, 23 de enero de 2025, párr. 40.
[20] La comparabilidad "implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes". Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 36.

partir de categorías protegidas, y estricto o alto, cuando la distinción se basa en categorías sospechosas. [21] Si bien la edad se encuentra como una categoría protegida en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, no se refleja que la diferenciación se enmarque en el trato diferente de un grupo que ha sido histórica, sistemática y estructuralmente excluido, por lo que no estamos ante una categoría sospechosa y el nivel de escrutinio es medio.

55. En cuanto al *fin constitucionalmente válido*, de los considerandos del proyecto ley no se refleja alguna disposición que muestre cuál es el fin del artículo 2 del proyecto de ley. La Asamblea Nacional alega que el proyecto de ley busca cubrir la necesidad de otorgar mayor protección a las personas mayores de cuarenta años. Así, señala que el fin del proyecto de norma es evitar la discriminación en la elección del personal de candidatos que superan los cuarenta años, y que estos puedan acceder a un trabajo. A su vez, la Asamblea Nacional señala que el proyecto de norma se basa en que:

> […] los empleadores no dan prioridad al conocimiento o experiencia, sino meramente a la instrucción formal y a la fuerza de trabajo, llegando incluso en el ejercicio del derecho a prescindir de personas adultas para evitar su responsabilidad laboral frente a otro tipo de beneficios como son la jubilación.

56. Agrega que, con esto, el proyecto de norma incidirá "en el sistema de seguridad social, pues la continuidad de empleo en los rangos superiores a cuarenta años permite seguir incrementando sus aportaciones para un retiro digno y voluntario".

57. Para sustentar esto, la Asamblea Nacional hace referencia a cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos que, a su criterio, evidencian el "desempleo, entre ellos el empleo no remunerado, el empleo no pleno, el subempleo, el desempleo y el sector informal", alcanzando "una cifra de casi el 50 por ciento de ecuatoriano [sic] sin un empleo formal y adecuado, que permita su realización personal". Considerando los argumentos referentes a que el artículo del proyecto de ley busca reducir obstáculos para el acceso al empleo de personas mayores de cuarenta años en relación con los factores de jubilación y seguridad social, es posible llegar a considerar que el proyecto de norma tiene como propósito establecer una medida para incrementar el acceso a fuentes de empleo a un grupo etario, lo que va acorde con el artículo 33 de la Constitución.[22] De esta manera, se continuará el análisis considerando a este como el fin constitucionalmente válido.

---

[21] La Corte Constitucional ha determinado esto en varias ocasiones, por ejemplo, CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 147; y, CCE, sentencia 1043-18-JP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 74.

[22] Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

58. Sobre la *idoneidad*, el artículo 2 del proyecto de ley establece porcentajes de contratación para garantizar que cuando haya 25 o más trabajadores, las personas mayores de cuarenta años puedan acceder a un empleo. Sin que corresponda pronunciarse sobre la conveniencia o no de la medida, se refleja que establecer cuotas de empleo sí permite cumplir con la finalidad de disminuir obstáculos y promocionar el acceso a empleo de las personas mayores de cuarenta años, por lo que la medida sí es idónea para el fin perseguido.

59. Respecto de la *necesidad*, se debe considerar que existe un margen de deferencia a lo dispuesto por el legislador cuando se establecen medidas para igualar situaciones en desventaja que no necesariamente se refieran a grupos de atención prioritaria, en particular, cuando no estamos ante un nivel alto o estricto de escrutinio. Esto por cuanto es potestad de la Asamblea determinar y evaluar la conveniencia y pertinencia de los porcentajes de contratación.[23] Por lo que, en principio, el establecer cuotas de contratación podría llegar a cumplir criterios de necesidad.

60. Ahora bien, de la revisión de las justificaciones presentadas por la Asamblea Nacional, se refleja que las cifras que se describen hacen referencia a tasas del empleo no remunerado, empleo no pleno, subempleo, desempleo y sector informal de varios rangos de edad, esto es, personas de "30/44 años" y "45/65 años", pero no consta un dato claro que evidencie una distinción con las personas mayores de cuarenta años. Además, en el informe para segundo debate, al abordarse la necesidad de la reforma, se plantea que las tasas de desempleo:

> [...] se reflejan en los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad con un índice del 34.4 por ciento de su poblacio2n [sic] desempleada y en la edad entre 24 a 34 años de edad una tasa del desempleo del 31.9 por ciento, llegando a un 66.3 por ciento de desempleados entre una edad de 15 a 34 años de edad, demostrando que la mejor fuerza productiva del país no tiene oportunidades de trabajo digno, lo cual justifica la necesidad del presente proyecto de ley.

61. Asimismo, en el referido informe, se señala que el proyecto busca eliminar discriminaciones por edad considerando que:

> En los diagnósticos cuantitativos y cualitativos realizados por la FLACSO y la Universidad Politécnica Salesiana sobre la problemática de la inserción laboral de los y las jóvenes en Quito y Guayaquil se destacan los siguientes aspectos: **Los y las jóvenes entre 18 y 29 anos [sic] de edad presentan las tasas de desempleo más altas de entre todos los grupos etarios** [énfasis añadido].

[23] CCE, dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 51.

62. Por lo que, según el informe para segundo debate, las cifras muestran que la mayor tasa de desempleo está en otro rango etario y no en las personas mayores de cuarenta años.

63. De esta manera, en la especie, no hay una justificación concreta que evidencie la necesidad de establecer cuotas de contratación sujetas a sanción, frente a cifras que muestran que el mayor porcentaje de desempleo está en otro grupo etario. Más aun, cuando se refleja que el incumplimiento de las cuotas de contratación es sujeto a sanciones de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del proyecto de ley.

64. Con esto, no se desconoce que es posible que el legislador busque establecer medidas para incentivar la contratación de varios grupos etarios para garantizar el acceso al trabajo en distintos niveles. Sin embargo, en el caso particular, frente a los otros grupos etarios, no se evidencia con claridad la necesidad de establecer cuotas de contratación sujetas a sanción únicamente para las personas mayores de cuarenta años.

65. Por lo que, tomando en cuenta la justificación del proyecto de norma, en el caso concreto, bien podrían considerarse otras medidas o políticas públicas que promuevan la contratación de personas mayores de cuarenta años. Por ejemplo, es posible pensar en incentivos no económicos.[24] De esta manera, en la especie, no se llega a justificar la necesidad de establecer cuotas de contratación sujetas a sanción, pudiendo existir medidas menos gravosas. Siendo así, esta Corte considera que no se cumple el criterio de necesidad.

66. A pesar de que es suficiente considerar que no se cumple el supuesto de necesidad, este Organismo estima oportuno continuar con el análisis de *proporcionalidad.* En principio, si no se cumple el criterio de necesidad no es posible identificar la proporcionalidad entre el beneficio de la medida y la afectación. Considerando las tasas de desempleo descritas, esta Corte estima que no existe una proporción entre establecer cuotas de contratación sujetas a sanción en favor de un grupo etario específico, frente a otros grupos etarios que cuentan con elevados niveles de desempleo. Por lo que no hay proporcionalidad entre el beneficio de la medida y su afectación.

[24] Por ejemplo, se observa que la disposición transitoria tercera del proyecto de ley establece que "[e]n un plazo máximo de ciento ochenta (180) días, contados a partir de la publicación de la presente norma en el Registro Oficial, el ente rector de trabajo mediante acuerdo ministerial determinará la pertinencia y establecerá el incentivo no económicos para aquellas empresas o instituciones públicas que contraten a más personas mayores de cuarenta (40) años que se encuentren desempleadas hasta por lo menos seis (6) meses antes de la contratación."

67. A esto se debe agregar que el artículo 2 del proyecto de ley no es claro en establecer si la obligación del empleador implica desvincular personal para cumplir la cuota de contratación mediante nuevas contrataciones, por lo que no se verifica que la norma contenga una protección expresa a la estabilidad ni a los derechos adquiridos de los trabajadores.

68. Por todo lo expuesto, la Corte concluye que el artículo 2 del proyecto de ley que se objeta por inconstitucional establece una medida referente a que se cuente con la contratación de personas mayores de cuarenta años, la cual –bajo las justificaciones identificadas sobre el fin de la norma– no cumplen los criterios de necesidad y proporcionalidad. Por tanto, es incompatible con el principio de igualdad contemplado en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución y la garantía del derecho al trabajo establecida en el artículo 325 de la Constitución y corresponde a la Asamblea Nacional que en el marco de sus competencias legislativas adecue la norma a fin de evitar interpretaciones contrarias a la Constitución.

69. Por otro lado, en función de lo señalado en el párrafo 45 *supra*, la Presidencia de la República ha sostenido que, si se declara la inconstitucionalidad del artículo 2 del proyecto de ley, como consecuencia, también debe declararse la inconstitucionalidad de la sanción establecida en el artículo 3 del proyecto de ley. En efecto, por principio de unidad normativa establecido en el artículo 76.9.c de la LOGJCC al constatar que el artículo 3 contiene una sanción derivada del incumplimiento de la medida prevista en el artículo 2, no podría quedar únicamente subsistente dicha sanción cuando se ha constatado que la norma que establece su presupuesto puede encontrar inconformidad con la Constitución, por lo que corresponde aceptar la objeción presidencial respecto al artículo 3 del proyecto de ley.

70. Al haber determinado la inconstitucionalidad respecto de los artículos 2 y 3 del proyecto de ley, corresponde a la Corte Constitucional aceptar la objeción presidencial.

8. Decisión

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

1. **Aceptar** la objeción presidencial en los términos desarrollados en este dictamen.

2. **Declarar** procedente la objeción parcial de inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 del proyecto de "Ley Orgánica Reformatoria a varias leyes

respecto de la Discriminación por Edad en el Sistema Laboral", al contravenir los artículos 11.2 y 325 de la Constitución.

