

Quito, D.M., 09 de julio de 2026

CASO 104-21-IN

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

SENTENCIA 104-21-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima una demanda de inconstitucionalidad de la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP, al no verificarse la alegada incompatibilidad con el artículo 66.26 de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 05 de noviembre de 2021, Rodrigo Andrés Castelblanco Zamora, en calidad de procurador judicial de Dolores de las Mercedes Franco León, María Esther Gómez Cornejo y otros¹ (“**accionantes**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo y forma, en contra de la disposición transitoria vigésima cuarta del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, publicado en el Registro Oficial Suplemento número 19 de 21 de junio de 2017 (“**COESCOP**” también “**norma impugnada**”). En la misma demanda, los accionantes solicitaron la suspensión provisional de la norma impugnada.²
2. En auto de 17 de diciembre de 2021, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión³ resolvió admitir a trámite la causa únicamente en lo que respecta a los argumentos que se refieren a la alegada inconstitucionalidad por el fondo, no así los de forma, que se presentaron en forma extemporánea. Asimismo, el Tribunal decidió negar la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada, ordenó la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial⁴ y requirió a la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea**”), a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) un informe de descargo sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

¹ El resto de accionantes son: Melida María González Romero, Mercedes Piedad Lucas Lucas, Wilson Desiderio Quichimbo Arévalo, Alberto Alejandro Rodríguez Avilés, María Virginia Zambrano Williams, Mercy Eudelia Narea Arellano, Pierina Elizabeth Narea Arellano y Jorge Manuel Narea Neira.

² En virtud del sorteo realizado el 05 de noviembre de 2021, el proceso correspondió al ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

³ El Segundo Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los ex jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Agustín Grijalva Jiménez.

⁴ El resumen de la causa 104-21-IN se publicó en el Registro Oficial Edición Constitucional número 260, 13 de enero de 2022.

3. El 26 de enero de 2022, el secretario general jurídico de la Presidencia, presentó un escrito “defendiendo la constitucionalidad de la Disposición transitoria vigésimo [sic] cuarta del [COESCOP]”.
4. El 26 de enero de 2022, el director nacional de patrocinio de la PGE, presentó escrito solicitando se ratifique la constitucionalidad de la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP.
5. El 26 de enero de 2022, el procurador judicial de la entonces presidenta de la Asamblea Nacional, Guadalupe Llori Abarca, presentó escrito defendiendo la constitucionalidad de la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP.
6. El 15 de febrero de 2024, los accionantes presentaron un escrito solicitando la convocatoria a audiencia pública en la causa.
7. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordoñez y José Luis Terán Suárez.
8. El 18 de marzo de 2025, la causa se resorteó al suscrito juez sustanciador quien, mediante auto de 14 de abril de 2026, avocó conocimiento de la causa y requirió a la Asamblea Nacional que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada.
9. El 21 de abril de 2026, la Asamblea Nacional, mediante oficio AN-SG-2026-0250-0 remitió el expediente legislativo del COESCOP.
10. El 01 de junio de 2026, el juez sustanciador requirió información a la Asamblea Nacional, la Comisión de Tránsito del Ecuador, el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**BIESS**”), el Fondo Complementario Previsional Cerrado de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador “**FCPC-CCV-CTE**” y a la Superintendencia de Bancos.
11. El 08 de junio de 2026, la Comisión de Tránsito del Ecuador, el FCPC-CCV-CTE y la Superintendencia de Bancos contestaron el requerimiento y en lo principal refirieron lo siguiente:
 - a. **Comisión de Tránsito del Ecuador:** Manifestó que “la CTE no cuenta con la documentación solicitada, en virtud que toda la documentación, administraciones de la extinta Caja de Cesantía y Mortuoria de Empleados

Civiles de la CTG fueron transferidas al Fondo Complementario Previsional Cerrado de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador (FCPC – CCV-CTE) quien maneja los fondos tanto de los uniformados y civiles”.

- b. FCPC-CCV-CTE:** Haciendo referencia a la sentencia 41-17-IN/21, expresa que existe identidad de objeto, causa y norma impugnada, configurándose plenamente el principio de cosa juzgada constitucional sobre una norma jurídica que ya fue ratificada como constitucional. Seguidamente exponen el proceso de liquidación del extinto Fondo e identifican 18 beneficiarios con detalle del valor recibido, con un monto máximo de USD. 53,100; y 24 beneficiarios del Fondo con un detalle del valor que recibirían, conforme la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta del COESCAP.
- c. Superintendencia de Bancos:** Mediante memorando número SB-DL-2026-0299-M, de 5 de junio de 2026, la Superintendencia de Bancos, manifestó lo que sigue:

