

Quito, D.M., 06 de febrero de 2025

## **CASO 66-16-IN**

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

#### **SENTENCIA 66-16-IN/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 1 y el primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8, que prohibió la intermediación laboral directa y declaró la conclusión de los contratos de este tipo de intermediación. En su decisión, la Corte precisó que la posición predominante en su jurisprudencia establece que los mandatos constituyentes tienen carácter de ley orgánica, por lo que deben someterse al control abstracto de constitucionalidad. Además, determinó que las normas impugnadas no vulneran los derechos a la seguridad jurídica, al desarrollo de actividades económicas ni al acceso a la tutela judicial efectiva, dado que la medida adoptada, al prohibir la intermediación laboral directa y poner fin a los contratos relacionados, lo hizo para desarrollar las garantías del derecho al trabajo, sin obstaculizar el acceso a la tutela judicial efectiva de los intermediarios laborales.

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

1. El 23 de septiembre de 2016, Ernesto Rafael Guerrón Noboa (“**accionante**”) presentó una demanda de inconstitucionalidad en la que impugnó el artículo 1 y el primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8, publicado en el registro oficial 330, de 6 de mayo de 2008.
2. El 2 de octubre de 2017, la Sala de Admisión admitió a trámite la demanda y dispuso a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada.
3. El 18 de octubre de 2017, la Secretaría de la Asamblea Nacional remitió a la Corte Constitucional los documentos que dieron origen a la norma impugnada. El 26 y 27 de octubre de 2017, la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado, respectivamente, presentaron sus argumentos relativos a la constitucionalidad de la norma. El 13, 28 y 29 de noviembre de 2019, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Trabajo y Liliana Elizabeth Durán Aguilar, respectivamente, solicitaron ser considerados como *amici curiae* dentro de la causa y expusieron razones a favor de la constitucionalidad de la norma impugnada.

## 2. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

4. El accionante impugnó el artículo 1 y el primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8,<sup>1</sup> que prevén lo siguiente:

Artículo 1.- Se elimina y prohíbe la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo en las actividades a las que se dedique la empresa o empleador. La relación laboral será directa y bilateral entre trabajador y empleador.

Primera. - Todos los contratos de intermediación laboral vigentes a la fecha de expedición del presente Mandato, se declaran concluidos, sin derecho a ningún tipo de indemnización ni reclamo de ninguna naturaleza, por parte de las empresas que venían operando como intermediarias laborales.

## 3. Competencia

5. Considerando que la norma impugnada está contenida en un mandato emitido por la Asamblea Constituyente de Montecristi, es necesario responder al siguiente problema jurídico: **La Corte Constitucional ¿tiene competencia para realizar control abstracto de constitucionalidad de los mandatos constituyentes emanados por dicha Asamblea?**
6. Los artículos 436 de la Constitución y 75 de la LOGJCC determinan que la Corte Constitucional tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad de todo acto normativo.
7. Respecto del control abstracto de constitucionalidad de aquellos mandatos constituyentes, la Corte Constitucional para el período de transición, en su sentencia 023-12-SIN-CC, negó una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del Mandato Constituyente 13. En la mencionada sentencia se determinó que los mandatos constituyentes “no son impugnables a través de la acción pública de inconstitucionalidad”<sup>2</sup> y añadió que:

las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna, y que ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos. En consecuencia, hasta la presente fecha sus

<sup>1</sup> Aunque formalmente el accionante impugnó únicamente el primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8, de una lectura integral de la demanda se observa que también impugnó el artículo 1 de dicho Mandato, por lo que también será considerado en el análisis de la presente sentencia.

<sup>2</sup> CCE, sentencia 023-12-SIN-CC, 21 de junio de 2012, hojas 8 y 9.

mandatos siguen en vigencia, y ningún juez, tribunal u organismo del Estado puede tramitar o pronunciarse respecto de sus decisiones, adoptadas con plenos poderes que le otorgó el pueblo ecuatoriano.

8. Sin embargo, la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que “la jerarquía normativa de los mandatos constituyentes es la de una ley orgánica”<sup>3</sup> y “no de norma constitucional”.<sup>4</sup> De igual forma, la Corte Constitucional ha conocido y resuelto una gran cantidad de causas de acción por incumplimiento<sup>5</sup> en las que se demandaba el cumplimiento de normas contenidas en mandatos constituyentes, tratándolos como leyes orgánicas. Esto es relevante porque, si hubieran sido considerados por la Corte como mandatos constitucionales, dichas demandas habrían sido inadmitidas por la causal prevista en el numeral 2 del artículo 56 de la LOGJCC que establece que la “acción por incumplimiento no procede [...] [s]i se trata de omisiones de mandatos constitucionales”.
9. Es decir, si bien hay una sentencia que determinó que dichos mandatos tenían rango constitucional y que no podían ser objeto de control por parte de los poderes constituidos, esta no refleja la posición dominante de la jurisprudencia de la Corte. De hecho, el criterio de que los mandatos tienen carácter de ley orgánica y, por ende, deben someterse al control de constitucionalidad, ha sido extensa y constante a lo largo del tiempo (ver las notas al pie 3, 4 y 5). La interpretación que la Corte ha dado sobre el control de los mandatos constituyentes se fundamenta en la propia Constitución, que establece que “las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad

---

<sup>3</sup> CCE, sentencias 0001-10-SAN-CC, 13 de abril de 2010, p. 10; 009-10-SIN-CC, 9 de septiembre de 2010, p. 36; 096-13-SEP-CC, 26 de noviembre de 2013, p. 7; 102-14-SEP-CC, 9 de julio de 2014, p. 11; 120-14-SEP-CC, 6 de agosto de 2014, p.9; 121-14-SEP-CC, 6 de agosto de 2014, p. 9; 005-15-SAN-CC, 6 de mayo de 2015, p. 8; 231-15-SEP-CC, 15 de julio de 2015, p. 9; 243-15-SEP-CC, 29 de julio de 2015, p. 10; 252-15-SEP-CC, 5 de agosto de 2015, p. 11; 012-15-SAN-CC, 30 de septiembre de 2015, p. 8; 324-15-SEP-CC, 30 de septiembre de 2015, p.10; 002-16-SAN-CC, 6 de abril de 2016, p. 13; 124-16-SEP-CC, 20 de abril de 2016, p. 14; 149-17-SEP-CC, 19 de mayo de 2017, p. 11; 258-16-SEP-CC, 17 de agosto de 2016, p. 9; 1753-12-EP/19, 12 de junio de 2019, párr. 17; 194-13-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 19; 372-14-EP/20, 6 de febrero de 2020, párr. 20; 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párr. 49; y, 59-21-IN/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 28.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 044-14-SEP-CC, 19 de marzo de 2014, p. 15.