3. **Enviar** el proyecto a la Asamblea Nacional para que observando lo establecido en este dictamen adecue el proyecto de ley bajo examen, y continúe con el trámite correspondiente.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de abril de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Teresa Nuques Martínez

DICTAMEN 2-25-OP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Antecedentes

1. Con fecha 20 de febrero de 2025, la Asamblea Nacional notificó al presidente de la República el proyecto de "Ley Orgánica Reformatoria a varias leyes respecto de la Discriminación por Edad en el Sistema Laboral" ("**proyecto de ley**") para la correspondiente sanción u objeción.

2. Para el 17 de marzo de 2025, el presidente de la República a través de oficio T. 492-SGJ-25-0077 remitió a la Asamblea Nacional objeción parcial por inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 del proyecto de ley y objeción parcial por inconveniencia de otros artículos y disposiciones. Frente a ello, el 31 de marzo de 2025, la Asamblea Nacional remitió a esta Corte la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada para su respectivo análisis.

3. Mediante dictamen de mayoría, esta Magistratura resolvió:

1. Aceptar la objeción presidencial en los términos desarrollados en este dictamen
2. Declarar procedente la objeción parcial de inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 del [proyecto de ley], al contravenir los artículos 11.2 y 325 de la Constitución.
3. Enviar el proyecto a la Asamblea Nacional para que observando lo establecido en este dictamen adecue el proyecto de ley bajo examen, y continúe con el trámite correspondiente.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

2. Concurrencia

4. Si bien, quien suscribe se encuentra de acuerdo con la decisión de aceptar la objeción presidencial y por ende declarar que los artículos 2 y 3 del proyecto de ley contravienen los artículos 11.2 y 325 de la CRE, resulta fundamental mencionar determinados aspectos que debieron tomarse en cuenta durante el razonamiento de la decisión adoptada. Con relación a estos aspectos, el presente voto abordará cuestiones sobre:

a) La formulación de los problemas jurídicos.
b) El razonamiento efectuado por la decisión de mayoría.
c) Preocupaciones correlacionadas al proyecto de ley.

4.1. *La formulación de problemas jurídicos*

5. En este apartado se abordarán criterios relacionados al razonamiento con que la decisión de mayoría descartó determinados cargos planteados por el presidente de la República en su objeción.

6. En la sección 6, el dictamen demarca líneas generales sobre pronunciamientos jurisprudenciales de esta Corte relacionadas a las objeciones presidenciales. Expresa que una objeción de inconstitucionalidad 'conlleva el deber y la responsabilidad "de motivar de modo suficiente y coherente las razones de su objeción"'; a dicho efecto citó el dictamen 1-22-OP/22. Al respecto, conviene aclarar como parte de este voto concurrente, que el dictamen citado atendió una situación muy particular, con matices distintos al presente caso. En dicha ocasión, se analizó un supuesto donde el Ejecutivo no señaló, en el texto de la objeción, si la misma era por cuestiones de constitucionalidad o por cuestiones de conveniencia. Esa falta de determinación en la naturaleza de la objeción generaba incertidumbre sobre el procedimiento *ex post* que debía seguir el legislador. De ahí que, de manera integral, el dictamen 1-22-OP/22 señaló, a continuación del fragmento citado por la mayoría, lo que sigue:

> Así, en garantía de la seguridad jurídica, del principio democrático y también del principio de lealtad institucional -al actuar como colegislador- le corresponde al presidente establecer de forma **clara y transparente el tipo de objeción planteada** -si esta es **total o parcial**, **cuáles artículos son objetados** por cada tipo de objeción en caso de ser parcial **y las razones para ello**- pues de esto **depende la activación de los distintos procedimientos** en la Asamblea Nacional, previstos en la Constitución y las leyes aplicables. […]. [énfasis añadido].

7. Por otro lado, la decisión recurre al dictamen 2-24-OP/24, específicamente al párrafo 15 y concluye, sobre la base del dictamen 2-22-OP/22, que "[s]in argumentos, la Corte está impedida de analizar la alegada inconstitucionalidad". Sobre esto, el presente voto recuerda que a través del dictamen 2-24-OP/22 esta Corte ratificó la necesidad de que el presidente de la República "establezca de forma clara y transparente el tipo de objeción planteada, […], cuáles artículos son objetados por cada tipo de objeción […] y las razones para ello.", por cuanto de aquello "depende la activación de los distintos procedimientos en la Asamblea Nacional previstos en la Constitución y las leyes aplicables correspondientes"; en otras palabras de la claridad y transparencia de la objeción depende la aplicación de los distintos caminos regulados por los artículos 138 y 139 de la CRE. Pero, además, el dictamen 2-22-OP/22 analizó un supuesto específico —inexistencia de argumentos— con matices diferentes al caso *in examine*; de ahí que también haya establecido que "[l]a ausencia –en la objeción presidencial– de argumentos en contra de las señaladas disposiciones normativas, impide que en este dictamen se pueda declarar su inconstitucionalidad."[1]

[1] CCE, dictamen 2-22-OP/22, 20 de mayo de 2022, párr. 26.

8. A continuación, el dictamen en el presente caso delimita su marco de acción señalando que "los problemas jurídicos a resolver en el ejercicio de control constitucional de objeciones presidenciales por razones de inconstitucionalidad deben ceñirse a los argumentos expuestos por la Presidencia de la República […]" (párrafo 28) y que "los argumentos dirigidos a sostener la presunta incompatibilidad normativa entre el proyecto de ley y la Constitución deben ser claros, ciertos, específicos y pertinentes" (párrafo 30). Al respecto, vale recordar que conforme lo señalado por esta misma Corte en el dictamen 1-24-OP/24:

> […] el control constitucional de objeciones de proyectos de ley responde a las siguientes propiedades: […]
> **(iii)** su ámbito objetivo se "circunscribe únicamente a las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, en razón de su inconstitucionalidad"; y, **por regla general**, se limitará a los argumentos fácticos y jurídicos expuestos por la Presidencia de la República. […]. [énfasis añadido].

9. Así, la decisión de mayoría analizó los cargos presentados por el Ejecutivo, "sin que esto implique un estándar estricto de argumentación". (párrafo 32). Así, frente a cada argumento evaluó:

i) Cuál es el texto del proyecto de ley que se objeta por inconstitucional.
ii) Cuál es el texto constitucional que resulta vulnerado.
iii) Cuáles son las razones que permitan entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional.

10. En su análisis, el dictamen concluye que el cargo presentado por el Ejecutivo respecto del artículo 2 del proyecto de ley, relacionado con el derecho a la seguridad jurídica, no constituye un argumento claro, cierto, específico y pertinente; de modo que no se planteó un problema jurídico. El presente voto cuestiona, precisamente, la negativa de abordar un problema jurídico, por cuanto en aplicación del mismo estándar no estricto de argumentación planteado por la decisión mayoritaria, sí era posible dilucidar un cargo que permita el análisis de esta Magistratura. Esto último ya que evaluando la objeción presidencial:

i) Identificó cuál es el texto del proyecto de ley que se objeta por inconstitucional: artículo 2 del proyecto de ley.
ii) Identificó el texto constitucional que resulta vulnerado: artículo 82 de la CRE.
iii) Identificó razones que permitan entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional: la objeción radica su argumento en que el proyecto de ley pretende establecer como obligación de los

empleadores de contratar a trabajadores mayores de 40 años, progresivamente hasta alcanzar un 4% en el quinto año. El Ejecutivo señala que el "texto que es general y conlleva una obligación para el empleador que contraviene el artículo 82 de la [CRE], en cuanto a la seguridad jurídica, toda vez que los empleadores deberán, como obligación legal, crear puestos de trabajo remunerados para personas mayores de 40 años […]".

11. En consecuencia, para quien suscribe, a la luz del propio parámetro fijado por la decisión de mayoría, era posible plantear y resolver un problema jurídico vinculado a la seguridad jurídica. En su desarrollo, esta Corte podía haber dilucidado si el establecimiento de una obligación legal *per se* vulnera la seguridad jurídica, si esta obligación implicaba la *creación de nuevos puestos* a costa de otros preexistentes o no, incluso si la obligación de establecer nuevas fuentes de trabajo sin límites de tiempo, con las consecuencias derivadas de una obligación de fuente legal, implicaban la vulneración de normas jurídicas y principios o derechos prestablecidos tales como la libertad de empresa y la autonomía de la voluntad.

12. Respecto del análisis vinculado al artículo 3 del proyecto de ley, el dictamen de mayoría considera en su párrafo 38 que el presidente de la República, "solo agrega: "el principio de legalidad obliga a que toda sanción se establezca expresamente en la ley. La Presidencia de la República se limita a realizar la afirmación citada, sin que se dé una razón o justificación de cuál es la incompatibilidad con la norma constitucional". No obstante, el quien suscribe considera que sí era posible plantear y abordar un problema jurídico por cuanto la objeción presidencial:

i) **Identificó cuál es el texto del proyecto de ley que se objeta por inconstitucional:** artículo 3 del proyecto de ley.
ii) **Identificó el texto constitucional que resulta vulnerado:** artículo 82 de la CRE
iii) **Identificó razones que permitan entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional:** la objeción radica su argumento en que el proyecto de ley violentaría la seguridad jurídica por cuanto "el principio de legalidad obliga a que toda sanción se establezca expresamente en ley".

13. En su decisión, esta Magistratura también podía haber dilucidado si el establecimiento de sanciones, en la forma en que se encuentra redactado el artículo 3, implicaba una vulneración de la seguridad jurídica por desatender los principios constitucionales que regulan los regímenes sancionatorios; además se podía verificar si el artículo 3 contiene una remisión normativa que por su amplitud vulnera la certeza y previsibilidad con la que deben estar regulados los destinatarios de las normas jurídicas.