 - i. Sobre la naturaleza jurídica del extinto Fondo, expresó que el mismo se estructuró bajo un régimen solidario, caracterizado por: “La inexistencia de cuentas individuales para los partícipes, [l]a capitalización colectiva de aportes personales, patronales y rendimientos [y la] asignación de beneficios condicionada al cumplimiento estricto de los requisitos legales”. En tal sentido concluyó que “(...) los aportes realizados no generaban derechos individuales consolidados, sino expectativas sujetas al régimen jurídico vigente al momento del cese o fallecimiento del servidor”.
 - ii. Respecto a los beneficios del extinto Fondo, conforme el reglamento aplicable, explica que: “El beneficio de cesantía se otorgaba por una sola vez, calculado sobre años completos de servicio activo e ininterrumpido, [e]l beneficio de mortuoria consistía en una indemnización única equivalente a quince salarios mínimos vitales generales, [l]os servidores que se separaban sin cumplir el tiempo mínimo de tres años no tenían derecho a devolución de aportes individuales, los cuales pasaban a integrar el patrimonio del fondo”.
- 12.** El 12 de junio de 2026, mediante oficio número AN-SG-2026-0345-O, la Asamblea Nacional remitió documentación sobre las observaciones al proyecto de ley del COESCAP" constantes en su expediente legislativo.
- 13.** El 09 de julio de 2026, presentaron escrito Gisella Lorena Alzamora Dumes, Ángel Lautaro Castillo Miranda, Eddy Yocleider Castro Chiquito, Mariuxi Alexandra Castro León, Lorena Sofía Cevallos Guingla, Tania Alxandra Lema Garces, Carlos Harold Maridueña Jiménez, Carmen del Pilar Molina Serrano, Perla Lucia Palacios Galán, Héctor Manuel Peña Ruiz, Tania Katherine Rizzo Casquete, Isabel Paola Sánchez Redroban, Johanna Elizabeth Torres Hidalgo William José Veliz Dillon quienes

manifestaron ser empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador “afectados por la norma inconstitucional” y refirieron que los efectos del caso 104-21-IN “no deben limitarse a quienes dedujeron la acción pública de inconstitucionalidad sino que también deben extenderse a quienes comparecemos con el presente escrito”.

2. Competencia

- 14.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 436 numerales 2 y 3 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Norma impugnada

- 15.** La presente acción pública de inconstitucionalidad se admitió por el fondo en contra de la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP, disposición que establece lo siguiente:

Vigésima Cuarta. - Para proceder a la liquidación financiera del extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas, se identificará el valor de los aportes personales, patronales y sus respectivos rendimientos, el que no será superior a cincuenta y tres mil cien dólares de los Estados Unidos de América (USD \$53.100,00). A partir de la fecha de expedición de este código, estos rubros serán entregados a cada empleado civil de la indicada entidad que aportaron a dicho Fondo, en el momento de terminar su relación laboral con la Comisión de Tránsito del Ecuador. Durante ese tiempo, los mencionados recursos se administrarán por el Fondo Complementario Previsional Cerrado que se constituirá en reemplazo de la Caja de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

Los excedentes del extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador serán destinados al patrimonio del Fondo Complementario Previsional Cerrado aludido en el párrafo anterior.

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Argumentos de la parte accionante

- 16.** Los accionantes solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma⁵ de la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP que regula la

⁵ Conforme se desprende del auto de 17 de diciembre de 2021, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión resolvió admitir a trámite la causa únicamente en lo que respecta a los argumentos que refieren a la alegada inconstitucionalidad por el fondo, de forma que en esta sección solo se hará referencia a estos cargos, no así los de forma, que se presentaron en forma extemporánea.

liquidación del Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas (“**Fondo**”). Alegan que contraviene el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), así como el derecho a la propiedad (art. 66.26 CRE) y el principio de no confiscación (art. 323 CRE).

17. A criterio de los accionantes, la norma impugnada atenta contra el derecho a la seguridad jurídica pues carece de claridad, textualmente indican:

[S]e observa que la [norma impugnada] regula la entrega parcial de los aportes personales de los empleados civiles de la Comisión de Tránsito de Guayas -que forman parte del Fondo que se extingue- a partir de la fecha de expedición de este Código y que hayan concluido su relación laboral con la [C]omisión de Tránsito del Ecuador, pero no regula la entrega de los aportes personales a los empleados civiles que concluyeron su relación laboral con la Comisión de Tránsito del Guayas o con la Comisión de Tránsito del Ecuador antes de la expedición de esta Ley. Si bien la Ley rige para lo venidero y no tiene efecto retroactivo, los aportes personales de los jubilados no pueden ser entregados a terceros, sino que deben ser devueltos a sus propietarios -quienes hicieron estos aportes-. En otras palabras, al regular de forma deficiente la entrega de los aportes personales, la norma impugnada no es una clara y, de este modo, viola la seguridad jurídica establecida en la Constitución [sic] (énfasis en el original).