<sup>5</sup> CCE, sentencias 48-13-AN/22, 7 de septiembre de 2022; 8-18-AN/21, 10 de noviembre de 2021; 42-18-AN/21, 8 de septiembre de 2021; 23-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019; 42-11-AN/19, 16 de julio de 2019; 004-16-SAN-CC, 13 de julio de 2016; 002-16-SAN-CC, 6 de abril de 2016; 012-15-SAN-CC, 30 de septiembre de 2015; 005-15-SAN-CC, 6 de mayo de 2015; 004-15-SAN-CC, 31 de marzo de 2015; 003-15-SAN-CC, 31 de marzo de 2015; 005-14-SAN-CC, 24 de septiembre de 2014, 004-14-SAN-CC, 23 de julio de 2014; 003-14-SAN-CC, 21 de mayo de 2014; 002-14-SAN-CC, 9 de abril de 2014; 007-13-SAN-CC, 7 de agosto de 2013; 005-13-SAN-CC, 17 de junio de 2013; 003-13-SAN-CC, 6 de junio de 2013, 011-12-SAN-CC, 17 de abril de 2012, 008-12-SAN-CC, 17 de abril de 2012; 004-12-SAN-CC, 10 de abril de 2012; 001-12-SAN-CC, 3 de abril de 2012; 002-12-SAN-CC, 3 de abril de 2012; 004-10-SAN-CC, 9 de diciembre de 2010; 005-10-SAN-CC, 9 de diciembre de 2010; 002-10-SAN-CC, 23 de septiembre de 2010; 001-10-SAN-CC, 13 de abril de 2010; 0004-09-SAN-CC, 24 de septiembre de 2009; y, autos: 0042-18-AN, 0041-19-AN, 0026-18-AN, 46-20-AN, 42-20-AN, 56-20-AN, 31-21-AN, 38-21-AN, 2-23-AN, 41-23-AN, 48-23-AN, 39-23-AN, 57-23-AN y 42-24-AN.

con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”.<sup>6</sup> De esta manera, ninguna norma ni acto del poder público está exento del control constitucional establecido en el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución,<sup>7</sup> independientemente de la categoría que haya sido otorgada por una norma infraconstitucional, como es el caso del Mandato 1. Según la citada jurisprudencia de la Corte que precede a esta sentencia, la categoría otorgada por el Mandato 1 así mismo y a los otros mandatos de ese tipo es una norma que devino jurídicamente ineficaz con la vigencia de la Constitución del 2008. En la resolución de este caso no se hace sino aplicar aquella jurisprudencia consolidada de esta Magistratura.

10. En consecuencia, la Corte Constitucional tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad de los mandatos constituyentes, por lo que se debe continuar con el análisis de los cargos de la demanda.

#### **4. Argumentos de los sujetos procesales**

##### **4.1. De la parte accionante**

11. El accionante solicitó que la Corte Constitucional declare que la norma impugnada vulneró el principio de supremacía de la Constitución y los derechos al trabajo, a la libertad de empresa, a la libertad de contratación, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y a ser indemnizados por los perjuicios que les causen los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, previstos en el numeral 11 del artículo 35,<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Constitución de 2008: artículo 424: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”.

<sup>7</sup> *Ibid.*, artículo 436: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

<sup>8</sup> Constitución de 1998: “Artículo 35.- El trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia. Se regirá por las siguientes normas fundamentales: [...] 11. Sin perjuicio de la responsabilidad principal del obligado directo y dejando a salvo el derecho de repetición, la persona en cuyo provecho se realice la obra o se preste el servicio será responsable solidaria del cumplimiento de las obligaciones laborales, aunque el contrato de trabajo se efectúe por intermediario”.

numerales 16, 18 y 26 del artículo 23,<sup>9</sup> numeral 17 del artículo 24<sup>10</sup> y artículo 20<sup>11</sup> de la Constitución de 1998. El accionante señaló que, dado que la norma impugnada se emitió el 6 de mayo de 2008, el control de constitucionalidad debe realizarse con base en la Constitución de 1998, es decir, la vigente en dicho momento. Finalmente, solicitó que se expulse la norma del ordenamiento jurídico ecuatoriano y se emitan parámetros para reparar los daños ocasionados por la norma inconstitucional.

**12.** Como fundamento de sus pretensiones, el accionante formuló los siguientes *cargos*:

**12.1.** La disposición impugnada transgredió el principio de supremacía de la Constitución y los derechos al trabajo y a la seguridad jurídica porque prohibió la intermediación laboral y dispuso que las empresas intermediarias asuman las obligaciones laborales como consecuencia de la finalización de este tipo de contratos, pese a que el texto constitucional entonces vigente preveía la figura de la intermediación laboral.

**12.2.** La norma impugnada vulneró los derechos a la libertad de empresa, a la libertad de trabajo, a la libertad de contratación y a la seguridad jurídica porque finalizó anticipadamente los contratos de intermediación laboral impidiendo su ejecución en los términos contractualmente establecidos, así como el ejercicio de la actividad económica de las empresas intermediarias.

**12.3.** La disposición impugnada vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y a ser indemnizados por los perjuicios que les causen los servidores públicos en ejercicio de sus funciones porque impidió que las empresas intermediadoras accedan a la justicia a fin de lograr posibles reparaciones derivadas de la culminación de contratos de intermediación laboral.

---

<sup>9</sup> Constitución de 1998: “Artículo 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: [...] 16. La libertad de empresa, con sujeción a la ley. [...] 18. La libertad de contratación, con sujeción a la ley. [...] 26. La seguridad jurídica”.

<sup>10</sup> Constitución de 1998: “Artículo 24.- Para asegurar el debido proceso deberán observarse las siguientes garantías básicas, sin menoscabo de otras que establezcan la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes o la jurisprudencia: [...] 17. Toda persona tendrá derecho a acceder a los órganos judiciales y a obtener de ellos la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, sin que en caso alguno quede en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

<sup>11</sup> Constitución de 1998: “Artículo 20.- Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos. Las instituciones antes mencionadas tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hayan causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados, será establecida por los jueces competentes”.

#### **4.2. De la Presidencia de la República**

13. El 27 de octubre de 2017, la Presidencia de la República solicitó que se desestime la demanda de inconstitucionalidad. Tal pretensión la fundamentó en que: (i) la norma impugnada garantiza los derechos laborales de las y los trabajadores; y (ii) un mandato constituyente no puede ser impugnado como inconstitucional debido a que su jerarquía es la misma que la de la Constitución, según el artículo 1 del Mandato Constituyente 1 y la disposición general única del Mandato Constituyente 23. Esto, debido a que fue expedida por una Asamblea Constituyente democráticamente elegida con plenos poderes para expedir normas de rango constitucional.

#### **4.3. De la Asamblea Nacional**

14. El 27 de octubre de 2017, la Asamblea Nacional solicitó que se desestime la demanda de inconstitucionalidad. Como fundamento de su pretensión sostuvo que la norma impugnada fue emitida por la Asamblea Constituyente, que tenía la facultad de modificar la Constitución de 1998, tanto por mandatos constituyentes como por una nueva Constitución. En esta línea de razonamiento, indica que la norma impugnada no contravino el numeral 11 del artículo 35 de la Constitución vigente a la época, pues la misma dejó de existir al momento de la expedición del Mandato 8.