4.2. *El razonamiento efectuado por la decisión de mayoría*

14. El presente voto coincide con el planteamiento del problema jurídico abordado con relación al artículo 2 del proyecto de ley por una posible incompatibilidad con los artículos 11 numeral 2 y 325 de la CRE. Asimismo, se coincide plenamente con la decisión de aceptar la objeción presidencial y señalar que efectivamente el artículo *in examine* enfrenta problemas de constitucionalidad. Sin perjuicio de ello, el presente voto se referirá a aspectos sobre la resolución del problema jurídico que a su criterio resultan cuestionables.

15. Así, al tratarse de un problema jurídico relacionado a discriminación, la decisión de mayoría analiza i) la comparabilidad de sujetos, ii) la constatación de un trato diferenciado y iii) la verificación del resultado. Respecto de la *comparabilidad*, la decisión mayoritaria indica que "al tratarse de grupos de personas en el marco de contratación laboral en el sector privado", el requisito se da por cumplido.

16. El presente voto cuestiona dicha argumentación ya que, si bien el análisis de *comparabilidad* exige la verificación de dos sujetos de derechos en condiciones iguales o semejantes, el dictamen posiciona la *comparabilidad* en la existencia de relaciones jurídicas laborales en el "sector privado" y con ello, para quien suscribe, se influye drásticamente en el proyecto de norma jurídica. Esto último debido a que a la luz de la literalidad de la norma no se desprende que su ámbito de aplicación se limite a relaciones laborales "en el sector privado". Contrastando con el texto del artículo 2 del proyecto de ley, el mismo no limita su aplicación al sector público o al sector privado; de hecho, como lo señala el propio párrafo 21 del dictamen, la Asamblea Nacional alegó que "el proyecto de norma se refiere a "reformas al Código del Trabajo, y su aplicación es al sector público como privado, ya que existen trabajadores sujetos a este código que también prestan sus servicios en el sector público".

17. Así las cosas, es preocupante que el análisis parta de una comparación que no se desprende de la norma, llegando incluso a omitir lo argumentado por el propio legislador. Lo correcto, hubiese sido no basar la comparación en uno u otro sector en que se desarrolla la relación laboral.

18. Al abordar la justificación del trato diferenciado, el dictamen emplea el denominado *test de proporcionalidad*. Sobre el elemento de *necesidad* del referido *test*, el presente voto cuestiona la conclusión contenida en el párrafo 64 relativa a que "[…] frente a los otros grupos etarios, no se evidencia con claridad la necesidad de establecer cuotas de contratación **sujetas a sanción** únicamente para las personas mayores de cuarenta años." Ello, por cuanto, parece ser que la razón de *necesidad* que la Corte encuentra

injustificada está en la sanción y no en el establecimiento de cuotas *per se*; esto debido a que el establecimiento de sanciones está contenido en el artículo 3 del proyecto de ley y no en el artículo 2 *in examine*. Los fundamentos esgrimidos contrastan aún más si se considera que el dictamen es claro en ratificar que "no se desconoce que es posible que el legislador busque establecer medidas para incentivar la contratación de varios grupos etarios para garantizar el acceso al trabajo en distintos niveles"; de ahí que el puntal diferenciador pareciera haber recaído en los asuntos sancionatorios.

19. Respecto del supuesto de *proporcionalidad*, quien suscribe encuentra injustificado el análisis fijado por la decisión de mayoría. A pesar de que el artículo 2 del proyecto de ley no superó el presupuesto de *necesidad* el dictamen estimó "oportuno" continuar con el análisis de *proporcionalidad*. En la ausencia de razones de oportunidad se fundamenta el presente voto.

20. A lo referido es pertinente agregar que el dictamen parecería aterrizar en una contradicción, por cuanto en su análisis de *proporcionalidad* se alude a posibles efectos del proyecto de ley y a elucubraciones ajenas al control de constitucionalidad en una objeción presidencial. Llama la atención que mientras en la sección de planteamiento de los problemas jurídicos, la mayoría optó por señalar expresamente en su párrafo 33 que:

> […] no corresponden al ámbito del control constitucional "cuestiones de inconveniencia, debido a los errores, **inadecuada estructuración**, falencias e **impactos negativos** de la propuesta". Tampoco los argumentos ligados a la racionalidad legislativa y, propiamente, a errores de técnica legislativa "como lo son los que producen ciertas ambigüedades o vaguedades, antinomias, lagunas, redundancias, etc" […]. [énfasis añadido].

21. En el párrafo 67, a través de un análisis de constitucionalidad, estableció que:

> A esto se debe agregar que el artículo 2 del proyecto de ley **no es claro** en establecer si **la obligación del empleador implica desvincular personal** para cumplir la cuota de contratación mediante nuevas contrataciones, por lo que no se verifica que la norma contenga una **protección expresa a la estabilidad ni a los derechos adquiridos de los trabajadores**. [énfasis añadido].

4.3. *Preocupaciones correlacionadas al proyecto de ley.*

22. Finalmente, para el presente voto plantear un problema jurídico relacionado a la seguridad jurídica (sección 4.1. *supra*) hubiese permitido que esta Magistratura evalúe posibles vulneraciones del régimen constitucional atado a otras posibles esferas de afectación tales como **i)** la autonomía de la voluntad y **ii)** la libertad de empresa.

23. Para quien suscribe resulta necesario destacar la importancia que requiere la labor cuidadosa de los colegisladores en el ejercicio de sus funciones durante el proceso de formación de la ley. Bajo ese paraguas, se puede señalar que a partir de una lectura literal del proyecto de ley, el artículo 2 impone una obligación de "contratación" de personas mayores a 40 años sin límite de tiempo. La redacción del proyecto de ley presenta, para la suscrita, serios problemas de certeza y previsibilidad por cuanto prevé una obligación de contratación, que se traduce en un crecimiento indeterminado de la masa salarial de los empleadores.

24. Es claro que la norma prevé un porcentaje máximo de crecimiento del 4% a partir del quinto año. Sin embargo, ese límite se establece únicamente para el porcentaje de crecimiento, de modo que incluso después de haber alcanzado en el quinto año el 4% de trabajadores mayores de 40 años, para el siguiente año el mismo empleador estaría obligado a crecer en un 4% más, y para el subsiguiente otro 4% adicional.

25. Bajo ese panorama, para el presente voto, el diseño normativo del proyecto de ley trae consigo repercusiones hacia otras esferas constitucionales tales como la autonomía de la voluntad y el derecho a la libertad de empresa, en tanto y en cuanto una de las partes de la relación laboral estaría, por ley, obligado a contratar más personal indefinidamente en el tiempo y únicamente de un grupo etario particular. Esa obligación, devendría en un crecimiento de masa salarial indiscriminado, poco plausible, infundado e incluso ajeno a realidades económicas variadas. *In extremis*, un empleador incumpliría la ley, incluso si en su nómina de trabajadores mantiene el 4% de personas mayores de 40 años; ello, por cuanto la ley en su literalidad habla únicamente de la obligación "de contratar".

26. En definitiva, estos abordajes no solo requerían de plantear y analizar un problema jurídico relativo a seguridad jurídica, sino que fundamentalmente requieren de una labor responsable, eficiente y certera de la Asamblea Nacional y del Ejecutivo; de modo tal que conviene instar a un adecuado ejercicio de atribuciones a dichas funciones del Estado.

27. En el contexto expresado reposan las razones de la concurrencia.

HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ

Firmado digitalmente por HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en el dictamen de la causa 2-25-OP fue presentado en Secretaría General el 25 de abril de 2025, mediante correo electrónico a las 18:34; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

DICTAMEN 2-25-OP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC, y el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente, presento mi voto salvado respecto de la decisión adoptada en el dictamen 2-25-OP/25, aprobado en la sesión ordinaria de Pleno de 24 de abril de 2025.

2. El 17 de marzo de 2025, el presidente de la República remitió a la presidenta de la Asamblea Nacional, su objeción parcial por inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 del proyecto de "Ley Orgánica Reformatoria a varias leyes respecto de la Discriminación por Edad en el Sistema Laboral" ("**proyecto de ley**") y la objeción parcial por inconveniencia de los artículos 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, la disposición general segunda y la disposición transitoria segunda del proyecto de ley.

3. En el dictamen de mayoría, se determinó la inconstitucionalidad del artículo 2 del proyecto de ley que establecía una obligación a los empleadores, con al menos veinticinco trabajadores, de contratar una trabajadora o trabajador mayor de cuarenta años. Este porcentaje debía incrementarse anualmente desde la fecha de publicación del proyecto de ley. Así, el segundo año se debía contratar al menos 1%. Por conexidad, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 3 del proyecto de ley que establecía una sanción, según las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico, al empleador que incumpla con la disposición del artículo 2.

4. Frente a esta decisión, mi discrepancia con la decisión de mayoría se produce en virtud de que, en mi opinión, el artículo 2 del proyecto de ley no es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, pues no discrimina ni afecta el derecho al trabajo de personas de otro rango de edad y que quieren acceder a un empleo o ya se encuentran trabajando. Por lo tanto, no correspondía declarar la inconstitucionalidad de la norma referida. Dado que, en mi modo de ver, esta norma no es inconstitucional, tampoco correspondía declarar por conexidad la inconstitucionalidad del artículo 3 del proyecto de ley. A continuación, expondré los argumentos que fundamentan mi disidencia.