18. Por otra parte, alegan que la norma impugnada vulnera los artículos 66.26 y 323 de la Constitución pues, (1) “dispone arbitrariamente de dineros que pertenecen a los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas” y establece que “tales dineros (...) sean entregados hasta un monto máximo de (...) \$ 53.100,00” lo que implicaría una “limitación arbitraria al derecho de propiedad que sobre estos dineros tienen los jubilados que hicieron sus aportes personales durante la relación laboral con la Comisión de Tránsito del Guayas” mismos que les fueron descontados mensualmente; y, (2) la norma impugnada establecería que el excedente de los aportes entregados sean destinados al patrimonio del Fondo Complementario Previsional Cerrado “lo cual, no es otra cosa que una confiscación legalizada”.

19. Sobre la base de los argumentos referidos solicitan:

- a. La declaratoria de inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público;
- b. La declaratoria de vulneración de derechos constitucionales;
- c. “Que se ordene al [Fondo] (...) en la interpuesta persona de su representante legal, que rectifique y se incluya en los listados de beneficiarios del [Fondo] a los actores que comparecen en esta acción constitucional”; y,
- d. “Que se ordene, al representante legal del [Fondo] (...) la entrega de los valores que nos corresponden como son la suma total de los aportes personales y de los institucionales que se realizaron para beneficio nuestro al momento de nuestra jubilación”.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

20. La Presidencia sostiene que los accionantes se valen de una errónea interpretación de la disposición impugnada y expone que: “El fondo [...] fue creado y regulado a través de la Ley de Cesantía y Mortuoria, como un beneficio que gozaban para recibir una bonificación de cesantía en caso de haber laborado al menos tres años de forma ininterrumpida en la Comisión de Tránsito del Guayas o los gastos mortuorios de aquellos empleados civiles que fallecieran en funciones”. Posteriormente, el COESCOP derogó la Ley de Cesantía y Mortuoria por lo que, mediante la disposición impugnada se determinó que, para proceder con la liquidación financiera del extinto fondo, se debía identificar “el valor de los aportes personales, patronales y sus rendimientos, que serían entregados a cada empleado que aportó al fondo, en el momento de terminar su relación laboral con la Comisión de Tránsito del Ecuador”.
21. Por otra parte, afirma que, a diferencia de lo que alegan los accionantes, la disposición impugnada “no indica que los ex empleados civiles que concluyeron su relación laboral previo a la expedición del COESCOP no recibirán su fondo respectivo, sino que por el contrario tiene como base determinar el proceso que debe seguirse debido a la derogatoria de la Ley de Cesantía y Mortuoria”.
22. Asimismo, expresa que “[...] a pesar de que mediante resolución No. SB-2017-1074 de 18 de diciembre de 2017 la Superintendencia de Bancos dispuso de oficio la liquidación y disolución del Fondo [...] no se desconocieron los derechos de los beneficiarios ya que este proceso se realizó sobre la base la normativa aplicable a los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados. Además, el Fondo pasó a ser administrado por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”.
23. Sobre lo anterior, expresan que es necesario tomar en consideración que de acuerdo con lo establecido en la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social “los fondos previsionales que se encuentren administrados por el BIESS serán administrados por los partícipes a través de un proceso de elección”.
24. Finalmente, concluye que no existe una vulneración de derechos de los beneficiarios del Fondo, y que “[debe] verificarse que en efecto el Fondo esté administrado actualmente por sus partícipes y que las decisiones que se tomen respecto del mismo se hagan sobre la base de la liquidez que el Fondo posee sin afectar a sus beneficiarios”.

4.3. Argumentos de la PGE

25. La PGE señala que debe considerarse que el artículo 372 de la Constitución, determina que los fondos previsionales públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una

institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social “de manera que el legislador reconoce que los programas de seguros complementarios pueden ser de propiedad privada, pública y mixta”.

26. Agrega que, en el presente caso, el fondo “estuvo regulado [en] la Ley de Cesantía y Mortuoria para los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas como un beneficio adicional, y su respectivo Reglamento, para acceder a este beneficio por tanto era necesario reunir determinados requisitos” y que al derogarse aquella Ley “el legislador reguló que para proceder a la liquidación financiera del extinto Fondo [...] se identificará el valor de los aportes personales, patronales y sus respectivos rendimientos, y serán entregados a cada empleado civil de la indicada entidad que aportaron a dicho Fondo, en el momento de terminar su relación laboral con la Comisión de Tránsito del Ecuador”.