#### **4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado**

15. El 26 de octubre de 2017, la Procuraduría General del Estado solicitó que se rechace la demanda y se declare la constitucionalidad de la disposición impugnada. Como fundamento de su solicitud alegó que las normas constitucionales identificadas como transgredidas actualmente se encuentran derogadas, particularmente, aquella que facultaba la intermediación laboral, misma que no solo ha dejado de producir efectos, sino que la Constitución vigente prohíbe la intermediación laboral (artículo 327). En consecuencia, al no encontrarse vigentes las normas impugnadas, la demanda carece de objeto.

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

16. Los cargos de la demanda cuestionan la constitucionalidad de la norma impugnada porque ella habría transgredido diferentes disposiciones contenidas en la Constitución de 1998. No obstante, la Constitución de 1998 fue derogada con la promulgación de la Constitución de 2008 en el registro oficial 449, de 20 de octubre de 2008, por lo que las normas en ella contenidas, en principio, dejaron de regir. Sin embargo, dado que lo que se demandó es la inconstitucionalidad de la norma impugnada proveniente de las supuestas vulneraciones de derechos fundamentales, sí existe un parámetro material

de control de la constitucionalidad, a pesar de la derogación del mencionado documento constitucional. Las razones de esto son la siguientes.

17. En un Estado constitucional, si bien los documentos constitucionales (la “constitución formal”) –como los ecuatorianos de 1998 o 2008– **reconocen** los derechos fundamentales entendidos como valores, principios o bienes jurídicos de justicia, no los **crean**: su contenido profundo no lo dicta el legislador constituyente, sino que responde a una concepción de la justicia en torno a la autonomía personal y a la dignidad humana. Lo mismo puede decirse del reconocimiento de tales derechos por parte de los instrumentos normativos del derecho internacional. El Estado constitucional entonces tiene un compromiso esencial de tipo axiológico con los derechos así entendidos y concebidos; estos constituyen el núcleo de la “constitución material”.
18. El reconocimiento de los derechos fundamentales por los documentos jurídicos cumple, sin embargo, una función crucial: el Estado se compromete a respetarlos y protegerlos, entre otras cosas, mediante el desarrollo de reglas jurídicas de garantía (en el sentido de Ferrajoli) que básicamente imponen deberes a terceros, entre ellos, el propio Estado. Como la prohibición penal del homicidio, la obligación de prestar educación gratuita hasta cierto nivel de instrucción o la prohibición de censura previa, para garantizar el derecho a la vida, a la educación o a la libertad de expresión, respectivamente. Esas garantías de los derechos integran y completan la ya mencionada “constitución material”.
19. Cuando un Estado constitucional transita de un documento constitucional a otro, como cuando se dio el paso del texto de 1998 al de 2008 en Ecuador, la constitución material experimenta algunas modificaciones en su estrato menos profundo debido a esa sustitución formal (aunque es frecuente la conservación de textos constitucionales sobre derechos en el nuevo documento, como se verá que ocurre en este caso con el derecho a la seguridad jurídica), pero conserva un sustrato, el compuesto por los derechos fundamentales entendidos como principios, valores, bienes jurídicos fundados en la autonomía personal y en la dignidad humana, también reconocidos por los instrumentos internacionales de los que el Estado sea parte.
20. Por eso, los derechos que en el presente caso se alegan como vulnerados no sufrieron modificaciones por el hecho del cambio constitucional ocurrido en el año 2008, por lo que constituyen parámetros válidos de control de constitucionalidad de los mandatos constituyentes a pesar de que se haya pasado de un texto constitucional a otro. En otros términos, durante aquella transición constitucional, los derechos fundamentales no dejaron de ser límites al poder de la Asamblea Constituyente, aunque esta haya sido de plenos poderes.

21. El Derecho en un Estado constitucional es una práctica social regida por principios, valores y fines, muchos de ellos positivizados en el derecho internacional, que conforman el sustrato normativo que da continuidad relativa a la práctica jurídica más allá de la sucesión en el tiempo de documentos constitucionales contingentes.
22. Establecido lo anterior, para la resolución de este caso, se formulan los siguientes problemas jurídicos:<sup>12</sup>
- 22.1. La norma impugnada ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría prohibido una figura de contratación que estaba garantizada por el propio texto constitucional?
  - 22.2. La norma impugnada ¿vulneró el derecho a desarrollar actividades económicas porque habría prohibido la intermediación laboral y habría prescrito la terminación anticipada de los contratos de ese tipo?
  - 22.3. La norma impugnada ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque habría impedido que las empresas intermediadoras accedan a la justicia a fin de lograr posibles reparaciones derivadas de la culminación de contratos de intermediación laboral directa?

## **6. Resolución de los problemas jurídicos**

### **6.1. Primer problema jurídico: La norma impugnada ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría prohibido una figura de contratación que estaba garantizada por el propio texto constitucional?**

23. El derecho a la seguridad jurídica ha sido reconocido en Ecuador como derecho fundamental en la Constitución de 1998 (art. 23) y en la de 2008 (art. 82). Este derecho consiste en que las personas puedan contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable, y coherente que les brinde un grado razonable de certeza. Por tanto, el ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por la autoridad competente, para evitar la arbitrariedad.<sup>13</sup>
24. El accionante señala que la disposición impugnada prohibió la intermediación laboral, pese a que estaría expresamente garantizada por el numeral 11 del artículo 35 de la

---

<sup>12</sup> Si bien en la demanda se identifican varios derechos como vulnerados, los derechos con los que se formulan los problemas jurídicos son con los que coinciden los cargos planteados por el accionante.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

propia Constitución de 1998, vigente a la época. Este sería el precepto constitucional cuya violación conduciría a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica reconocido en las Constituciones de 1998 y de la de 2008.

**25.** El numeral 11 del artículo 35 de la Constitución de 1998 establecía lo siguiente:

Artículo 35.- El trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia. Se regirá por las siguientes normas fundamentales: [...] 11. Sin perjuicio de la responsabilidad principal del obligado directo y dejando a salvo el derecho de repetición, la persona en cuyo provecho se realice la obra o se preste el servicio será responsable solidaria del cumplimiento de las obligaciones laborales, aunque el contrato de trabajo se efectúe por intermediario.

**26.** Como se aprecia de la cita, la Constitución de 1998 establecía la responsabilidad solidaria del intermediario a favor de los trabajadores, lo que presuponía que alguna forma de intermediación laboral debía estar permitida, pero el contenido y alcance de esa figura no estaba determinado constitucionalmente, sino que quedaba dentro del margen de configuración legislativa.

**27.** El artículo 1 del Mandato 8<sup>14</sup> eliminó y prohibió “la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo en las que las actividades a las que se dedique la empresa o empleador” (servicios laborales directos), mientras que, el artículo 3 del mencionado Mandato,<sup>15</sup> permitió la intermediación laboral para “actividades complementarias de: vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, ajenas a las labores propias o habituales del proceso productivo de la usuaria” (servicios laborales complementarios o indirectos). Inclusive, respecto de la intermediación laboral de actividades complementarias, el artículo 4 del Mandato 8 reprodujo la cláusula de responsabilidad solidaria del intermediario a favor de los trabajadores prevista en el numeral 11 del artículo 35 de la Constitución de 1998, en los siguientes términos: “En los contratos a que se refiere el artículo anterior, la relación laboral operará entre los prestadores de actividades complementarias y el personal por esta contratado en los términos de la ley, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria de la persona en cuyo provecho se preste el servicio”.