1. El artículo 2 del proyecto de ley no contraviene el principio de igualdad y no discriminación

5. La decisión de mayoría concluye que el artículo 2 del proyecto de ley es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho al trabajo. Para arribar a tal conclusión, se señaló que la medida, si bien persigue un fin constitucionalmente, no resulta necesaria ni es proporcional. A su criterio, la medida no sería necesaria dado que, a partir de las justificaciones presentadas por la Asamblea Nacional, las cifras relativas al empleo no remunerado, empleo no pleno, subempleo, desempleo y sector informal no evidencia "una distinción con las personas mayores de cuarenta años". Estas se referían solo a personas de "30/44 años" y "45/65 años".[1] Por lo tanto, no se evidenciaría con claridad la necesidad de establecer cuotas de contratación, cuyo incumplimiento acarree una sanción, únicamente respecto de las personas mayores a 40 años.[2]

6. En virtud de que no se evidenciaría la necesidad de la medida, esta tampoco resultaría proporcional. Según el dictamen de mayoría, no existía "una justificación clara de establecer cuotas de contratación frente a otros grupos etarios que también muestran tasas de desempleo". En consecuencia, no existiría una proporción entre el beneficio de la medida y su afectación.[3]

7. Específicamente, considero que la decisión de mayoría no tomó en cuenta otro de los fines constitucionalmente válidos de la norma, que fue desarrollado por la Asamblea Nacional en el informe que contenía sus argumentos sobre la improcedencia de la objeción presidencial. Además, desde mi punto de vista, la medida sí cumple con los parámetros de necesidad y proporcionalidad. Por lo tanto, no resulta incompatible con el principio de igualdad y no discriminación y el derecho al trabajo.

1.1. Análisis del fin constitucionalmente válido referente a la continuidad del empleo y acceso a la jubilación

8. La Asamblea Nacional, en su informe sobre por qué la objeción presidencial resultaba improcedente, reconoce que las normas cuestionadas por la Presidencia de la República persiguen dos fines constitucionalmente válidos. El primero, como lo reconoce el dictamen de mayoría, se refiere a evitar la discriminación de las personas

[1] CCE, dictamen 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 63.
[2] *Ibid.,* párr. 68.
[3] *Ibid.,* párr. 69.

mayores de 40 años que generaría una barrera en el acceso al empleo en función de su edad.[4]

9. Sin embargo, en mi criterio, existe otro fin constitucionalmente válido que persigue la norma que es desarrollado por la Asamblea Nacional en su informe. El artículo 2 del proyecto de ley pretende precautelar la continuidad en el empleo de las personas mayores de cuarenta años, a fin de que puedan incrementar sus aportaciones y años de servicio, a fin de acceder a la jubilación universal o patronal, según corresponda.

10. Considero que era indispensable que el dictamen de mayoría reconozca, también, este fin constitucionalmente válido. En tal virtud, el análisis de si el artículo 2 del proyecto de ley satisfacía los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto también debía abordar si la norma los cumplía a fin de garantizar el segundo fin constitucionalmente válido, identificado en este voto particular.

1.2. Análisis de la necesidad y proporcionalidad de la medida objetada

11. La decisión identificó como fin constitucionalmente válido de la medida "incrementar el acceso a fuentes de empleo a un grupo etario, lo que va acorde con el artículo 33 de la Constitución". Coincido con la decisión de mayoría respecto de que la medida adoptada por el artículo 2 del proyecto de ley, efectivamente, permite garantizar que las personas mayores de 40 años puedan acceder a un empleo. Además, a la luz de lo indicado en los párrafos precedentes, estimo que, la protección del acceso a empleo de las personas mayores de 40 años, también permite velar por el incremento de sus aportaciones a fin de que puedan acceder a los regímenes jubilares previstos por la legislación laboral.

12. A diferencia del dictamen de mayoría, considero que la medida sí es *necesaria*. En primer lugar, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que existe un margen de deferencia a las medidas adoptadas por el legislativo, particularmente cuando el escrutinio efectuado por esta Magistratura no es estricto.[5] Además, las cifras aportadas por la Asamblea Nacional evidencian que índices considerables de personas que, en su mayoría, pertenecerían al grupo etario identificado, no cuentan con un empleo pleno, se encuentran en subempleo o laboran en el sector informal.[6]

[4] *Ibid.,* párrs. 55-59.
[5] CCE, dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 51.
[6] El informe de la Asamblea Nacional cita estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, adoptadas a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo de 2024. Los grupos etarios encuestados se encuentran segmentados según su sexo y rango de edad (30/44 años y 45/64 años).

13. Lo anterior, desde mi punto de vista, evidencia la necesidad de adoptar una medida que imponga una obligación de contratar a personas mayores de 40 años. Esta medida no solo permite que este grupo etario pueda acceder al mercado laborar, sino que también resulta necesaria para garantizar que puedan acumular las aportaciones o años de trabajo para acceder a los regímenes de jubilación previstos por el ordenamiento jurídico—fin constitucional que no fue analizado por la decisión de mayoría-.

14. Finalmente, en cuanto a la *proporcionalidad en sentido estricto* de la medida, considero que la medida contemplada en el artículo 2 del proyecto de ley no imponía restricciones excesivas a personas que se encuentren en otros rangos de edad. La referida norma establece porcentajes de contratación que deben incrementar, anualmente, en un punto porcentual, hasta alcanzar el 4% total de trabajadores. Aquello, en mi modo de ver, no genera un incremento excesivo que llegue a afectar desproporcionadamente a quienes se encuentren en otro rango etario.

15. Por las consideraciones expuestas, estimo que el artículo 2 del proyecto de ley no resulta incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación ni con el derecho al trabajo. En mi criterio, la medida adoptada por la referida norma satisface los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, en consideración a los argumentos expuestos en este voto salvado.

16. A partir de lo anterior, considero que la Corte Constitucional no debía declarar su inconstitucionalidad. Además, en virtud de que el artículo 2 del proyecto de ley no contraviene las normas constitucionales indicadas, estimo que tampoco se debía declarar la inconstitucionalidad del artículo 3 del proyecto de ley.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 2-25-OP fue presentado en Secretaría General el 24 de abril de 2025, mediante correo electrónico a las 13:37; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Karla Andrade Quevedo

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Antecedentes

1. El 24 de abril de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen 2-25-OP/25 ("**dictamen de mayoría**"). En este, se aceptó la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad del "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a varias leyes respecto de la Discriminación por Edad en el Sistema Laboral" ("**proyecto de ley**"), en relación con sus artículos 2 y 3, al identificarse una incompatibilidad con el principio de igualdad, contemplado en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, y la garantía del derecho al trabajo, establecida en el artículo 325 ibídem.

2. Con respeto a los criterios expuestos en el dictamen de mayoría, expongo a continuación las razones por las cuales disiento de ellos.

2. Análisis

3. Conforme se recogió en el dictamen de mayoría, la objeción parcial por razones de inconstitucionalidad se planteó en contra de los artículos 2 y 3 del proyecto de ley. En estos se contempla, como reforma al Código de Trabajo, **(i)** la contratación progresiva de un porcentaje de personas mayores de cuarenta años —para los empleadores que cuenten con un número mínimo de veinticinco trabajadores—, así como **(ii)** la sanción al empleador que incumpla con lo anterior.

4. Al respecto, en el dictamen de mayoría se concluye que, si bien la medida contenida en el artículo 2 del proyecto de ley cuenta con un fin constitucionalmente válido y es idónea, no cumple con los criterios de necesidad y de proporcionalidad, entre otras razones, porque el artículo 2 del proyecto de ley no es claro en establecer si la obligación del empleador implica desvincular personal para cumplir la cuota de contratación mediante nuevas contrataciones, careciendo de protección expresa a la estabilidad y derechos adquiridos de los trabajadores.

5. Al respecto, estimo que, para determinar la necesidad de la medida, esta Corte ya ha referido que:

> […] la medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menos daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles. La necesidad obliga a enumerar

> las medidas existentes para cumplir el fin y compararlas; de este modo, hay medidas que siendo idóneas pueden no ser necesarias.[1]

6. Como se indica en el dictamen de mayoría, el presidente de la República argumenta que el artículo 2 del proyecto de ley violenta, entre otros, el artículo 2 de la Constitución "al establecer un rango de edad que se torna discriminatorio para el resto de rangos". Asimismo, porque identifica una "eventual antinomia con los grupos de atención prioritaria que justifique la discriminación afirmativa", ya que el texto propuesto por la Asamblea Nacional discrimina "a los demás grupos etarios en lo relativo a la vinculación laboral y a la libertad de contratación".

7. En mi opinión, bajo un escrutinio leve, el establecimiento de un porcentaje de contratación progresivo de personas mayores a 40 años para empleadores que cuenten con al menos 25 trabajadores, no constituye una medida que pueda considerarse gravosa, porque en la medida no hay elementos que excluyan la protección de los derechos laborales de personas trabajadoras de otras edades. Esta medida está dirigida exclusivamente a incrementar el acceso a fuentes de empleo a más personas de un grupo etario que el legislador consideró deprimido. Estimo que el determinar que es necesario que la norma contenga una determinación expresa relativa a otros grupos o a la desvinculación de personas, parte de una suposición infundada e interfiere innecesariamente en el proceso de creación de una ley pues, para garantizar aquello, no corresponde declarar su inconstitucionalidad. Además, considero que esta preocupación legítima encuentra solución en el propio ordenamiento jurídico, ya que los derechos de los trabajadores cuentan con amplia protección constitucional y legal.

8. En esa línea, considero que las razones que el dictamen de mayoría otorga para considerar que la medida resulta innecesaria cuestionan la técnica legislativa utilizada, las cifras que justifican la medida y su posible imperfección, más que justificar verdaderamente su inconstitucionalidad ante un escrutinio bajo de igualdad. En mi consideración, existe un margen de deferencia necesario hacia la Asamblea Nacional, ya que es su potestad determinar y evaluar la conveniencia y pertinencia de establecer porcentajes de contratación de las personas mayores de 40 años, como incentivo para elevar las tasas de empleo.