27. Sobre lo anterior, expone que:

La lectura de la norma que realizan los accionantes no determina que a los ex empleados civiles no se les entregará el fondo, lo que determinado el legislador [sic] es la forma en la que debe realizarse el proceso ante la derogatoria de la Ley de Cesantía y Mortuoria. Efectivamente el Fondo de Cesantía y Mortuoria entró en proceso de liquidación mediante resolución No. SB-2017-1074 de la Superintendencia de Bancos, proceso que no desconoce los derechos de los beneficiarios, pues se sujetaba a las normas que regulaban la constitución, registro, organización, funcionamiento y liquidación de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados y se encuentran bajo administración del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, BIESS.

28. Finalmente, expresa que:

[...] toda decisión a adoptarse sobre los fondos deben [sic] ajustarse al principio de sostenibilidad que permita a los beneficiarios acceder a las prestaciones sin afectar su liquidez, para ello es posible el establecimiento de requisitos materiales, individuales, que deben cumplirse para poder acceder a dicho fondo, así como contar con estudios actuariales actualizados, sin que ello implique un desconocimiento de los derechos de los pensionistas.

4.4. Argumentos de la Asamblea Nacional

29. La Asamblea Nacional expone que la norma impugnada delimita de manera puntual y clara la forma de pago, de los empleados civiles del extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito, por lo que no afectaría la seguridad jurídica.
30. En cuanto a la alegada contraposición con el artículo 323 de la Constitución, expresa que los accionantes “aluden que no existe respuesta alguna a sus diferentes petitorios por parte de los liquidadores del Fondo [...] en tal sentido, la norma constitucional

prevé acciones jurisdiccionales, que los presuntos perjudicados en el presente caso pudieran activar” y agrega que “los accionantes reconocen que la norma impugnada fue aplicada conforme su objeto de emisión, es decir si se cumplió con la regulación, metodología y delimitación, sobre la liquidación financiera del extinto Fondo [...]” y explica que, “quedaría demostrado que tampoco concurrió vulneración al derecho a la propiedad”.

31. Seguidamente, refiere los principios del control constitucional, expresa que se ha demostrado que la demanda de acción pública de inconstitucionalidad carece de sustento y fundamentos jurídico – constitucionales, y que en consecuencia conforme el artículo 91.3 de la LOGJCC, solicita que se deseche la demanda, se declare su improcedencia y se ordene su archivo.

5. Cuestión previa

32. Previo a plantear los problemas jurídicos del caso, este Organismo identifica que en la sentencia 41-17-IN/21 y acumulados, se ha analizado la norma impugnada en la presente acción, por lo que corresponde determinar si se han configurado efectos de cosa juzgada constitucional.⁶
33. En este sentido, la cosa juzgada constitucional implica un pronunciamiento previo por parte de esta Corte acerca de la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de una norma, la cual, puede ser cosa juzgada absoluta o relativa. La primera, conforme el artículo 96 numeral 2 de la LOGJCC, se da “cuando la sentencia que desecha la demanda de inconstitucionalidad ha estado precedida de control integral”, por lo mismo, “no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra este precepto acusado, mientras subsista el fundamento de la sentencia”.
34. Por otra parte, respecto a la cosa juzgada constitucional relativa, este Organismo ha determinado que se configura:

⁶ CCE, sentencia 41-17-IN/21 y acumulados, 25 de agosto de 2021, este Organismo resolvió varias acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas contra el Libro III y la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta del COESCOP. Los accionantes alegaban principalmente que la creación del Servicio de Protección Pública vulneraba los artículos 158 y 163 de la Constitución al atribuir funciones de seguridad y uso de la fuerza distintas a las de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, además de cuestionar la administración del Fondo de Cesantía de empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador. La Corte determinó que no correspondía pronunciarse sobre el Libro III del COESCOP porque dichas normas habían sido derogadas en 2020 y no tenían efectos ultractivos o jurídicos vigentes; asimismo, concluyó que la disposición transitoria impugnada no vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que regulaba aspectos patrimoniales y no procesales relacionados con el acceso a la justicia o el debido proceso. En consecuencia, la Corte desestimó las acciones de inconstitucionalidad y ratificó la presunción de constitucionalidad de la norma restante.