---

<sup>14</sup> Mandato Constituyente 8, artículo 1: “Se elimina y prohíbe la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo en las actividades a las que se dedique la empresa o empleador. La relación laboral será directa y bilateral entre trabajador y empleador”.

<sup>15</sup> Mandato Constituyente 8, artículo 3: “Se podrán celebrar contratos con personas naturales o jurídicas autorizadas como prestadores de actividades complementarias por el Ministerio de Trabajo y Empleo, cuyo objeto exclusivo sea la realización de actividades complementarias de: vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, ajenas a las labores propias o habituales del proceso productivo de la usuaria”.

28. Entonces, la Asamblea Constituyente de 2008, que en ese momento ejercía las facultades de órgano legislativo a través de la emisión de mandatos constituyentes, reguló la intermediación laboral, permitiendo algunos de sus tipos (actividades complementarias) y eliminando y prohibiendo otros (servicios laborales directos). Por lo que la norma impugnada no prohibió toda forma de intermediación laboral, contrariamente a lo afirmado por el accionante.
29. En consecuencia, la norma impugnada no transgredió el numeral 11 del artículo 35 de la Constitución de 1998 y, por tanto, no podía vulnerar el derecho a la seguridad jurídica.

**6.2. Segundo problema jurídico: La norma impugnada ¿vulneró el derecho a desarrollar actividades económicas porque habría prohibido la intermediación laboral y habría prescrito la terminación anticipada de los contratos de ese tipo?**

30. El derecho a desarrollar actividades económicas estuvo y está reconocido como derecho fundamental en la Constitución de 1998 (art. 23.16) y en la de 2008 (art. 66.15). Consiste en el derecho a “efectuar actividades para generar ganancia en su beneficio, que finalmente le permitirá tener una vida digna, pero que contiene un límite a su ejercicio que se constituye en el cumplimiento de lo contemplado en la Constitución, la ley, y decisiones legítimas de autoridad competente; y que, además, se encuentra relacionado con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.<sup>16</sup>
31. El accionante sostiene que la disposición impugnada transgredió el derecho a desarrollar actividades económicas de las empresas intermediarias porque prohibió la intermediación laboral y porque prescribió la terminación anticipada de los contratos de ese tipo, lo que impidió su ejecución en los lapsos estipulados en cada uno de ellos.
32. Como se explicó previamente, la Asamblea Constituyente de 2008, que en ese momento ejercía las facultades de órgano legislativo a través de la emisión de mandatos constituyentes, tenía la competencia para regular la intermediación laboral —margen discrecional del legislador—. Por tanto, lo que cabe ahora es examinar si dicha regulación se ajustó a lo constitucionalmente permitido al legislador (a su margen de configuración), a partir de un balance adecuado de los principios y derechos en juego.
33. Para que el legislador orgánico pueda limitar un derecho fundamental en nombre de otros derechos o principios constitucionales es necesario que haya proporcionalidad

<sup>16</sup> CCE, sentencia 001-18-SEP-CC, caso 0332-12-EP, 3 de enero de 2018.

entre la limitación al derecho y la consecución de los fines constitucionales que se buscan proteger.

- 34.** Corresponde, entonces, realizar un examen de proporcionalidad de la medida acusada de inconstitucionalidad en el presente caso. Para tal efecto, es necesario identificar los fines que la medida perseguía, los cuales se encuentran contenidos en el preámbulo del Mandato 8, a saber:

**EL PLENO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

Considerando:

Que, la Asamblea Constituyente debe erradicar la injusticia laboral y la aberrante discriminación social, ocasionadas por el uso y abuso de los sistemas precarios de contratación laboral conocidos como [...] intermediación laboral [...];

Que, la legislación del trabajo y su aplicación se sustentan en los principios del derecho social y, por lo mismo, debe asegurar al trabajador una relación jurídica laboral directa que implique estabilidad y remuneraciones justas [...];

Que, [...] la intermediación laboral generalizada y la contratación por horas, constituyen modalidades de relación laboral que vulneran los derechos del trabajador y los principios de estabilidad, de pago de remuneraciones justas, de organización sindical y contratación colectiva;

Que las fuentes de empleo son generadas por las unidades económicas y entidades que realizan procesos de producción o servicios y son ellas las que demandan trabajador/es. Las compañías que se dedican a [...] intermediación laboral, hacen uso de esta demanda con carácter mercantil para su propio beneficio;

Que, se ha tratado de limitar estas formas discriminatorias de contratación laboral [...], sin embargo, de lo cual, las empresas usuarias han abusado de estas formas de contratación, perjudicando a miles de trabajadores en el Ecuador;

Que, muchas empresas intermediarias, tercerizadoras y otras que actúan al margen de la ley, en complicidad con ciertas empresas usuarias, han vulnerado sistemáticamente los derechos de los trabajadores, pagándoles remuneraciones y prestaciones sociales inferiores a las que por ley estaban obligados e incluso han deshumanizado el trabajo, convirtiendo a la fuerza del trabajo en simple mercancía;

Que, [...] la intermediación laboral [...] precariza la actividad laboral, desentienden y desconocen los convenios internacionales de trabajo e impiden la organización sindical y la contratación colectiva;

Que, es imperativo suprimir y prohibir estas formas extrañas y precarias de trabajo, para promover y recuperar los derechos laborales; [...].

- 35.** En el texto citado, se puede verificar que la medida de prohibir la intermediación laboral y declarar la finalización de los contratos de intermediación tiene como objetivo proteger el ejercicio del derecho al trabajo en condiciones dignas, mediante una relación bilateral y directa entre las personas trabajadoras y las empleadoras (art. 35 de la Constitución de 1998 y art. 33, 325 y 326 de la Constitución de 2008). Es decir, persigue un fin constitucionalmente válido.
- 36.** De igual forma, la medida en análisis es idónea para lograr el fin constitucionalmente perseguido, ya que al prohibir la modalidad de relación laboral en mención y poner fin a los contratos vigentes de este tipo, se garantizaba que las relaciones laborales entre

las personas trabajadoras y las empleadoras sean directas, fortaleciendo así la protección del derecho al trabajo digno. Sin que, *prima facie*, se identifique otra medida que logre un nivel similar de protección como una menor afectación del derecho a realizar actividades económicas. En definitiva, la medida cumple con los criterios de idoneidad y necesidad.