9. Ahora, en cuanto a la proporcionalidad de la medida, la Corte Constitucional ha señalado que esta se cumple cuando:

> […] se aprecia los derechos de unos titulares con otros titulares, cuyo ejercicio entra en colisión, tensión o podría provocar una restricción. Para que una restricción de derechos sea legítima, la realización de otros derechos debe ser mayor o al menos equivalente. Se

[1] CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 112.

trata de una comparación entre la realización de un derecho con la afectación de otro derecho".[2]

10. Como ya señalé, estimo que el artículo objetado no elimina las protecciones de otros grupos etarios que buscan un empleo o que ya cuentan con uno. Así, no se desprende una obligación a cargo de los trabajadores u otros grupos etarios, sino que la carga recae en los empleadores a fin de beneficiar a personas mayores de 40 años que buscan acceder un empleo. Por ello, no se refleja una desproporción en la consecución del fin constitucionalmente válido y la medida representa un grado alto de satisfacción de este.

11. Por lo expuesto, concluyo que el artículo 2 del proyecto de ley no es incompatible con el artículo 11 numeral 2 ni con el artículo 325 de la Constitución y por ello me aparto de la decisión de mayoría.

12. Finalmente, la Presidencia de la República sostuvo que, en caso de declararse la inconstitucionalidad del artículo 2 del proyecto de ley, se debía determinar —en consecuencia— la inconstitucionalidad de la sanción prevista en su artículo 3. En ese marco, dado que a mi criterio no procede la objeción por razones de inconstitucionalidad del artículo 2, estimo que sí correspondía analizar la constitucionalidad de la sanción prevista en el artículo 3 del proyecto de ley.

13. Al respecto, de la revisión del artículo 3 del proyecto de ley,[3] se desprende que el empleador que incumpla con lo dispuesto en el artículo 2, será sancionado por el ente rector de trabajo de conformidad con "las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico". Es decir, se identifica una remisión generalizada sin determinar siquiera en qué norma está contenida la sanción para dicha conducta. En consecuencia, considero que la tipificación indirecta que realiza el artículo 3, al ser tan amplia y vaga, incumple las exigencias mínimas del principio de tipicidad establecido en el artículo 76 numeral 3 de la CRE.

14. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la tipificación indirecta de sanciones administrativas es compatible con la Constitución siempre que cuente con un "mínimo grado de precisión tipificante". Es decir, elementos que permitan garantizar la previsibilidad y certeza a través de una "*predeterminación normativa"* de las conductas y sus sanciones. De modo que, en este caso, la falta total de determinación de la norma en donde se encuentra la sanción, su correspondencia, nivel de gravedad

[2] CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 118.
[3] "Artículo 3.- Inclúyase un artículo 42.4 en el Código de Trabajo (Sic) con el siguiente texto: 'Artículo 42.4.- Sanción.- El empleador que incumpla con los dispuesto en el artículo precedente será sancionado por el ente rector de trabajo conforme las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico'".

y nexo con la conducta sancionable, hace que dicha norma sea incompatible con la Constitución, por afectar el principio de tipicidad y la seguridad jurídica.[4]

15. Por las consideraciones que preceden, me aparto del análisis y decisión de la Corte, pues encuentro que el artículo 2 no es inconstitucional y que se debió efectuar el análisis del artículo 3 del proyecto de ley, el cual, en mi opinión, sí adolece de un vicio de inconstitucionalidad.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo

JUEZA CONSTITUCIONAL

[4] *Ver*, sentencias: CCE, 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020; CCE, 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021; CCE, 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en el dictamen de la causa 2-25-OP fue presentado en Secretaría General el 28 de abril de 2025, mediante correo electrónico a las 08:12; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

225OP-7d2b8

Caso Nro. 2-25-OP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos concurrente y salvados que antecede, fue suscrito el día lunes veintiocho de abril 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 67-22-IS/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 67-22-IS

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

SENTENCIA 67-22-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento presentada respecto de una sentencia de apelación dictada en el marco de una acción de protección, porque la decisión alegada como incumplida fue dejada sin efecto por este Organismo a través de la sentencia 652-20-EP/24.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes de la causa de origen

1. El 5 de febrero de 2020, José Alexi Erazo Bustamante ("**actor**") presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Economía y Finanzas ("**MEF**") y de la Procuraduría General del Estado. El actor alegó la vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al trabajo, a la motivación y a su proyecto de vida, debido a que el MEF lo habría eliminado del Sistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina ("**eSIPREN**") al tener un impedimento por pluriempleo.[1]

2. El 5 de marzo de 2020, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, provincia de Loja ("**Tribunal de Garantías Penales**"), aceptó la acción planteada y, en consecuencia, dispuso la habilitación del actor en el eSIPREN a fin de que pueda cobrar las remuneraciones dejadas de percibir y su inmediato ingreso al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.[2] El MEF interpuso recurso de apelación.

[1] Proceso 11904-2020-00008. El actor manifestó que desde 1990 ingresó a laborar en la Universidad Nacional de Loja en calidad de conserje. Luego, se le extendió un nombramiento en el cargo de auxiliar de secretaría. Finalmente, señaló que en 1993 obtuvo su título de abogado y desde el 1 de marzo de 1994 empezó a laborar en calidad de docente coordinador de la carrera de Derecho con una carga de 30 horas. El 23 de septiembre de 2010, se le otorgó una nueva acción de personal con una carga de 40 horas, por lo que, presentó una acción de protección que fue signada con el 11252-2010-0031, a fin de que la Universidad Nacional de Loja corrija el número de horas debido a que el actor también desempeñaba el cargo de juez en la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja. Esta acción fue aceptada tanto en primera y segunda instancia. Alega que, pese a que en la Universidad ostenta formalmente un cargo administrativo, su cargo es de docente y aquello le permite también ser juez. Sin embargo, refirió que el MEF, sin considerar que es docente, le eliminó del eSIPREN, no le canceló sus remuneraciones desde 2020 y dio de baja su afiliación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

[2] El Tribunal de Garantías Penales consideró que el MEF al eliminar del eSIPREN al actor vulneró sus derechos constitucionales ya que, si bien mantenía un cargo administrativo, en la práctica desempeñaba el

3. El 18 de mayo de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("**Sala de la Corte Provincial**") negó el recurso interpuesto y confirmó, en lo principal, la sentencia subida en grado. Sin embargo, para la Sala de la Corte Provincial la vulneración de derechos fue de cuenta de la Universidad Nacional de Loja.[3] La Universidad Nacional de Loja solicitó la nulidad de la causa, debido a que no se la demandó como tal y no se le notificó con ninguna de las sentencias, además interpuso recurso de aclaración.

4. El 11 de junio de 2020, la Sala de la Corte Provincial declaró improcedentes el pedido de nulidad y el recurso de aclaración interpuestos.

5. El 15 de junio de 2020, la Universidad Nacional de Loja presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 18 de mayo de 2020 emitida por la Sala de la Corte Provincial. La causa fue signada con el número 652-20-EP y admitida a trámite.

6. El 25 de marzo de 2022, José Alexi Erazo Bustamante ("**accionante**") solicitó al Tribunal de Garantías Penales la remisión del expediente ante la Corte Constitucional "a fin de que este Máximo [sic] Organismo de Control Constitucional, disponga a la Universidad Nacional de Loja, el cumplimiento integral de la sentencia constitucional dictada en el presente juicio […]".[4] El 31 de marzo de 2022, el accionante insistió en su petición.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

7. El 4 de abril de 2022, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, provincia de Loja ("**juez ejecutor**"), dispuso que se remita el expediente junto al informe sobre el presunto incumplimiento de la sentencia de 18 de mayo de 2020, en virtud del pedido del accionante (véase párr. 6 *supra*).[5]

8. El 21 de abril de 2022, se realizó el sorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.[6]

---

cargo de docente y, por ende, no tenía ningún impedimento para desempeñar el cargo de juez de la Corte Provincial de Loja. La verificación del cumplimiento de las medidas ordenadas en sentencia se delegó a la Defensoría del Pueblo. Pese a que la Universidad Nacional de Loja no fue demandada, el Tribunal de Garantías Penales dispuso que se la tome en cuenta y la notificó.

[3] La Sala de la Corte Provincial ordenó como medidas de reparación que la Universidad Nacional de Loja, en el término de diez días de notificada la sentencia otorgue al actor un nombramiento provisional hasta que exista un ganador del concurso de méritos y oposición.

[4] Reversa de la foja 298 del expediente constitucional.

[5] El 13 de abril de 2022, el secretario de la Unidad Judicial remitió el expediente ante esta Corte Constitucional.

[6] En la misma fecha, el proceso fue receptado en esta Corte Constitucional.

9. El 28 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección 652-20-EP/24 planteada en contra de la sentencia de 18 de mayo de 2020 emitida por la Corte Provincial. En la sentencia, este Organismo determinó la vulneración del derecho a la defensa de la Universidad Nacional de Loja, ya que la sentencia impugnada declaró la vulneración de derechos "por reproches que no se encontraban en la demanda ni fueron traídos a colación a lo largo del proceso de la acción de protección" y, en consecuencia, dejó sin efecto la sentencia impugnada y ordenó que una nueva conformación de la Sala de la Corte Provincial resuelva el recurso de apelación, respetando el derecho a la defensa de la Universidad.[7]

10. El 16 de diciembre de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa 67-22-IS y solicitó un informe al accionante, al juez ejecutor, al MEF y a la Universidad Nacional de Loja sobre el presunto incumplimiento de la sentencia de 18 de mayo de 2020.

11. El 17 de diciembre de 2024, el MEF presentó su informe de descargo.

12. El 21 de enero de 2025, la Sala de la Corte Provincial solicitó ante la Corte Constitucional la devolución del expediente, a fin de cumplir con la sentencia 652-20-EP/24.

13. El 11 de febrero de 2025, la Universidad Nacional de Loja presentó su informe de descargo.

2. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 436 número 9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

15. La sentencia emitida el 18 de mayo de 2020 por la Sala de la Corte Provincial, en lo pertinente, señala:

> ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, el Tribunal de la Sala RESUELVE: confirmas [sic] en lo principal la sentencia subida en grado, modificándola y complementándola en el siguiente sentido:

[7] CCE, sentencia 652-20-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 44.