[...] cuando en la sentencia constitucional se analizó la constitucionalidad del precepto impugnado de forma parcial, esto es si el análisis de compatibilidad se realizó en relación a determinados preceptos constitucionales o si sólo se dilucidaron ciertos aspectos y ha quedado abierta la posibilidad de que la norma sea inconstitucional por otros cargos no desarrollados en la sentencia.⁷

35. En el presente caso, se observa que la norma impugnada fue abordada en la sentencia 41-17-IN/21 y acumulados, pero únicamente respecto a una supuesta incompatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución, misma que fue desestimada.⁸
36. En cuanto a la causa que nos ocupa, los cargos formulados se refieren a una presunta incompatibilidad con los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), a la propiedad (art. 66.26 CRE) y el principio de no confiscación (art. 323 CRE), de forma que, al haberse resuelto la causa con efectos de cosa juzgada constitucional relativa, puesto que el control efectuado en dicha decisión se circunscribió a una presunta incompatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución, corresponde a este Organismo pronunciarse sobre las alegaciones vertidas en la presente causa y que no fueron desarrolladas en la sentencia mencionada.

6. Planteamiento y formulación de los problemas jurídicos

37. El control abstracto de constitucionalidad busca garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la identificación y la eliminación de incompatibilidades normativas con el texto constitucional y las demás disposiciones del sistema jurídico.⁹
38. El artículo 79 de la LOGJCC exige que una demanda de acción pública de inconstitucionalidad (1) señale las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance; y que (2) presente argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, por los cuales considera que existe una incompatibilidad normativa.
39. Dentro de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte está llamada a garantizar la supremacía “formal y material de la Constitución” para evitar que una disposición jurídica sea incompatible con el ordenamiento constitucional.¹⁰ Para tal efecto, resulta indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan desvirtuar la

⁷ *Ibid.*, sentencia 32-11-IN/19, 18 de octubre de 2019, párr. 18.

⁸ CCE, sentencia 41-17-IN/21, 25 agosto de 2021, párrs. 37 - 46.

⁹ LOGJCC, artículo 74.

¹⁰ La Corte se ha pronunciado repetidamente sobre el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Ver, CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47.

constitucionalidad de la norma acusada porque, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.

40. Al respecto, este Organismo, en la sentencia 88-22-IN/25, señaló que un cargo claro, cierto, específico y pertinente en una acción pública de inconstitucionalidad debe indicar las razones comprensibles que permitan entender por qué se llega a alegar la existencia de una incompatibilidad normativa entre la Constitución y las normas infraconstitucionales impugnadas (argumento claro), en la medida en que estas razones se refieran en específico a un contenido normativo razonable de los textos demandados (argumento cierto). Así mismo, estas razones deben relacionarse concreta y directamente con la norma infraconstitucional que se impugna, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico), de manera que se demuestre que plantean un problema de constitucionalidad y no de simple conveniencia (argumento pertinente).¹¹
41. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 17 esta Corte advierte que los accionantes identifican la norma que acusan de inconstitucional y la disposición constitucional presuntamente vulnerada. Sin embargo, los argumentos de los accionantes se dirigen a cuestionar que la norma impugnada es deficiente porque no regula la entrega de los aportes personales a los empleados civiles que concluyeron su relación laboral con la Comisión de Tránsito del Guayas o con la Comisión de Tránsito del Ecuador antes de la expedición del COESCOP. De esta forma, las razones expuestas por los accionantes, si bien se refieren a la norma que consideran inconstitucional (argumento cierto), no explican por qué se produciría la alegada incompatibilidad con la norma constitucional ni detallan cuál es el contenido o texto de la norma objetada que muestra la incompatibilidad. Asimismo, no se observa que las razones expuestas guarden una relación directa y concreta con la norma que se objeta (argumento específico) y, menos aún, se advierte que tales razones sean de naturaleza constitucional (argumento pertinente), ya que en concreto cuestionan aspectos de mera aplicación de normativa legal en el proceso de liquidación del Fondo que se extingue. En consecuencia, no se planteará un problema jurídico al respecto, debido a que, ante la ausencia de cargos, no es posible realizar un análisis sobre la incompatibilidad de la norma impugnada con el derecho a la seguridad jurídica.
42. En cuanto a los cargos sintetizados en el párrafo 18, estos se refieren a una presunta incompatibilidad de la norma impugnada, con los artículos 66.26 y 323 de la Constitución, por la presunta vulneración del derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación, ya que la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP

¹¹ CCE, sentencia 88-22-IN/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 38.3.

establecería un monto límite (USD 53,100 cincuenta y tres mil cien dólares de los Estados Unidos de América) para la devolución de los aportes realizados al Fondo que serán entregados a los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador una vez que concluyan su relación laboral. En este sentido, se advierte que la demanda contiene un argumento claro, sin perjuicio de lo cual, en función de la similitud y correlación de los cargos presentados relativos al derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación, esta Corte considera adecuado reconducir el análisis de este último hacia el derecho a la propiedad, por lo que se formula el siguiente problema jurídico: **¿La disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP es contraria al artículo 66.26 de la Constitución, por establecer un monto límite para la devolución de los aportes que los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador realizaron al Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas en liquidación?**

7. Resolución de problemas jurídicos

7.1. ¿La disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP es contraria al artículo 66.26 de la Constitución, por establecer un monto límite para la devolución de los aportes que los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador realizaron al Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas en liquidación?