37. En este contexto, corresponde analizar la proporcionalidad en sentido estricto. A tal efecto, se deben ponderar: por un lado, (i) el grado de sacrificio del derecho a desarrollar actividades económicas derivado de la prohibición de intermediación laboral y de la declaración de conclusión de los contratos de ese tipo de intermediación; y, por otro lado, (ii) el grado de satisfacción de los fines constitucionales perseguidos por la medida, (iii) conjuntamente con el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, fundado en el principio democrático.
38. El artículo 1 del Mandato 8 eliminó y prohibió “la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo en las actividades a las que se dedique la empresa o empleador”. Sin embargo, como se determinó en los párrafos 26 y 27 *supra*, no toda forma de intermediación laboral fue vedada por el Mandato en examen, ya que su artículo 3 posibilita la intermediación de servicios complementarios diferentes a la actividad principal de la entidad usuaria. Entre estas actividades se mencionan: vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza. Consecuentemente, la prohibición solo afectó a la prestación de servicios de intermediación laboral directa.
39. Al respecto, al momento de la expedición del mencionado Mandato, el artículo cuarto no numerado posterior al artículo 346 del Código de Trabajo establecía lo siguiente:
- Contratos requeridos.- La intermediación laboral requerirá de la suscripción de dos clases de contratos: a) Un contrato mercantil de intermediación laboral celebrado por escrito entre la empresa de intermediación laboral y la usuaria, que puede ser esta última una persona natural o jurídica, cuyo objeto sea poner a disposición a trabajadores para prestar sus servicios en la usuaria, a cuyo poder de dirección quedarán sometidos aquellos; y b) Un contrato de trabajo celebrado por escrito entre la empresa de intermediación laboral y cada uno de los trabajadores intermediados.
40. Así, los contratos de intermediación que fueron finalizados por la medida en cuestión corresponden a los acuerdos mercantiles celebrados entre una empresa intermediaria y una entidad, ya sea natural o jurídica, denominada usuaria. No se refieren a los contratos de trabajo, los cuales, según lo dispuesto por el Mandato, fueron sustituidos por contratos que garanticen a los trabajadores, al menos, un año de empleo directamente con las entidades usuarias.

41. Entonces, los contratos civiles o mercantiles celebrados entre las empresas intermediarias y las entidades usuarias, cuando el ordenamiento jurídico permitía la intermediación laboral directa, fueron terminados por disposición de la Asamblea Constituyente. Esta norma alteró los efectos de acuerdos previamente aceptados por las partes, impidiendo que ambas pudieran cumplir con lo pactado. En este sentido, sí se produjo una afectación significativamente alta al derecho a desarrollar actividades económicas de las empresas intermediarias.
42. Sin embargo, el fin constitucional perseguido con la medida también presentaba un peso elevado, pues la prohibición de la intermediación laboral directa perseguía varios objetivos: i) establecer una relación laboral directa entre el trabajador y el empleador, ii) garantizar la igualdad entre todos los trabajadores de una entidad, iii) mejorar las posibilidades de estabilidad laboral, iv) reducir el subempleo, v) fortalecer la libertad sindical y empresarial, y vi) erradicar formas de abuso entre empleadores y trabajadores. Según los asambleístas constituyentes, la intermediación laboral directa permitía a las empresas usuarias evitar la contratación directa de trabajadores, lo que las eximía de otorgarles estabilidad laboral, beneficios legales y la posibilidad de afiliarse a sindicatos y comités de empresa. En este contexto, para asegurar la protección de los derechos laborales, se consideró fundamental prohibir esta modalidad de contratación que precarizaba las condiciones laborales de los trabajadores. Este objetivo habría tardado en alcanzarse enteramente si no se hubiese ordenado la terminación de las relaciones laborales de intermediación directas.
43. En consecuencia, se constata que tanto el peso del derecho a desarrollar actividades económicas como el del derecho al trabajo digno presentaban una intensidad similar en el caso concreto, no era claro que hubiera una prevalencia de uno respecto del otro.
44. Sin embargo, como se dijo antes, del lado del derecho de los trabajadores operaba el principio de la presunción de constitucionalidad de la ley, basado en el principio democrático.
45. El principio democrático establece que, como representante del pueblo, el legislador tiene la facultad de decidir sobre cuestiones normativas dentro de su ámbito de competencia, siempre que no contravenga lo que la Constitución reglamente o mediante un balance de principios le ordena o prohíbe. En este sentido, el legislador goza de un margen discrecional en la creación de leyes, especialmente en áreas donde existen tensiones entre derechos fundamentales. Es decir, en determinados casos, el legislador, debido a su legitimación democrática, tiene un margen de libertad para establecer balancear los derechos en tensión.

46. En definitiva, el razonamiento anterior conduce a que la medida de terminación de los contratos de intermediación laboral directa (no la indirecta) haya sido proporcional y, en consecuencia, el Mandato constituyente impugnado no sea inconstitucional.

**6.3. Tercer problema jurídico: La norma impugnada ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque habría impedido que las empresas intermediadoras accedan a la justicia a fin de lograr posibles reparaciones derivadas de la culminación de contratos de intermediación laboral directa?**

47. La tutela judicial efectiva es un derecho fundamental que ha sido reconocido en la Constitución de 1998 (art. 24.17) y en la Constitución de 2008 (art. 75) y se concreta en los siguientes elementos: “(i) el derecho al acceso a la administración de justicia; (ii) el derecho a un debido proceso judicial; y (iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.<sup>17</sup>
48. Específicamente, el cargo del accionante cuestiona que la disposición impugnada vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva, en la dimensión de acceso a la justicia, por cuanto impediría que las empresas intermediarias reclamen judicialmente posibles indemnizaciones producto de la finalización de los contratos de intermediación laboral directa.
49. Al respecto, se evidencia que la norma impugnada no impide, hablando con propiedad jurídica, la presentación de un reclamo judicial relacionado con la afectación del derecho al acceso a la justicia, ya que no se trata de una norma procesal. Más bien establece que los agentes intermediarios no tienen derecho a recibir de sus contrapartes contractuales una indemnización como consecuencia de la culminación de los contratos de intermediación laboral directa (porque esa terminación no es, naturalmente, atribuible a ellas, sino al Mandato en cuestión); es decir, se trata de una norma sustantiva que, por tanto, no puede afectar a la tutela judicial efectiva.
50. Lo que parecería estar detrás del cargo de la parte accionante es, más bien, el cuestionamiento a la decisión de prohibir la intermediación laboral directa y ordenar la terminación de los contratos de este tipo de intermediación laboral, cuestiones que ya fueron resueltas en el problema jurídico anterior.
51. En definitiva, se descarta que la disposición impugnada sea contraria al derecho a la tutela judicial efectiva.

---

<sup>17</sup> CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

## **7. Decisión**

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

- 1. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de febrero del 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 66-16-IN/25**

**VOTO CONCURRENTE**

**Jueza constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 66-16-IN/25, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 6 de febrero de 2025, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto concurrente a la sentencia. Concurro puesto que estoy de acuerdo con la decisión de desestimar la demanda. No obstante, las razones que me llevan a desestimar la demanda difieren profundamente de las que se exponen en el proyecto, y las expongo a continuación.
2. La sentencia 66-16-IN/25 desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Ernesto Rafael Guerrón Noboa en contra del artículo 1 y el primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8 (“**normas impugnadas**”). Las normas impugnadas i) prohibieron la intermediación laboral (salvo contadas excepciones), ii) prescribieron la terminación anticipada de este tipo de contratos y iii) dejaron a las compañías que ofrecían servicios de tercerización sin derecho de recibir una indemnización ni de presentar ningún tipo de reclamo al respecto. Los argumentos principales de la sentencia 66-16-IN/25 fueron los siguientes:
  - 2.1. La sentencia 66-16-IN/25 consideró que la Corte Constitucional era competente para realizar el control abstracto de constitucionalidad de un mandato constituyente. Para fundamentar esta postura, se centró en pronunciamientos anteriores de la Corte, en procesos distintos a la acción pública de inconstitucionalidad, en los que determinó que los mandatos constituyentes tienen jerarquía de leyes orgánicas. Además, sostuvo que “ninguna norma ni acto del poder público está exento del control constitucional establecido en el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución”. Finalmente, estimó que la prohibición contenida en el Mandato Constituyente 1 “devino jurídicamente ineficaz con la vigencia de la Constitución del 2008”.
  - 2.2. Una vez superada la cuestión previa relativa a la competencia de la Corte, la sentencia 66-16-IN/25 planteó tres problemas jurídicos sobre una posible inconstitucionalidad por el fondo de las normas impugnadas. Al respecto, la sentencia 66-16-IN/25 concluyó que las normas impugnadas no son

incompatibles con los derechos a la seguridad jurídica, a desarrollar actividades económicas ni a la tutela judicial efectiva.