> a).- Que la vulneración de derechos es de cuenta de la Universidad Nacional de Loja, lo cual no implica que el Ministerio pueda abstenerse de hacer efectivas las remuneraciones reclamadas, conforme la decisión de primera instancia; b).- Que, como garantía de no repetición, la Universidad Nacional de Loja, en el término de diez días de notificada esta sentencia, realice los trámites administrativos, académicos y financieros correspondientes, y otorgue al accionante Dr. José Alexi Erazo Bustamante, NOMBRAMIENTO PROVISIONAL, hasta que la Universidad tenga un ganador del concurso de merecimientos y oposición que convoque para las funciones que viene cumpliendo el accionante, esto es de docente, debiendo realizar también los actos administrativos conducentes al correcto registro del accionante en el Distributivo de remuneraciones, esto es como docente; c).- Reparación inmaterial: esta misma sentencia, en cuanto declara que la Universidad Nacional de Loja, vulneró los indicados derechos constitucionales […] en lo demás de la parte resolutiva, la sentencia de primera instancia queda inalterable […].

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

16. En el escrito de 25 de marzo de 2022 mediante el cual se solicitó la remisión del expediente ante la Corte Constitucional, el accionante relató los antecedentes de la causa y alegó que en reiteradas ocasiones solicitó el cumplimiento de la sentencia. Sin embargo, la Universidad Nacional de Loja desconoció la sentencia por la cual se ordenó la entrega de su nombramiento provisional. Finalmente, solicitó que el expediente sea remitido ante la Corte Constitucional a fin de que se garantice el cumplimiento integral de la sentencia, y se remita copias certificadas a la fiscalía provincial de Loja para que inicie el proceso penal en contra del rector de la Universidad Nacional de Loja.

4.2. Argumentos del juez ejecutor

17. En el informe de 4 de abril de 2022, el juez ejecutor sintetizó los antecedentes procesales de la causa y señaló:

> De la documentación agregada al proceso se evidencia las diferentes acciones desarrolladas a través de las disposiciones emanadas por este despacho, sin embargo, la Universidad Nacional de Loja, pese a las gestiones realizadas en el orden administrativo, académico y financiero para dar cumplimiento a la sentencia; más, dicha Alma Mater refiere que se encuentra esperado [sic] que el Dr. Erazo Bustamante, presente el título de cuarto nivel que lo habilite para el ejercicio de la docencia.- Por lo que, al existir indicios de que la ejecución recaería en lo previsto en el Art. 164 de la LOGJCC, se dispone que por secretaria [sic] se remita el expediente para ante la Corte Constitucional del Ecuador […].[8]

[8] Reversa de la f. 309 del expediente constitucional.

4.3. Argumentos del MEF

18. En su informe de 17 de diciembre de 2024, el MEF realizó un recuento de los antecedentes de la causa, y argumentó que la Corte Constitucional, en sentencia 652-20-EP/24, ya dejó sin efecto la sentencia de 18 de mayo de 2020 emitida por la Sala Provincial y alegada como incumplida en este caso.

4.4. Argumentos de la Universidad Nacional de Loja

19. En su informe de 11 de febrero de 2025, la Universidad Nacional de Loja manifestó que la Corte Constitucional, a través de la sentencia 652-20-EP/24, dejó sin efecto la sentencia alegada como incumplida y reiteró:

> la Universidad Nacional de Loja se encontraba cumpliendo la sentencia antojadiza e inconstitucional emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Transito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, misma que luego se dejara sin efecto, conforme a lo resuelto por la Corte Constitucional.[9]

5. Cuestión previa

20. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, además del artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**RSPCCC**"), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Solo de forma subsidiaria esta Corte puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.[10]

21. De tal forma, esta Magistratura excepcionalmente podrá asumir el rol de ejecutar sentencias y resolver acciones de incumplimiento de sentencias constitucionales **en firme**, únicamente cuando los medios empleados por los jueces ejecutores resulten ineficaces en el cumplimiento de sentencias constitucionales.[11]

22. De lo expuesto en el párrafo 9 *ut supra*, se desprende que la decisión de 18 de mayo de 2020 emitida por la Corte Provincial y alegada como incumplida dentro de esta acción, fue dejada **sin efecto** a través de la sentencia 652-20-EP/24, al verificarse la vulneración del derecho a la defensa de la Universidad Nacional de Loja. Es decir, la sentencia por la cual se habría originado esta acción de incumplimiento dejó de existir en el plano jurídico al ser dejada sin efecto por este Organismo. Por lo tanto, no existe

[9] Informe de descargo de 11 de febrero de 2025.
[10] CCE, sentencia 15-22-IS/24 de 23 de mayo de 2024, párr. 22; 53-23-IS/24 de 7 de marzo de 2024, párr. 16 y; 90-22-IS/24 de 21 de febrero de 2024, párr. 26.
[11] CCE, sentencia 107-22-IS/24 de 4 de julio de 2024, párr. 30.

materia sobre la cual este Organismo deba pronunciarse, puesto que las medidas ordenadas en la sentencia de 18 de mayo de 2020 también quedaron insubsistentes.[12]

23. En consecuencia, esta acción de incumplimiento carece de objeto y corresponde que esta Corte desestime la acción sin realizar mayores consideraciones.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento de sentencia 67-22-IS.

2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

3. Notifíquese y archívese.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

[12] Al respecto, es preciso enfatizar que la presente acción de incumplimiento fue presentada previamente a la expedición de la sentencia 652-20-EP/24, la cual sin efecto la sentencia alegada como incumplida.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de abril de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

6722IS-7d30f

Caso Nro. 67-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintiocho de abril 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 10-24-RC/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 10-24-RC

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

DICTAMEN 10-24-RC/25

Resumen: El presente dictamen analiza si la propuesta de cambio constitucional presentada por Galo Filadelfo Ortiz Pico, en representación de la corporación de Docentes Investigadores del Ecuador (DINEC), junto con la Fundación de Derechos de Inclusión y Consolidación de Servicios Sociales (Fundación) es procedente a través de la vía de asamblea constituyente, establecida en el artículo 444 de la Constitución.
La Corte Constitucional, luego del análisis de los requisitos concurrentes exigidos en la Constitución y en la ley, rechaza la propuesta de modificación constitucional para convocar a una asamblea constituyente. En lo principal, porque (i) en el escrito de justificación, el proponente no explica por qué la enmienda y la reforma parcial no son suficientes para atender el cambio propuesto, (iii) el estatuto adjunto a la propuesta no se precisa el tipo de voto, la forma de presentar candidaturas, ni la forma de asignación de escaños y, (iv) la propuesta se contrapone expresamente a los valores intrínsecos de una sociedad democrática y de un Estado constitucional.
Finalmente, el proponente plantea la creación de un texto constitucional para ser debatido y aprobado por la asamblea constituyente, lo que impide el ejercicio de sus funciones democráticas. Si bien recibir insumos constitucionales por parte de la ciudadanía o las instituciones no afectan a las funciones de la asamblea constituyente, en el presente caso se busca que el texto propuesto por DINEC y la Fundación sea aprobado directamente por la asamblea constituyente, afectando a las competencias indispensables para su funcionamiento.

1. Antecedentes procesales

1. El 03 de diciembre de 2024, Galo Filadelfo Ortiz Pico (**"proponente"**), en representación de la corporación de Docentes Investigadores del Ecuador (**"DINEC"**), junto con la Fundación de Derechos de Inclusión y Consolidación (**"Fundación"**) ingresó ante la Corte Constitucional una solicitud de modificación constitucional, en la cual, sobre la base del artículo 444 de la Constitución solicita que "se aplique el mecanismo de modificación constitucional, para que el soberano y mandante pueblo ecuatoriano resuelva, mediante consulta popular, la convocatoria a una Asamblea Constituyente […]".[1]

[1] En su solicitud el proponente indica que comparece "en apoyo y asociación con diversas organizaciones sociales del Ecuador".

2. El caso fue sorteado electrónicamente el mismo día de su presentación al juez ponente Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 21 de abril de 2025.

2. Competencia

3. La Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen conforme lo prescrito en el artículo 443 de la Constitución y los artículos 99.1 y 100 de la LOGJCC, a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional.

3. Legitimación activa

4. Los artículos 444 de la Constitución y 100 numeral 2 de la LOGJCC determinan que la propuesta de modificación de la Constitución a través de una asamblea constituyente puede provenir de la iniciativa ciudadana. La solicitud de determinación del procedimiento o vía a seguir para tramitar la propuesta de modificación constitucional, debe ser remitida a este Organismo: "[…] antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional".[2]

5. En el presente caso, este Organismo verifica que el proponente presenta esta solicitud de modificación constitucional en representación de la organización ciudadana, denominada corporación DINEC conformada por docentes investigadores y la Fundación. Por tanto, al tratarse de una iniciativa ciudadana, se encuentra habilitado por la Constitución para proponer modificaciones al texto constitucional.

4. Análisis de la propuesta de cambio constitucional

6. La reforma a la Constitución, sus límites y procedimiento son una garantía extraordinaria de la supremacía de la Constitución que, en textos rígidos como en el Ecuador, debe funcionar como un seguro para que los cambios efectuados no sobrepasen los límites de reforma establecidos en la Constitución.[3] Así, la Norma Suprema ecuatoriana prevé un sistema gradado de cambio constitucional que comprende dos mecanismos de reforma: la enmienda (art. 441 CRE) y la reforma parcial (art. 442 CRE); y, uno de cambio del texto constitucional, esto es, la convocatoria a una asamblea constituyente (art. 444 CRE).[4]

[2] LOGJCC, artículo 100.2.
[3] CCE, dictamen 3-23-RC/24, 11 de abril de 2024, párr. 9.
[4] CCE, dictamen 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 15.

7. El cambio de la Constitución, mediante una asamblea constituyente tiene, entre otras, la potencialidad de afectar aspectos sustanciales relativos a los derechos y garantías, la estructura fundamental, elementos constitutivos del Estado y, las normas sobre la reforma constitucional. El reemplazo de la Constitución no se trata de un cambio simple, sino de una posible alteración que afectará su vigencia y, en consecuencia, a todo el ordenamiento jurídico y del mismo diseño del Estado. En tal razón, quienes poseen la iniciativa para presentar una propuesta de cambio constitucional, atendiendo la relevancia y sensibilidad que guarda este proceso, tienen la obligación de observar los parámetros dispuestos por el artículo 444 de la Constitución en armonía con lo previsto por el artículo 104 de la LOGJCC.[5] El mecanismo previsto en el artículo 444 de la Constitución que consiste en cambiar el texto constitucional, exige la realización del procedimiento ahí establecido y requiere la participación del pueblo en tres momentos diferentes:

1. Consulta popular, en la que el pueblo decide si está o no de acuerdo con que se convoque a una asamblea constituyente y se apruebe, como señala el artículo 444 de la Constitución, "la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral" para conformar esta asamblea.
2. Elección de las y los asambleístas constituyentes, conforme las reglas aprobadas en el primer momento.
3. Referéndum de aprobación de la propuesta de nueva Constitución, el pueblo votará si está o no de acuerdo con el texto propuesto por la asamblea constituyente. Esto, de acuerdo con el artículo 444 de la Constitución que establece: "La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos".

8. En esa línea, conforme a los artículos 99 y 100 de la LOGJCC y de conformidad con el dictamen 4-18-RC/19 emitido por este Organismo,[6] existen tres momentos diferenciados en la actuación de esta Corte respecto de las propuestas de modificación constitucional.

8.1. El primer momento corresponde a la calificación de vía, de conformidad con los artículos 441 al 444 de la Constitución.

8.2. De ser superada la primera fase, salvo en el caso de enmienda tramitada en sede legislativa, se procede con el segundo, que consiste en el control de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum. Este control tiene por finalidad garantizar la libertad del elector y cumplir con las cargas de claridad y lealtad.

[5] CCE, dictamen 3-23-RC/24, 11 de abril de 2024, párr. 10.
[6] CCE, dictamen 4-18-RC/19, 09 de julio de 2019, párr. 17.

8.3. Finalmente, el tercer momento corresponde al control *a posteriori* y formal de una modificación o cambio constitucional aprobado.[7]

9. En esa línea, en el dictamen 2-24-RC/24, esta Corte consideró que el primer momento, dictamen de vía, deberá verificar la intención clara del solicitante para que se convoque a una asamblea constituyente. Para este efecto, este Organismo deberá constatar la **existencia formal** de los requisitos que se sintetizan de la siguiente forma:[8]

(**i**) **Escrito de justificación de vía** o del mecanismo por separado en el que se expliquen "las razones de derecho que justifican esta opción" (art. 100 último inciso LOGJCC). En este requisito, el proponente de una convocatoria a asamblea constituyente debe identificar razones claras y coherentes (por ejemplo, de índole social, económica, política o jurídica, entre otras que considere el proponente) para justificar la necesidad de expedir una nueva Constitución e incorporar razones de derecho para justificar por qué el resto de los mecanismos de cambio constitucional –enmienda y reforma parcial– no son suficientes para atender el cambio propuesto. Esta Corte advierte que podría rechazar la propuesta cuando *prima facie* constate que la solicitud no adjunta un escrito de justificación con razones claras y coherentes. La constitucionalidad del contenido del escrito de justificación de vía, de ser el caso, deberá ser analizado en el segundo momento.[9]

(**ii**) **Considerandos y pregunta para convocar a asamblea constituyente mediante consulta popular**. El proponente debe singularizar un grupo de considerandos y una pregunta para convocar a la ciudadanía a una consulta popular acerca de la pertinencia de instalar una asamblea constituyente. Por un lado, los **considerandos** están destinados a proporcionar información suficiente que explique al elector la necesidad o conveniencia de convocar a una asamblea constituyente. Por otro lado, la **pregunta** debe estar redactada de manera sencilla y directa para comprensión del electorado, con la finalidad de que quede clara la pretensión de convocar a una asamblea constituyente. En suma, tanto los considerandos con la pregunta deben estar formulados de tal modo que respeten las garantías de libertad y lealtad con el elector. La constitucionalidad del contenido de los considerandos y de la pregunta, de ser el caso, deberán ser analizados en el segundo momento.[10]

[7] Conforme lo prevé el artículo 101 de la LOGJCC.
[8] CCE, dictamen 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 25.
[9] *Ibíd*., párr. 28.1.
[10] *Ibíd*., párr. 28.2.

(**iii**) **Estatuto** que contenga "la forma de elección de las y los representantes de la asamblea constituyente y las reglas del proceso electoral" (art. 444 CRE). Dentro de este requisito deberá constar, la **forma de elección** de los representantes a la asamblea constituyente, lo cual implica determinar, por lo menos, el número de asambleístas que conformarían la asamblea constituyente, la forma de presentar candidaturas, el tipo de voto, la fórmula electoral a emplearse para la asignación de escaños, las distintas circunscripciones electorales, la realización del referéndum constitucional, y las demás disposiciones que se consideren necesarias para el correcto funcionamiento de la asamblea constituyente. Por otro lado, en cuanto a **las reglas del proceso electoral** se deberá incorporar disposiciones que, al menos, regulen el calendario electoral, el periodo de duración de la asamblea constituyente y la realización del referéndum constitucional. Finalmente, es parte esencial del estatuto que conste el **quorum** necesario para la aprobación parlamentaria del nuevo texto constitucional.[11]

(**iv**) **Que la propuesta no se contraponga expresamente a los valores intrínsecos de una sociedad democrática y del Estado constitucional** esto implica verificar presupuestos tales como:

iv.1 Que la solicitud no pretenda convocar a una asamblea constituyente de "plenos poderes", pues esta fórmula no es una modalidad constitucionalmente prevista como un mecanismo de modificación constitucional, sino que más bien se trata de una figura incompatible con el principio republicano de separación de poderes.[12]

La asamblea constituyente debe tener las suficientes facultades parlamentarias para redactar un nuevo texto constitucional que deberá ser refrendado por la ciudadanía. El debate democrático de una asamblea constituyente no puede estar condicionado, a un texto previamente elaborado por personas u órganos que son ajenos a la asamblea constituyente incluso si este es un insumo previo. Por tanto, el nuevo texto constitucional tiene que ser redactado y deliberado en el seno de esta asamblea constituyente.

iv.2 Que la solicitud no contravenga las competencias propias de la asamblea constituyente, tales como la redacción del texto de la nueva constitución, su debate a través de un proceso parlamentario y deliberativo para su aprobación, que son postulados básicos e inherentes que configuran el

[11] *Ibíd*., párr. 28.3.
[12] CCE, dictamen 5-20-RC/21, 23 de junio de 2021, párr. 17.

principio democrático con los cuales debe funcionar este organismo. Si bien una asamblea constituyente puede recibir propuestas que sean consideradas y deliberadas en su seno, no es posible que estos insumos limiten o condicionen las competencias propias de este poder constituyente.

10. De no cumplirse con lo expuesto, esta Corte ha señalado que la convocatoria "sería incompatible con el principio republicano de la división de poderes y con la democracia constitucional",[13] quedando de esta forma al margen del alcance del poder constituyente en los términos del artículo 444 de la Constitución.[14]

11. A continuación, este Organismo deberá examinar la existencia formal de los requisitos detallados en el párrafo que antecede, en la presente solicitud de modificación constitucional.[15]

12. Sobre el (**i**) **escrito de justificación de vía para convocar a asamblea constituyente.** El proponente identifica lo siguiente:

> Nuestro país Ecuador necesita ser refundado como un nuevo Estado de verdadera justicia social, de deberes y derechos consecuentes con los principios y con nuevos paradigmas de administración del Estado, desde una nueva Constitución académica científica y de política social humanitaria de verdadera Democracia. Estamos en capacidad de proponer un Estado que se levante sobre un nuevo esquema y marco constitucional, jurídico y legal acorde con el orden de la naturaleza y sus principios multiversales y leyes universales.
>
> **Problemas específicos:** Los principales problemas que la Constitución actual no resuelve y más bien agrava, son los de la corrupción y su fuente matriz, la especulación; todo lo cual repercute en la profundización de la desigualdad social y económica, en el desempleo, la delincuencia y la criminalidad que han escalado a índices nunca vistos en el Ecuador. El sistema judicial se ha vuelto ineficaz y saturado de irregularidades y actos de injusticia y corrupción. La participación ciudadana ha sido obstaculizada con leyes y normas que nos impiden la verdadera participación y la toma de decisiones en asuntos públicos. La sobre explotación (sic) de los recursos naturales por parte de corporaciones extranjeras ha generado más problemas ambientales y sociales que soluciones; esto, por mencionar algunos de los más acuciantes problemas.
>
> El proyecto de nueva Constitución elaborado por la academia investigativa, en el seno de DINEC, para ponerlo a consideración del soberano pueblo ecuatoriano, a través de uno de los mecanismos de modificación constitucional, denominado: Asamblea Constituyente, para que la misma lo revise, lo discuta y lo apruebe, previa la presentación al pueblo ecuatoriano que deberá pronunciarse por la vía del referéndum o referendo; tiene un fundamento científico, filosófico, epistémico, técnico y tecnológico, construido

[13] *Ibíd*., párr. 16.
[14] CCE, dictamen 2.24.RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 25.
[15] *Ibíd*., párr.29.