43. Los accionantes afirman que la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP es contraria al derecho a la propiedad previsto en el artículo 66.26 de la Constitución porque determinaría un límite en la devolución de los aportes que los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador realizaron al Fondo.
44. El artículo 66.26 de la Constitución consagra dentro de los derechos de libertad el “derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental” y determina que el acceso a la propiedad se hará efectivo a través de políticas públicas y otras medidas. De igual forma, el artículo 321 del texto constitucional reconoce y garantiza diversos tipos de propiedad: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta.
45. Este Organismo ha precisado que, la incorporación del derecho a la propiedad dentro del capítulo de derechos de libertad implica que su ejercicio se realice sin injerencias arbitrarias y pretende dotar a los titulares de este derecho de la facultad de determinar el destino y función que le dan a sus bienes.¹²

¹² CCE, sentencia 6-15-IN/20, 22 de enero de 2020, párr. 42.

46. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que este derecho debe ser entendido desde dos dimensiones: i.- El acceso a la propiedad privada¹³ que implica una obligación para el Estado de adoptar medidas a fin de garantizar el acceso, uso y goce de la propiedad;¹⁴ y, ii.- El deber de protección de parte del Estado a la propiedad privada;¹⁵ que se refiere al deber estatal de no hacer o de abstenerse de interferir en el ejercicio del derecho a la propiedad.¹⁶
47. En el presente caso, las alegaciones de los accionantes se encuadran dentro de la segunda dimensión pues, se dirigen a señalar una inobservancia de la obligación de abstención y no injerencia de parte del Estado a fin de garantizar efectivamente el derecho fundamental a la propiedad.
48. Sin perjuicio de lo anterior, es preciso señalar que, al igual que todos los derechos constitucionales, el derecho a la propiedad no es absoluto;¹⁷ esto quiere decir que bien podría estar sujeto a limitaciones justificadas. Al respecto, este Organismo ha precisado que el ejercicio del derecho a la propiedad puede estar sujeto a limitaciones de carácter social, ambiental y, particularmente, a restricciones de orden público, que por su propia naturaleza, requieren la intervención del Estado;¹⁸ esto, concuerda con las normas constitucionales que establecen expresamente la función social y ambiental que debe cumplir el derecho a la propiedad.
49. La jurisprudencia de este Organismo también ha señalado que la Constitución prevé formas de restringir el derecho a la propiedad, siempre que tal limitación se fundamente en satisfacer una función social.¹⁹
50. En el presente caso, para entender la naturaleza del Fondo resulta importante entender la cronología de su formación y posterior liquidación, misma que se puede resumirse de la siguiente forma:
- a. El 08 de abril de 1988 se publicó en el Registro Oficial número 910, la Ley número 85 “Ley de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas”, en la que se dispuso lo siguiente:

Art. 1.- Establécese un fondo especial a favor de los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas que queden cesantes o que fallecieron durante el ejercicio de sus funciones, que se denominará “Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas”.

¹³ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 87.

¹⁴ CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 54.

¹⁵ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 87.

¹⁶ CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 54.

¹⁷ CCE, sentencia 245-15-EP/22, 27 de enero de 2022, párr.72.

¹⁸ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 88.

¹⁹ CCE, sentencia 6-15-IN/20, 22 de enero de 2020, párr. 44.

Art. 2.- El Fondo de Cesantía y Mortuoria se capitalizará con los siguientes ingresos:

- a) La aportación anual no inferior al 1.5% del total del Presupuesto de la Comisión de Tránsito del Guayas para Cesantía, la que deberá constar obligatoriamente en dicho Presupuesto; y,
- b) La aportación de un porcentaje del sueldo de los empleados civiles, que no podrán ser inferior a 5% y que será descontado mensualmente por la Dirección Financiera de la Entidad.

De esta aportación del 5%: el 1.5% se destinará para cubrir el beneficio de Mortuoria y el 3.5% restante para el beneficio de Cesantía.