3. Como adelanté, estoy de acuerdo únicamente con la decisión de la sentencia 66-16-IN/25 de desestimar la acción pública de inconstitucionalidad. Sin embargo, no estoy de acuerdo con ninguna de las razones que presentó la sentencia para llegar a esta decisión, conforme los argumentos que expongo a continuación.
4. En mi opinión, la Corte debía desestimar la acción pública de inconstitucionalidad debido a que, según mi criterio, la Corte Constitucional no es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de ninguno de los mandatos constituyentes emitidos por la Asamblea Constituyente que redactó la Constitución de 2008. De hecho, existe una prohibición expresa en el artículo 2 del Mandato Constituyente 1 que establece:

[...] Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos.

Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente. De igual manera, serán sancionados los funcionarios públicos que incurran o promuevan, por acción u omisión, el desacato o desconocimiento de las disposiciones de la Asamblea Constituyente.

5. Al respecto, estimo que el argumento de la sentencia 66-16-IN/25 de que la referida norma del Mandato Constituyente 1 “devino jurídicamente ineficaz con la vigencia de la Constitución del 2008” no cuenta con sustento jurídico. La prohibición de revisión judicial prevista en el referido mandato constituyente es sumamente clara y nos involucra a todos los jueces y juezas. En mi calidad académica, una década antes de posesionarme como jueza de la Corte Constitucional, cuestioné categóricamente la actuación de la Asamblea Constituyente, por los excesos que cometió al emitir tales mandatos así como al blindarlos frente a la revisión judicial. No obstante, en mi calidad de jueza constitucional, mi rol es ser guardiana de la Constitución y vigilar su cumplimiento, mas no defender mis opiniones personales respecto del texto de la Constitución o las actuaciones del poder constituyente, incluso si fueron arbitrarias.
6. Además, considero que la sentencia 66-16-IN/25, para arribar a su decisión, debía hacerse cargo de los criterios previos de la propia Corte. Hasta ahora, la Corte Constitucional no se había considerado competente para pronunciarse sobre el fondo de acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas contra mandatos constituyentes. De hecho, existe un antecedente claro en la sentencia 023-12-SIN-CC que es evidentemente contrario a la postura adoptada en la sentencia 66-16-IN/25. En la sentencia 023-12-SIN-CC, la Corte Constitucional negó una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del Mandato Constituyente 13 al

considerar, expresamente, que este tipo de normas “no son impugnables a través de la acción pública de inconstitucionalidad” y que:

las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna, y que ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos. En consecuencia, hasta la presente fecha sus mandatos siguen en vigencia, y ningún juez, tribunal u organismo del Estado puede tramitar o pronunciarse respecto de sus decisiones, adoptadas con plenos poderes que le otorgó el pueblo ecuatoriano.<sup>1</sup>

7. No encuentro razones de peso en la sentencia 66-16-IN/25 que permitan a la Corte alejarse del criterio sentado en la sentencia 023-12-SIN-CC. Tampoco coincido con el argumento de la sentencia 66-16-IN/25 que justifica la competencia de la Corte Constitucional por el hecho de que esta Corte, en decisiones pasadas, ha sostenido que los mandatos constituyentes tienen jerarquía de leyes orgánicas. Estos pronunciamientos anteriores de la Corte —que ni siquiera se realizaron en acciones públicas de inconstitucionalidad en las que se impugnen mandatos constituyentes— tienen un efecto único, que se limita a integrar a los mandatos constituyentes al ordenamiento jurídico y, específicamente, a la jerarquía normativa prevista en el artículo 425 de la Constitución. Esto, según mi criterio, no puede interpretarse como una habilitación para realizar un examen abstracto de constitucionalidad sobre lo que fue resuelto por la Asamblea Constituyente, en contravención de la prohibición establecida en el Mandato Constituyente 1.
8. Por las razones expuestas, estimo que la sentencia 66-16-IN/25 debió concluir el análisis en la sección de competencia y desestimar la demanda ante la imposibilidad de la Corte de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas por estar contenidas en un mandato constituyente. A pesar de esto, no puedo dejar de observar que, en la resolución de los problemas jurídicos, la sentencia 66-16-IN/25 pretende minimizar la gravedad de la afectación en múltiples derechos constitucionales (principalmente en la seguridad jurídica) que tuvieron las normas impugnadas al i) prohibir la intermediación laboral, ii) ordenar la terminación anticipada de contratos y iii) dejar a las compañías afectadas sin derecho de recibir una indemnización ni de presentar cualquier tipo de reclamo al respecto. Este tipo de afectaciones solo demuestra, según mi criterio, que, como ya ha sostenido la Corte,<sup>2</sup> no puede volver a existir una Asamblea Constituyente de plenos poderes.
9. En conclusión, estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia 66-16-IN/25 de desestimar la demanda, pero no estoy de acuerdo con su fundamentación en ninguno

<sup>1</sup> CCE, sentencia 023-12-SIN-CC, 21 de junio de 2012, hojas 8 y 9.

<sup>2</sup> CCE, dictamen 5-20-RC/21, 23 de junio de 2021.

de sus puntos relevantes. Según mi criterio, la Corte Constitucional debía desestimar la acción pública de inconstitucionalidad por la falta de competencia de la Corte para pronunciarse sobre la constitucionalidad de mandatos constituyentes. Esto, de conformidad con lo previsto expresamente en el artículo 2 del Mandato Constituyente 1 y en la sentencia 023-12-SIN-CC.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 66-16-IN, fue presentado en Secretaría General el 11 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 66-16-IN/25**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz**

**1. Antecedentes**

1. En la sesión de Pleno de 6 de febrero de 2025, la Corte aprobó con mayoría a favor la sentencia correspondiente a la causa 66-16-IN, en la cual se desestimó una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 1 y el primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8, que prohibió la intermediación laboral directa y declaró la conclusión de los contratos de este tipo de intermediación. De conformidad con el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente en los siguientes términos.

**2. Análisis constitucional**

2. En este voto sostendré que, si bien, concuerdo con la decisión adoptada, discrepo con el análisis sobre los aspectos generales de los mandatos constituyentes pues se debió explicar las razones para ejercer el control sobre este tipo de normas. Por ello, en este voto sostendré para resolver el caso no era necesario referirse de forma general a los Mandatos Constituyentes.
3. Si bien resultan plausibles comprender los límites al poder constituyente y a sus expresiones normativas, el marco jurídico de ese momento constó en el Mandato Constituyente 1, en su artículo 2 se disponía lo siguiente:

Las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna.

Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos. Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente. De igual manera, serán sancionados los funcionarios públicos que incurran o promuevan, por acción u omisión, el desacato o desconocimiento de las disposiciones de la Asamblea Constituyente.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mandato Constituyente 1, publicado en el Registro Oficial 223 de 30 de noviembre de 2007.

4. Justamente, en atención a esta naturaleza especial de los Mandatos Constituyentes la Corte Constitucional en la sentencia 023-12-SIN-CC, en el caso 032-10-IN, de 21 de junio de 2012 resolvió que en atención al artículo 75 de la LOGJCC, los mandatos constituyentes no son impugnables a través de una acción pública de inconstitucionalidad, es decir que estas normas no eran objeto de control abstracto por parte de esta Magistratura.

5. Posteriormente, en sentencia la 0096-13-SEP-CC, en el caso 318-11-EP, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

Una vez establecida la naturaleza jurídica del mandato en cuestión y en atención a un análisis integral del expediente se establece que el problema central del caso sub examine se resume a un aspecto de interpretación normativa de una disposición contenida en el Mandato Constituyente No. 2 y que al tener dicho Mandato la categoría de ley orgánica, debe ser interpretado como tal por parte de las diferentes autoridades jurisdiccionales que lleguen a tener conocimiento de una causa en donde sea aplicable esta norma...

6. Por lo tanto, la Corte Constitucional de manera específica se refirió a que el Mandato Constituyente 2, en especial en su artículo 8 tiene una naturaleza de ley orgánica. Este mandato en particular, al contener disposiciones generales y una naturaleza abstracta, y al perseguir que se establezcan límites máximos para las liquidaciones por jubilación tenía la naturaleza de ley orgánica.

7. En este punto, creo importante señalar que la jurisprudencia no ha identificado los límites materiales del control sobre los mandatos constituyentes. Si bien el voto de mayoría realiza una configuración general de estos aspectos conforme los derechos fundamentales, dicho análisis no tiene efectividad porque no surte efectos en esa parte, toda vez que los parámetros normativos de los mismos constan en el Mandato Constituyente 1, que no fue controlado por esta sentencia.

8. Con las precisiones expuestas, me sumo a la decisión de desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 66-16-IN, fue presentado en Secretaría General el 17 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:31; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 66-16-IN/25**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. El 06 de febrero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, dictó la sentencia 66-16-IN/25 (“**sentencia**”), en la que desestimó una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra el artículo 1 y el primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8, que prohibió la intermediación laboral directa y declaró la conclusión de los contratos de este tipo de intermediación.
2. Al respecto, y con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente se formula el presente voto concurrente pues, a pesar de concordar con lo decidido por la mayoría de este Organismo, la suscrita jueza constitucional considera necesario expresar ciertas razones particulares en lo relativo al acápite de competencia.
3. Sobre este punto, se observa que la decisión de mayoría se ha decantado por afirmar que el mandato constituyente impugnado cumplía con las propiedades para ser objeto de control abstracto de constitucionalidad. No obstante, previo a realizar dicha afirmación, la sentencia *in comento* evidenció las diversas nociones que la línea jurisprudencial de este Organismo ha desarrollado históricamente. Entre las nociones que destaca el decisorio de mayoría, está la contenida en el fallo 023-12-SIN-CC de 21 de junio de 2012, así como las desarrolladas en sentencias posteriores, que insinuarían que este tipo de normas tienen un rango similar al de las leyes orgánicas.<sup>1</sup>
4. En este sentido, quien suscribe el presente voto si bien comparte la máxima de que “ninguna norma ni acto del poder público está exento del control constitucional establecido en el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución,<sup>2</sup> independientemente

---

<sup>1</sup> Sentencia 096-13-SEP-CC, 26 de noviembre de 2013, Página 7. Sentencia 102-14-SEP-CC, 9 de julio de 2014, página 11. Sentencia 120-14-SEP-CC, 6 de agosto de 2014, página 9. Sentencia 121-14-SEP-CC, 6 de agosto de 2014, página 9. Sentencia 005-15-SAN-CC, 6 de mayo de 2015, página 8. Sentencia 231-15-SEP-CC, 15 de julio de 2015, página 9. Sentencia 243-15-SEP-CC, 29 de julio de 2015, página 10. Sentencia 252-15-SEP-CC, 5 de agosto de 2015, página 11, entre otros.

<sup>2</sup> *Ibidem*, artículo 436: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

de la categoría que [le] haya sido otorgada”<sup>3</sup> conforme se menciona en la sentencia de mayoría; estima que pudo profundizarse en mayor medida en los razonamientos que inspiraron las diversas nociones y calificaciones que han recibido los mandatos constituyente, con el fin de verificar si efectivamente se está aseverando un procedimiento de distinción en la línea jurisprudencial.

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 66-16-IN, fue presentado en Secretaría General el 20 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:19; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

---

<sup>3</sup> CCE, sentencia 66-16-IN, 6 de febrero de 2025, párr. 9.

**SENTENCIA 66-16-IN/25**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Carmen Corral Ponce y juez constitucional Enrique  
Herrería Bonnet**

1. En relación con la sentencia 66-16-IN/25, expresamos nuestro respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por quienes votaron a favor, sin embargo, nos permitimos disentir con el voto de mayoría, en los siguientes términos:
2. La acción pública de inconstitucional es presentada, por razones de fondo, en contra del primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8. Previo a entrar al conocimiento de los argumentos expuestos por la demanda, la sentencia de mayoría procede a evaluar su competencia respecto del ejercicio de control abstracto de constitucionalidad de los mandatos constituyentes.
3. Para radicar la competencia afirma que existe jurisprudencia reiterada que ha concluido que los mandatos constituyentes tienen jerarquía de ley orgánica, de tal modo que esto representaría la posición dominante de la Corte. Luego procede a ofrecer ciertos argumentos respecto a la “consonancia con los valores que rigen un Estado Constitucional” para considerar que este tipo de normas están sujetas al control de constitucionalidad.
4. Al respecto, nos permitimos disentir con el criterio de mayoría en cuanto a la competencia de este Organismo para ejercer control abstracto de constitucionalidad de los mandatos constituyentes. En primer lugar, porque hay que reconocer que el precedente vigente es el contenido en la sentencia 023-12-SIN-CC; por lo que su reversión únicamente procede de forma explícita y argumentada.<sup>1</sup>
5. La posición de mayoría únicamente se limita a hacer referencia a la sentencia en cuestión y argumentar razones sobre la prevalencia de los derechos fundamentales, pero lo hace en abstracto, y con miras al ejercicio del poder constituyente. También hace referencia a una posición dominante en la Corte acerca del rango de ley que tendrían los mandatos constituyentes. Sin embargo, consideramos que no son argumentos con miras a revertir un precedente, incumpliendo así con lo dispuesto en la LOGJCC.