> durante varias décadas de trabajo investigativo, con el fin de constituirse en un modelo de Democracia Real (sic) ante el mundo. (negrillas en el texto original)

13. La Corte verifica que el proponente no expone ninguna razón por la que los mecanismos de reforma establecidos en los artículos 441 y 442 de la Constitución son insuficientes. Esta Corte insiste que toda solicitud de asamblea constituyente debe contener razones que justifiquen su convocatoria y por qué el poder de reforma es insuficiente para llevar a cabo los cambios propuestos. Esto no implica que las modificaciones constitucionales aptas para ser tramitadas mediante enmienda o reforma parcial deban hacerse necesariamente por esas vías, pues la asamblea constituyente puede incluir cualquier tema para el debate de una nueva constituyente.

14. Sobre el parámetro (**ii**) **considerandos y pregunta para convocar a asamblea constituyente mediante consulta popular,** la Corte anota que el proponente expone los siguientes considerandos:

> Que el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador establece: "La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución." Por consiguiente, la convocatoria a una Asamblea Constituyente es una expresión máxima de esta soberanía popular.
> Que el artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador estipula que, "Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. …"
> Que el artículo 95 de la Constitución dictamina: "… La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria."
> Que el artículo 118 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce a la Asamblea Nacional como el órgano legislativo del Estado. Sin embargo, ante la incapacidad de este órgano para abordar las profundas transformaciones que requiere el país, el pueblo puede ejercer su derecho a la iniciativa popular y su poder constituyente originario fundacional.
> Que el artículo 204 de la Constitución establece que: "El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación."; por lo tanto, puede participar en todas las instancias de la convocatoria.
> Que, el artículo 443 de la Constitución de la República del Ecuador determina: "La Corte Constitucional calificará cuál de los procedimientos previstos en este capítulo corresponde en cada caso."
> Que, el artículo 444 de la Constitución de la República del Ecuador determina: "La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral…"
> Que, el artículo 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), tiene por objeto garantizar la supremacía de la Constitución y los derechos, y asegurar la efectiva protección de los mismos. La petición

> para garantizar el derecho sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente se enmarca dentro de este artículo.
> Que el literal e), numeral 3 del Art. 75 de la LOGCC establece que la Corte Constitucional tiene competencia para realizar "Convocatorias a consultas populares, excepto aquellas en las que se consulta la revocatoria del mandato."
> Que el numeral 2 del Art. 100 de la LOGCC establece que "Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde …" en el caso de que: "… la iniciativa provenga de la ciudadanía, antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo…"

15. Asimismo, esta Corte observa que el proponente individualizó la pregunta para convocar a la ciudadanía a una consulta popular sobre la pertinencia de instalar una asamblea constituyente. De tal forma identifica como pregunta:

> ¿Está usted de acuerdo con que se convoque e instale una Asamblea Constituyente, para que revise, apruebe y ponga a consideración del soberano pueblo ecuatoriano un proyecto de nueva Constitución del Ecuador? (se omiten las cursivas en el texto original)

16. En suma, la Corte observa la existencia de diez considerandos y una pregunta que componen la convocatoria a consulta popular para la convocatoria a una asamblea constituyente. Por ello, la Corte concluye que el requisito (**ii**) se cumple.

17. Respecto al parámetro (**iii**) **estatuto de asamblea constituyente**, este Organismo anota que el proponente, en su solicitud, adjuntó un documento denominado "Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente" (**"Estatuto"**). En ese sentido, esta Corte verifica que el mismo se compone de 21 artículos que integran los siguientes capítulos: la naturaleza, finalidad, duración y disolución de la asamblea constituyente; garantía integral de la asamblea constituyente; funcionamiento de la asamblea constituyente; calendario electoral; dos disposiciones transitorias; y, una disposición final.

18. Respecto de la **forma de elección.** Este Organismo observa que el Estatuto describe el número de asambleístas que conformarían la asamblea constituyente (art. 3.- miembros de la asamblea constituyente). Respecto de las disposiciones necesarias para el **correcto funcionamiento** de la asamblea constituyente, el Estatuto contiene las formas de organización de la asamblea constituyente (art. 8.- comisión de instalación); dirección de la asamblea constituyente (art.9.- comisión directiva); forma de regulación (art. 10.- del reglamento); discusión y aprobación de asuntos (art.- 11.- toma de decisiones); e, inhabilidades o incompatibilidades de los asambleístas constituyentes (art. 12.- sustitución de asambleístas).

19. En cuanto a las **reglas del proceso electoral**, el Estatuto contempla reglas sobre la proclamación de resultados de la consulta popular y convocatoria a elecciones para la

conformación de la asamblea constituyente (art. 13.- de la convocatoria); normas relativas a la presentación de candidaturas (art. 14.- presentación de candidaturas); duración de la campaña electoral (art. 16.- campaña electoral); gestión de la convocatoria, campaña electoral y proceso de elección a la asamblea constituyente (art. 17.- financiamiento de las campañas); elecciones de los candidatos a la asamblea constituyente (art. 18.- de las elecciones); proclamación e impugnaciones de los asambleístas constituyentes (art. 19.- de los resultados); instalación y duración de la asamblea constituyente (art. 21 del referéndum aprobatorio y art. 2.- duración y disolución).

20. Sin embargo, esta Corte observa que, en el Estatuto, el proponente no precisa el tipo de voto, la forma de presentar candidaturas, ni la forma de asignación de escaños (método). Conforme lo ha señalado este Organismo el examen de una propuesta de convocatoria a asamblea constituyente (en primer momento) exige que la solicitud acredite los requisitos descritos de manera concurrente y, solo si se cumplen todos a la vez, se superará el control respectivo.[16] En el presente caso, este Organismo observa que el Estatuto determina aspectos como las reglas del proceso electoral, no obstante, carece de estos elementos que la Corte ha señalado como necesarios a efecto de valorar la forma de elección de la asamblea constituyente.

21. En definitiva, de lo reseñado en los párrafos que anteceden, este Organismo anota que el Estatuto **formalmente no** contiene los elementos mínimos previstos en la Constitución. En tal virtud, la Corte concluye que, el proponente no ha dado cumplimiento al requisito (**iii**).

22. Respecto al parámetro (**iv**). **Que la propuesta no se contraponga expresamente a los valores intrínsecos de una sociedad democrática y de un Estado constitucional.**

iv.1. Este Organismo verifica que la propuesta no pretende convocar a una asamblea constituyente de plenos poderes.

iv.2. Sin embargo, esta Corte observa que el proponente indica lo siguiente:

> El proyecto de nueva Constitución elaborado por la academia investigativa, en el seno de DINEC, para ponerlo a consideración del soberano pueblo ecuatoriano, a través de uno de los mecanismos de modificación constitucional, denominado: Asamblea Constituyente, para que la misma lo revise, lo discuta y lo apruebe, previa la presentación al pueblo ecuatoriano que deberá pronunciarse por la vía del referéndum o referendo; tiene un fundamento científico, filosófico, epistémico, técnico y tecnológico, construido durante varias décadas de trabajo investigativo, con el fin de constituirse en un modelo de Democracia Real ante el mundo.

[16] CCE, dictamen 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 29

23. Ahora bien, tras revisar la solicitud, la Corte observa que la asamblea constituyente que se pretende convocar estaría limitada a "revisar" un proyecto de Constitución previamente elaborado por la organización a la que pertenece o representa el proponente. Así, el proponente afirma que este proyecto de constitución previamente elaborado se pondrá a "consideración del soberano pueblo ecuatoriano, a través de uno de los mecanismos de modificación constitucional, denominado: Asamblea Constituyente, para que la misma lo revise, lo discuta y lo apruebe".

24. En el presente caso, se plantea que el texto de la Constitución no sea redactado por la asamblea constituyente, sino que la ciudadanía elija a partir de un texto pre elaborado por un órgano ajeno a la asamblea constituyente. Lo dicho limita el proceso parlamentario, deliberativo y democrático indispensable en el proceso de redacción del nuevo texto constitucional. Por tanto, la presente propuesta no cumple con el parámetro **iv.2**.

25. Como se ha indicado en párrafos previos, lo anterior no debe entenderse como la exclusión de los diversos actores de la sociedad durante un proceso constituyente, al contrario, la asamblea constituyente, para su funcionamiento, puede contar con sus insumos y aportes, sin que estos determinen o eliminen las facultades democráticas de la asamblea constituyente. En definitiva, la propuesta de convocar a una asamblea constituyente no puede plantear un texto al que se tenga que referir dicha asamblea. Un posible borrador de un proyecto de Constitución u otros insumos para el debate constituyente no son parte de la solicitud de convocatoria a asamblea constituyente, en los términos del artículo 444 de la Constitución. Cualquier insumo podría ser entregado directamente a la asamblea constituyente una vez esté conformada, para su consideración sin que exista la obligatoriedad y vinculación para con el poder constituyente. Cuestión distinta es que la ciudadanía o las distintas instituciones puedan presentar propuestas de textos constitucionales en el trámite de construcción de la nueva Constitución.

26. Por las razones que anteceden, este Organismo constata que la propuesta no cumple con los parámetros constitucionales (i), (iii) y (iv) contemplados en la sentencia 2-24-RC/24.

27. En definitiva, esta Corte constata que el proponente no acreditó los requisitos mínimos concurrentes exigidos por la Constitución y la LOGJCC para superar el análisis formal del primer momento que corresponde al dictamen de vía, en el cual, este Organismo determina si la modificación constitucional propuesta procede mediante asamblea constituyente. Por tanto, esta Corte concluye que la solicitud se contrapone a los valores intrínsecos de una sociedad democrática y del Estado constitucional y, en

consecuencia, corresponde rechazar la iniciativa planteada por Galo Filadelfo Ortiz Pico.

5. Decisión

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

1. **Rechazar y archivar** la solicitud de convocatoria a asamblea constituyente propuesta por el ciudadano Galo Filadelfo Ortiz Pico.

2. 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 nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 01 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1024RC-7d999

Caso Nro. 10-24-RC

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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.