Art. 3.- El fondo de Cesantía y Mortuoria servirá para cubrir los siguientes gastos:

- a) La Bonificación de Cesantía para los Empleados Civiles que hubieren laborado el tiempo mínimo de tres años, en forma continua e ininterrumpida en la Comisión de Tránsito del Guayas, contados desde la inscripción del respectivo nombramiento; y,
- b) Los gastos mortuorios de los empleados civiles que fallecieron en el desempeño de su cargo, que serán fijados por el Consejo de Administración de la Caja de Cesantía y Mortuoria. [...]

Art. 7.- El beneficio de Cesantía consistirá en una cantidad de dinero que se pagará por cada año de servicio a la Institución que será determinado por el Consejo de Administración, a través del respectivo reglamento.

- b.** El 02 de enero de 1998 entró en vigencia el Reglamento General de Administración del Fondo de Cesantía y Prestaciones Complementarias y Servicios Sociales de los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas, en el cual se estableció lo siguiente:

Art. 31.- El Seguro de Cesantía se administrará mediante un régimen financiero de capitalización a prima media general. La inversión de sus reservas se realizarán en las mejores condiciones de Seguridad, Rendimiento y liquidez, a una tasa de interés no inferior a la técnica. [...]

Art. 50.- El Seguro de Mortuoria se administrará mediante un régimen de capitalización y sus reservas se invertirán en las mejores condiciones de Seguridad, Rendimiento y Liquidez.

- c.** El 29 de marzo de 2011, en el Suplemento del Registro Oficial número 415 se publicó la ley Reformatoria a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en la cual, mediante disposición contenida en su artículo 234, se creó la Comisión de Tránsito del Ecuador, entidad que, conforme lo previsto en la disposición transitoria vigésima quinta de la referida norma, subrogó en sus derechos y obligaciones a la Comisión de Tránsito del Guayas.

- d. El 21 de junio de 2017, en el Suplemento del Registro Oficial número 19 se publicó el COESCOP, en cuyas disposiciones transitorias vigésima primera y vigésima cuarta, y en su disposición derogatoria primera, se estableció lo siguiente:

Vigésima Primera.- Los miembros del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, cuyo retiro se efectúe con sujeción a las disposiciones del cuarto libro de este Código, tendrán derecho a recibir como cesantía, el saldo de su cuenta individual, debiendo efectuarse previamente las deducciones que correspondan. Para el efecto, se constituirá un Fondo Complementario Previsional Cerrado que administre las respectivas cuentas individuales, para lo cual el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá aprobar el respectivo estatuto de conformidad con los requisitos y procedimiento previstos en la normativa expedida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera; el mismo que será administrado por el instituto antes indicado a través de su banco.

El Estado Central será responsable subsidiario y garantizará el pago de la prestación de cesantía, únicamente cuando el Fondo Complementario Previsional Cerrado que se constituya para el efecto, no cuente con los recursos económicos para cubrir con las obligaciones en curso de pago. [...]

Vigésima Cuarta.- Para proceder a la liquidación financiera del extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas, se identificará el valor de los aportes personales, patronales y sus respectivos rendimientos, el que no será superior a cincuenta y tres mil cien dólares de los Estados Unidos de América (USD \$53100,00). A partir de la fecha de expedición de este código, estos rubros serán entregados a cada empleado civil de la indicada entidad que aportaron a dicho Fondo, en el momento de terminar su relación laboral con la Comisión de Tránsito del Ecuador. Durante ese tiempo, los mencionados recursos se administrarán por el Fondo Complementario Previsional Cerrado que se constituirá en reemplazo de la Caja de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

Los excedentes del extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador serán destinados al patrimonio del Fondo Complementario Previsional Cerrado aludido en el párrafo anterior. [...]

Primera.- Deróguese la Ley de Personal de la Comisión de Tránsito del Guayas, publicada en el Registro Oficial 805 del 10 de agosto de 1984; y de la Ley de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas, publicada en el Registro Oficial 910 del 8 de abril de 1988; así como sus reglamentos (énfasis agregado).

- e. El 11 de enero de 2018, en el Registro Oficial número 158 se publicó la resolución número SB-2017-1074 de la Superintendencia de Bancos, en la cual se resolvió lo siguiente:

Art. 1.- Disponer la disolución y liquidación de oficio del FCPC FONDO DE CESANTÍA Y MORTUORIA DE LOS EMPLEADOS CIVILES DE LA COMISIÓN DE TRÁNSITO DEL ECUADOR, con domicilio en la ciudad de Guayaquil, provincia de Guayas, por incurrir en la causal prevista en el artículo 110 numerales 1 y 4 del parágrafo II “De la Liquidación de Oficio”, subsección IX “Disolución Voluntaria y Liquidación de Oficio”, sección II “Normas que regulan la constitución, registro, organización, funcionamiento y liquidación de los fondos complementarios previsionales cerrados”, capítulo XL “De los fondos complementarios previsionales cerrados” del Libro I “Sistema Monetario y Financiero”, de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, expedida por la Junta de Política y Regulación Financiera, por la imposibilidad manifiesta de cumplir con el objeto social, al derogarse la ley que regula el funcionamiento de la entidad social complementaria mencionada.