---

<sup>1</sup> LOGJCC, artículo 2, numeral 3: “Además de los principios establecidos en la Constitución, se tendrán en cuenta los siguientes principios generales para resolver las causas que se sometan a su conocimiento: [...] 3. [...] La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia”.

6. Por otra parte, la sentencia 023-12-SIN-CC determinó expresamente que los mandatos constituyentes no son susceptibles de control de constitucionalidad por dos motivos (i) según el artículo 75 de la LOGJCC los mandatos constituyentes no están reconocidos como actos impugnables a través de acciones de inconstitucionalidad; y, (ii) todas las decisiones de la asamblea constituyente no son susceptibles de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos.
7. Esta posición se ha mantenido por parte de este Organismo. Por ejemplo, en una acción de inconstitucionalidad presentada respecto al Mandato Constituyente 4, se inadmitió la demanda al considerar que no es objeto de control en virtud de la sentencia 023-12-SIN-CC.<sup>2</sup>
8. En ese sentido consideramos que no existe como tal una posición dominante de la Corte, y si se optaba por la posición contraria, era imperante realizar un análisis más profundo para determinar si existían motivos para la reversión de un precedente. Por lo que, a nuestro criterio, al estar vigente el precedente que estableció que los mandatos constituyentes no son objeto de acción de inconstitucionalidad, correspondía abstenerse de conocer los argumentos de la demanda y rechazar la acción por ese motivo.

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 66-16-IN, fue presentado en Secretaría General el 19 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

---

<sup>2</sup> CCE, auto de inadmisión 75-24-IN, 25 de octubre de 2024, párr. 6.

**SENTENCIA 66-16-IN/25**

**VOTO SALVADO**

**Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría de la sentencia 66-16-IN/25 por las razones que se exponen a continuación:
2. El voto de mayoría resolvió desestimar la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 1 y la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8 (“**normas impugnadas**”). En concreto, la sentencia analizó si este Organismo tiene competencia para realizar control abstracto de constitucionalidad de los mandatos constituyentes, y si las normas impugnadas, con referencia a la Constitución derogada de 1998, vulneraron los derechos a: **la seguridad jurídica**, al haber prohibido una figura de contratación que estaba garantizada en la Constitución; **desarrollar** actividades económicas, al haber prohibido la intermediación laboral y haber prescrito la terminación anticipada de estos contratos; y, por último, la **tutela judicial efectiva**, al haber impedido que las empresas intermediadoras accedan a la justicia para conseguir reparaciones derivadas de los daños ocasionados por la culminación de los contratos de intermediación laboral.
3. Mi disentimiento con esta decisión radica en que el voto de mayoría no consideró (i) la naturaleza jurídica de los mandatos constituyentes con respecto a la Constitución derogada de 1998, y (ii) a que los argumentos vertidos en la demanda hacen referencia únicamente a la derogada Constitución de 1998. En tal sentido, a continuación, expongo las razones que sustentan mi posición:

*Sobre la naturaleza de los mandatos constituyentes*

4. El voto de mayoría mencionó que este Organismo ya había señalado que la jerarquía normativa de los mandatos constituyentes correspondía a la de una “ley orgánica” y no a la de una norma constitucional. En este sentido, determinó que el control de los mandatos constituyentes se fundamenta en la propia Constitución de 2008, que establece que “las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica” (art. 424 CRE). Por lo que, ninguna norma ni acto del poder público está exento del control constitucional. En consecuencia, la sentencia de mayoría concluyó que la Corte Constitucional tienen competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad de los mandatos constituyentes.

5. Respecto de lo mencionado, considero que el voto de mayoría debió haber analizado previamente la naturaleza jurídica de los mandatos constituyentes antes de la Constitución del 2008, y haber precisado que dichos mandatos son disposiciones normativas de carácter vinculante emitidas por la Asamblea Constituyente durante el período 2007-2008. Asimismo, el voto de mayoría pudo haber explicado que estos mandatos –mientras funcionaba la Asamblea Constituyente y respecto de la Constitución de 1998– poseían una jerarquía superior dentro del ordenamiento jurídico nacional, con el propósito de implementar cambios estructurales y sustantivos en los ámbitos político, social y económico del país que eran de cumplimiento obligatorio tanto para los órganos del Estado como para la ciudadanía.
6. Al respecto, desde la instalación de la Asamblea Constituyente hasta la entrada en vigor de la Constitución de 2008, los mandatos constituyentes ostentaron una naturaleza jurídica especial, dado que la propia Asamblea Constituyente dispuso que sus decisiones fueran inimpugnables y prevalecieran sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico. En igual sentido, esta Corte Constitucional en la sentencia 23-12-SIN-CC reconoció que las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Especialmente, la Corte determinó que ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos.<sup>1</sup>
7. Adicionalmente, la calificación de los mandatos constituyentes con jerarquía de “ley orgánica” recién se produjo con la sentencia 001-10-SAN-CC de 13 de abril de 2010; es decir, posterior a la expedición de los mandatos constituyentes y a la derogatoria de la Constitución de 1998. Esta calificación solo podría tener sentido con respecto a la Constitución del 2008.
8. Por las consideraciones expuestas, considero que los mandatos constituyentes eran jerárquicamente superiores a la Constitución de 1998, que fue derogada tras la entrada en vigencia de la Constitución de 2008. Por lo tanto, estimo que el voto de mayoría no debió haber procedido con el control abstracto de constitucionalidad del artículo 1 y la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8, con respecto a la Constitución derogada.

***Sobre los argumentos de la demanda que hacen referencia a la Constitución de 1998***

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 23-12-SIN-CC, caso 0032-10-IN, 21 de junio de 2012, p. 4.

9. El voto de mayoría identificó que los cargos de la demanda cuestionaban la constitucionalidad de las normas impugnadas, porque habría transgredido sus derechos fundamentales contenidos en la Constitución de 1998. En este contexto, señaló que a pesar de que la Constitución de 1998 fue derogada con la promulgación de la Constitución de 2008, en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008, sí existe un parámetro material para controlar la constitucionalidad de las normas impugnadas, debido a la alegada vulneración de derechos fundamentales.
10. Al respecto, disiento del análisis de mayoría mencionado porque, en primer lugar, la Constitución de 1998 fue derogada expresamente con la entrada en vigencia de la Constitución de 2008; y, en segundo lugar, la demanda fue presentada en el año 2016. Es decir, ocho años después de que la Constitución de 1998 había sido derogada.
11. En este contexto, considero que el parámetro de control constitucional ya no existía. Razón por la cual, no era procedente realizar un control de constitucionalidad sobre una Constitución que ya había sido derogada. Una vez que una norma constitucional es sustituida por una nueva, como ocurrió con la derogación de la Constitución de 1998 y la promulgación de la Constitución de 2008, el parámetro de control debería ajustarse a la nueva norma suprema. En consecuencia, cualquier intento de control sobre la Constitución derogada de 1998, carecería de eficacia jurídica, y resultaría jurídicamente inadmisibles.
12. Por todas las consideraciones expuestas, considero que se debió rechazar la acción pública de inconstitucionalidad 66-16-IN por falta de objeto.

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 66-16-IN, fue presentado en Secretaría General el 19 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 17:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**