- f. El 17 de diciembre de 2020, ante la Notaria Cuadragésima Tercera del cantón Guayaquil, se protocolizó el “Acta de entrega y recepción definitiva entre la Caja de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador en Liquidación y el Fondo Complementario Previsional Cerrado del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador”.
 - g. El 21 de diciembre de 2020, se emitió la resolución número SB-2020-1412 de la Superintendencia de Bancos, en la cual se declaró concluido el proceso de liquidación del Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas.
51. De lo expuesto, se advierte que los empleados civiles de la antigua Comisión de Tránsito del Guayas (“CTG”), se encontraban bajo dos regímenes: (i) el seguro general obligatorio, a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, regulado bajo la Ley de Seguridad Social; y, (ii) un sistema especial para los empleados civiles de la CTG, regido bajo la Ley de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas (“**Ley de Cesantía**”), que determinaba las condiciones en que se otorgaba una bonificación por cesantía y los gastos mortuorios.
52. Asimismo, se tiene que, la bonificación de cesantía se financiaba con un aporte anual correspondiente al 1,5% del presupuesto de la CTG y con el aporte mensual del 3,5% del sueldo de los empleados civiles, en tanto que, los gastos mortuorios se financiaban con un aporte mensual del 1,5% de los sueldos de los empleados civiles.
53. En cuanto al monto a entregarse por concepto de cesantía y gastos mortuorios, los artículos 2 y 7 de la Ley de Cesantía establecían que dichos montos serían determinados por el Consejo de Administración del Fondo de Cesantía y Mortuoria.
54. Por otra parte, en cuanto al régimen de financiamiento del fondo de cesantía, el artículo 31 del Reglamento General de Administración del Fondo de Cesantía y Prestaciones

Complementarias y Servicios Sociales de los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas establece que los mismos se administraron bajo un régimen financiero de capitalización a prima media general, que constituye un sistema de financiamiento en el cual, las aportaciones del colectivo de “afiliados” constituyen un fondo, cuyas reservas se invierten para generar rendimientos para financiar prestaciones de la generación actual y futura de beneficiarios.

55. De lo anterior, y conforme la información remitida por la Superintendencia de Bancos se observa que el extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas se estructuró bajo un régimen solidario de capitalización colectiva a prima media general, en el que no existían cuentas individuales para los partícipes, por lo que, los aportes realizados no generaban derechos individuales consolidados y los montos dinerarios de los beneficios de cesantía y gastos mortuorios estaban supeditados a la decisión del Consejo de Administración del Fondo. En función de lo cual, la sola existencia de una limitación en el monto de la devolución de los aportes personales, patronales y rendimientos, en sí, no resulta inconstitucional debido a que, la naturaleza del extinto fondo correspondía a un régimen solidario.
56. En función de todo lo antes referido, este Organismo advierte que, en el presente caso, los aportes realizados al extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas no podrían ser entendidos como un derecho patrimonial individual, sino como recursos destinados a cumplir un objetivo previsional colectivo. En consecuencia, no se configura una vulneración al derecho de propiedad, por lo que se descarta la alegada incompatibilidad de la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP con el artículo 66.26 del texto constitucional.
57. Finalmente, esta Corte Constitucional estima necesario reiterar que mediante la acción pública de inconstitucionalidad no procede que la Corte Constitucional se pronuncie sobre controversias concretas o resuelva sobre la aplicación de las normas jurídicas en situaciones específicas. Por el contrario, le corresponde analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de la disposición normativa con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas, sin considerar, consecuentemente, los efectos puntuales de su aplicación en casos concretos, dado que aquello es ajeno al control abstracto de constitucionalidad.²⁰
58. En el presente caso, tal como señaló este Organismo en la sentencia 41-17-IN/21, la

²⁰ CCE, sentencia 41-17-IN/21 y acumulados, 25 de agosto de 2021, párr. 45.

disposición transitoria vigésima cuarta no restringe el derecho a la tutela judicial efectiva y por tal razón cualquier reclamo por una afectación concreta podría plantearse ante las autoridades competentes.

8. Decisión

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

- 1. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **104-21-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: 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, Sandra Cordero Gárate, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Alí Lozada Prado por encontrarse en comisión de servicios, y del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL