



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-

**DANIEL ROY-GILCHRIST NOBOA AZÍN**, en mi calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador, me presento ante Ustedes, con la solicitud de control automático de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular, de conformidad con lo previsto en el último inciso del artículo 104 de la Constitución de la República, el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, el artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional; contenida en los siguientes términos:

#### I. SOBRE LA CONSULTA POPULAR

1. A través de esta petición se remiten, para el control de constitucionalidad respectivo, la fundamentación de las siguientes preguntas para convocatoria a consulta popular, en el marco de las atribuciones del Presidente de la República:

1. ¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos, con las condiciones, requisitos, restricciones e impedimentos establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales y en la Ley, enmendando la Constitución y reformando las leyes, conforme el Anexo 1?

2. ¿Está usted de acuerdo en que se enmiende la Constitución y se reforme la Ley Orgánica de Extinción de Dominio para que se permita despojar a los delincuentes de los activos de origen ilícito, delictivo o injustificado, conforme se detalla en el Anexo 5?

3. ¿Está usted de acuerdo que, para erradicar la minería ilegal se declaren a las zonas mencionadas en el anexo 6, como territorios de interés nacional, con la finalidad de evaluar, por una sola vez, la pertinencia de revocar concesiones mineras, para garantizar el correcto aprovechamiento de recursos minerales y combatir el crimen organizado??

4. ¿Está usted de acuerdo con permitir que el Presidente de la República pueda calificar de urgentes proyectos de ley que no solo se refieran a la materia económica, enmendando la Constitución y reformando las leyes, conforme el Anexo 7?

5. ¿Está usted de acuerdo en que el Presidente de la República pueda conceder indultos durante la sustanciación de las causas penales a los servidores de Policía Nacional, Fuerzas Armadas o del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria a quienes se haya imputado un delito relacionado con el uso de la fuerza en contra de sospechosos de delitos, de acuerdo con el Anexo 8?



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

6. ¿Está usted de acuerdo con el establecimiento de judicaturas especializadas en materia constitucional, tanto en primera como en segunda instancia, para el conocimiento de las garantías jurisdiccionales que les corresponda, enmendando la Constitución y reformando la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el Anexo 9?

7. ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano promueva la inversión extranjera y reconozca el arbitraje internacional como método para solucionar controversias en materia de inversión, contractuales o comerciales, de manera que se ofrezca a los inversores extranjeros un entorno apropiado de seguridad jurídica que genere mayores oportunidades de empleo y afiancen la dolarización, de acuerdo con el Anexo 10?

8. ¿Está usted de acuerdo con que el personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, respetando el principio constitucional de unidad jurisdiccional, en el caso de los delitos cometidos dentro de su misión, sean juzgados en todas las etapas procesales por jueces especializados exclusivamente en materia penal militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial a través de legislación específica, de acuerdo con el Anexo 11?

9. ¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución y se reforme el Código de Trabajo y para regular los contratos de trabajo a plazo fijo y por horas, cuando se celebre por primera vez entre el mismo empleador y trabajador, sin afectar los derechos adquiridos de los trabajadores de acuerdo con el Anexo 12?

2. La Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE) faculta al Presidente de la República a disponer al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sobre los asuntos que estime convenientes, previo dictamen previo de la Corte Constitucional de las preguntas propuestas. En concordancia, el artículo 147 numeral 14 de la CRE contempla como atribuciones del Ejecutivo, la de convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución de la República. Por lo expuesto, el Presidente de la República se encuentra legitimado en la presente solicitud.
3. Dentro del control automático la magistratura efectuará un análisis material de la propuesta, el presente escrito incluye la formulación de los considerandos introductorios y el cuestionario correspondiente. En este análisis, el principio que guía la elaboración de ambos -considerandos y cuestionario- es el de precautelar la libertad del elector, como expresamente manda el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC.
4. El artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales (en adelante LOGJCC) determina el alcance del control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular, remitiéndose a que este control será en los mismos términos y condiciones del control previsto para la convocatoria a referendo. Puntualiza



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

además el citado artículo que el control “*estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento*”. Adicionalmente, se tiene dentro del marco regulatorio aplicable, a lo establecido en el artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante RSPCCC).

5. El artículo 127 de la LOGJCC enmarca el control constitucional en determinados parámetros, a los cuales se suman los parámetros contenidos en los artículos 102 al 105 de la Ley *ibidem*. Estos parámetros han tenido un importante desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional, siendo relevante destacar los dictámenes No. 6-22-CP/23 del 09 de mayo de 2023, que recopila los criterios que configuran el estándar aplicado por la Corte Constitucional en estos temas, y el Dictamen No. 7-22-CP del 28 de noviembre de 2022, que analiza una propuesta plebiscitaria de consulta popular presidencial.
6. Es pertinente destacar que el artículo 61 de la CRE garantiza el derecho de las ecuatorianas y ecuatorianos a participar en los asuntos de interés público, y a ser consultados. Por tal razón, en el segundo inciso del artículo 1 de la CRE, de forma contundente, se afirma que la voluntad del pueblo es el fundamento de la autoridad.
7. La inseguridad ciudadana, el desempleo y la injusticia, son problemas que han ido en aumento en nuestro país, y que la ciudadanía observa indignada al darse cuenta que el poder y la agenda política no se enfocan en sus necesidades; por esta razón, la participación ciudadana en la agenda política es de vital importancia para que todas las Funciones del Estado respondan a las necesidades que la ciudadanía tiene la oportunidad de expresar.

## II. SOBRE LAS PREGUNTAS DE LA CONSULTA POPULAR

### PREGUNTA 1:

#### **Considerandos:**

Que, la extradición es un mecanismo por el cual se impide que una persona evada la acción de la justicia por el hecho de abandonar el territorio del Estado donde los hechos delictivos ocurrieron o tienen sus efectos, haciendo efectivo el principio de responsabilidad de quien incurre en ilícitos y el de reparación integral de las víctimas.

Que, el juicio de extradición es la garantía de las personas para no ser procesadas en el exterior por hechos que no constituyen infracción en el Ecuador, o bien por delitos



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

políticos, salvo por actos de terrorismo y delitos de lesa humanidad, o por consideraciones religiosas, raciales, políticas o de nacionalidad o de orientación sexual.

Que, el juicio de extradición es la garantía para que a las personas requeridas no se les aplique la pena de muerte y otras inhumanas, crueles o degradantes, y les sean respetados sus derechos del debido proceso.

Que, con esos fines, los convenios internacionales establecen las condiciones, requisitos, restricciones e impedimentos para solicitar y otorgar una extradición, sin que exista una prohibición general de extraditar nacionales, como lo permiten otros Estados.

Que, en la actualidad, la Constitución impide la extradición de ecuatorianos, obligando a que el juzgamiento se realice en el Ecuador, con arreglo a las leyes ecuatorianas, con los predicamentos que, en materia probatoria y de recarga del sistema de justicia aquello conlleva.

Que el artículo 79 de la Constitución prohíbe la extradición de ecuatorianos, obligando a que su juzgamiento se sujete a las leyes del Ecuador.

### **Pregunta**

*¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos, con las condiciones, requisitos, restricciones e impedimentos establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales y en la Ley, enmendando la Constitución y reformando las leyes, conforme el Anexo 1?*

### **Anexo 1:**

i. Enmiéndese la Constitución de la República del Ecuador, sustituyéndose su artículo 79 por el siguiente:

**“Art. 79.-** La extradición se solicitará y se concederá de acuerdo con las condiciones, requisitos, restricciones e impedimentos establecidos en esta Constitución, los instrumentos internacionales de los que es parte el Ecuador y, en lo no regulado en aquéllos, por la Ley.



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

La extradición se concederá por los jueces establecidos en la Ley, a solicitud de autoridad competente, por delitos tipificados como tales por la legislación ecuatoriana y con la condición de no aplicarse la pena de muerte y otras inhumanas, crueles o degradantes. No se concederá la extradición por delitos políticos y conexos, con la exclusión del terrorismo, los delitos contra la humanidad y otros establecidos en los convenios internacionales.”

ii. Refórmese la Ley de Extradición, en lo siguiente:

El Art. 4.- Deróguese.

En el Art. 5, número 1, sustitúyase la palabra “extranjeros” por “personas”.

### **FUNDAMENTO DE LA PREGUNTA 1:**

1. En la actualidad, el artículo 79 de la Constitución prohíbe la extradición de ecuatorianos, obligando a que su juzgamiento se sujete a las leyes del Ecuador. Al respecto, se debe tener presente lo que sigue:
  - 1.1. Las personas a las que se le imputa la comisión de un delito tienen derecho a ser juzgadas por jueces competentes, independientes e imparciales, con sujeción a las garantías del debido proceso.
  - 1.2. Asimismo, las víctimas de las infracciones tienen derecho a que los hechores sean procesados y, de ser encontrados responsables, que se les impongan las sanciones correspondientes y se les haga efectivo el derecho a la reparación integral.
2. Cuando se comete el delito en el territorio de un Estado, pero el hechor se encuentra actualmente en otra nación, solo caben dos posibilidades para no permitir que se configure su impunidad y que la víctima quede sin reparación: que sea juzgado por esos hechos en el lugar en el Estado donde se encuentra en la actualidad, o bien que



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

sea devuelto al Estado en cuyo territorio se cometió el ilícito., cuestiones que conllevan lo siguiente:

- 2.1. Cuando el juzgamiento lo realiza el Estado donde se encuentra el requerido, se produce el problema de la producción probatoria, pues ésta se encuentra en el sitio donde ocurrieron los hechos del caso, Estado cuya legislación ha sido vulnerada y se encuentran los bienes jurídicamente protegidos.
- 2.2. Cuando el juzgamiento se lo hace en el lugar donde se incurrió en los hechos que se persiguen, se producen casos de diferencia de tratamiento procesal y sustantivo respecto del Derecho ecuatoriano y, eventualmente, situaciones desventajosas en cuanto la imposición de penas prohibidas en el Ecuador o de hechos que no son delito en nuestro país.
- 2.3. Téngase presente que si el extranjero es procesado en el Estado territorial, además de la asistencia que le debe su nación, el Estado territorial no tendrá, en general, condicionamientos o restricciones para su juzgamiento y eventual sanción, que no sean las generales impuestas en favor de todas las personas, tal como ocurre cuando la justicia ecuatoriana juzga a extranjeros por delitos ocurridos en el Ecuador y, asimismo, cuando los Estados extranjeros juzgan a ecuatorianos por infracciones cometidas en esas naciones.
3. Entre las fuentes de las obligaciones internacionales se encuentran los principios del Derecho Internacional. Uno de ellos es el principio de reciprocidad: si una nación desea que se le sean entregados sus perseguidos por delitos ocurridos en ese Estado, debería del mismo modo cuando otro Estado se lo requiere. Como ello no implica, entonces, una obligación directa de actuar en ese sentido, se celebran una serie de tratados entre Estados a través de los que, precisamente, se establece ese deber o compromiso.
4. Además de los tratados bilaterales de extradición, se encuentran una serie de convenios regionales, como los que operan en nuestro continente, siendo los más importantes la Convención sobre Extradición de 1933,<sup>1</sup> suscrita en Montevideo, y la Convención

---

<sup>1</sup> Publicado en el Registro Oficial N° 280 de 2 de septiembre de 1936.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Interamericana sobre Extradición de 1981, firmada en Caracas,<sup>2</sup> entre otros.<sup>3</sup> Además, los diversos Estados establecen normas internas que se deben observar para otorgar una extradición, como ocurre con nuestra Ley de Extradición.

5. En general, el Derecho Internacional no prohíbe extraditar a connacionales, pero permite a los Estados reservarse esa posibilidad:

5.1. Los artículos 2 de la Convención de Montevideo de 1933 y 7.1 de la Convención de Caracas de 1981, establecen que la nacionalidad del reclamado solo se puede invocar como causa para negar la extradición si la legislación interna lo impide, aunque el Estado requerido queda en la obligación de juzgarle.

5.2. Este es el caso actual del Ecuador: el artículo 79 de la Constitución prohíbe a extradición de nacionales, quedando su juzgamiento sometido a nuestros tribunales, cosa que se hace desde 1945.<sup>4</sup> Para ello se debe considerar que los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización.

5.2.1. Sobre la nacionalidad de origen, el Ecuador tiene un régimen dual establecido en el artículo 7 de la Constitución: el acceso se puede producir por *ius soli* o por *ius sanguini* sin que, en el actual sistema, se exijan hechos o condiciones adicionales para obtenerla, por lo que el derecho se produce tanto por el hecho de haber nacido en el territorio del Estado, como por la nacionalidad de los padres y sus ascendientes consanguíneos hasta el tercer grado.

5.2.2. Esta nacionalidad por *ius sanguini* es de pleno Derecho, a partir de la Constitución de 2008, es decir, no se hacen exigencias adicionales como avecindarse en el país o manifestar expresamente la voluntad de ser

---

<sup>2</sup> Publicado en el Registro Oficial N° 262 de 20 de febrero de 1998.

<sup>3</sup> El Acuerdo de Extradición entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela de 1911, publicado en el Registro Oficial N° 74 de 29 de noviembre de 1912. El Acuerdo de Extradición entre los Estados Parte del Mercosur con Chile y Bolivia, publicado en el Registro Oficial N° 545 de 10 de marzo de 2009.

<sup>4</sup> La Constitución de 1945 es la primera que incluye en su texto a la extradición, indicando que solo se podía ordenar respecto de extranjeros y por delitos políticos (Art. 156), siendo la de 1946 la que, expresamente, indica la imposibilidad de conceder la extradición de ecuatorianos (Art. 188, inc. final), lo que se confirma en las Constituciones de 1967, que ya indica que, en ese caso, el juzgamiento del requerido se haría según las leyes ecuatorianas (Art. 80, inc. 2º) y de 1978-79 (art. 42), en sus cuatro codificaciones de 1984 (Art. 42), 1993 (Art. 42), 1996 (Art. 26) y 1997 (Art. 26), y en la Carta de 1998 (Art. 25).



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

ecuatoriano, como ocurría en el pasado.

- 5.2.3. La Constitución de 2008 hace una incorporación: también son nacionales por nacimiento las personas que pertenecen a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por Ecuador con presencia en zonas de frontera, personas que de no haber nacido en Ecuador podían optar por la nacionalidad por naturalización hasta la Constitución de 1998.<sup>5</sup>
- 5.2.4. Uno de los derechos fundamentales de las personas es la de tener la nacionalidad que le corresponda y a cambiarla libremente por la de otra nación que se la otorgue,<sup>6</sup> por lo que, en el caso ecuatoriano, existen una serie de disposiciones que permiten que los extranjeros adopten la nacionalidad ecuatoriana, a partir del artículo 8 de la Constitución y que se desarrollan en la Ley Orgánica de Movilidad Humana: quienes obtienen carta de naturalización;<sup>7</sup> los menores de edad extranjeros que son adoptados por ecuatorianos, conservándola salvo que manifiesten su voluntad en contrario y los hijos de extranjeros naturalizados que han nacido en el exterior, quienes pueden renunciar a ésta si expresan su voluntad en este sentido;<sup>8</sup> el cónyuge o el unido de hecho con

---

<sup>5</sup> Constitución de 1998, Art. 8, N° 5.

<sup>6</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Art. XIX; Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 15; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 20.

<sup>7</sup> Los artículos 72 y 73 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y los artículos 67 y 68 de su Reglamento establecen una serie de condiciones para obtener la carta de naturalización, siendo la primera que el extranjero resida de forma regular y continua en el país por un lapso mínimo de tiempo -tres años como regla general, que se reduce a dos en el caso de matrimonio o unión de hecho- y que, entre otras cuestiones, conozca los símbolos patrios y demuestre tener medios lícitos de vida, norma actual que relaja los requisitos pues ya no se exige que el beneficiario hable y escriba en castellano, y que tenga conocimientos generales de historia, geografía y sobre la Constitución del Ecuador, como se requería en la anterior legislación (*Ley de Naturalización de 1976*, Arts. 2 y 4; y, *Reglamento a Ley de Naturalización de 1976*, Art. 2). El artículo 79 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, impide otorgar la carta de naturalización a los condenados por delitos que se sancionen con pena privativa de libertad superior a cinco años o que sea una amenaza o riesgo para la seguridad interna

<sup>8</sup> El naturalizado puede solicitar la inscripción del hijo nacido en el exterior tanto en el Registro Civil como en las misiones diplomáticas y consulares, conforme el artículo 75 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

ecuatoriano;<sup>9</sup> y quienes han prestado servicios relevantes al país.<sup>10</sup>

5.2.5. También se deben considerar los casos de *doble nacionalidad* o de *nacionalidad múltiple*, debiéndose tener presente que un ecuatoriano por nacimiento también puede tener otra nacionalidad de origen (una por *ius soli* y otra u otras por *ius sanguini*), o ser naturalizado ecuatoriano y mantener una de origen distinta o poseer una o varias más por naturalización diversas a la ecuatoriana.

5.3. Si bien la Constitución no distingue entre los nacionales a los que no es susceptible extraditar, el artículo 4 de la Ley de Extradición, establece que la calidad de ecuatoriano debe ser apreciada por el juzgador ésta será impedimento para conceder el requerimiento, “siempre que no hubiera sido adquirida con el propósito de hacer imposible la extradición”, evento en el cual se deberá solicitar “al Presidente de la República la cancelación de la Carta de Naturalización en la misma sentencia del juicio de extradición”. Esta norma ha sido estimada conforme a la Constitución por la Corte Constitucional, al negar una acción extraordinaria de protección propuesta por un naturalizado cuya extradición fue autorizada por la Corte Nacional de Justicia.<sup>11</sup>

5.4. Como se observa, solo la nacionalidad ecuatoriana de origen impide, absolutamente, la extradición del connacional, pues, en virtud de la ley, se podría

---

<sup>9</sup> La anterior Ley de Naturalización de 1976, en el número 3 de su artículo 4, respecto del cónyuge hacía una determinación diferenciadora: si un hombre extranjero se casa con ecuatoriana, o tiene hijos nacidos en Ecuador, el tiempo para obtener la carta de naturalización se reducía de tres a dos años, mientras que la mujer extranjera que se casaba con ecuatoriano, o era su viuda, no tenía exigencia de tiempo para obtener la carta de naturalización, diferencia que ya no se hace en los artículos 73 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y 68 de su Reglamento: los extranjeros que contraen matrimonio o mantienen unión de hecho pueden solicitar la naturalización transcurridos dos años desde la verificación de esos hechos, por lo que no hace falta que se resida en el Ecuador para obtener la nacionalidad.

<sup>10</sup> *Reglamento para el otorgamiento de cartas de naturalización por servicios relevantes de 2012*, Arts. 2 y 3, asimiló esta causal con la obtención de la carta de naturalización: el extranjero debe solicitarla y los servicios relevantes se dan “por sus actuaciones, ocupación o por las labores que realizan aportan significativamente con sus conocimientos, virtudes y esfuerzos a la sociedad y por tanto constituyen un ejemplo digno a seguir”, con la única diferencia que la residencia mínima debe ser de dos años y no de tres, que es la regla general. Los actuales artículos 76 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y 71 de su Reglamento, mantienen esa asimilación: tiene a los servicios relevantes como causa de otorgamiento de la carta de naturalización, exigiendo residencia de un año –ya no de dos- y requiriendo que exista solicitud, aunque ésta puede ser realizada por terceros

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 301-15-SEP-CC, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N° 629 de 17 de noviembre de 2015.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

extraditar ecuatorianos por naturalización, al cancelárseles la respectiva carta.

6. El Derecho Internacional **no impide la extradición de connacionales**, sino que deja esta situación en manos de los Estados, por lo que hay varios Estados iberoamericanos que lo permiten, como Argentina, Chile, Colombia, México, República Dominicana y Uruguay, por lo que la no extradición por razones de nacionalidad no puede ser tenido como un derecho humano en general ni uno del debido proceso en particular, de modo autónomo.
7. Por ello, las **condiciones, restricciones e impedimentos para extraditar deben ser los mismos** que los establecidos para todas las personas, en procura de garantizar sus derechos fundamentales. De este modo, esta propuesta de enmienda no afecta esas condiciones generales derivadas de los siguientes parámetros:
  - 7.1. Sobre los delitos susceptibles de extradición, se conserva el **principio de doble criminalidad**, es decir, el hecho perseguido como delito en el Estado requirente, debe serlo también en el Ecuador,<sup>12</sup> cumpliéndose con el deber de combatir el delito, cooperando internacionalmente para ello, sin que procedan fórmulas de evasión como la salida del país donde se cometió el ilícito y la llegada al Ecuador para evitar su responsabilidad. Al respecto, se debe agregar que:
    - 7.1.1. Se mantienen las normas que exigen que la infracción tenga una **pena privativa de libertad mínima** en ambas legislaciones, para que proceda una extradición.<sup>13</sup>
    - 7.1.2. Asimismo, si el delito que motiva el pedido de extradición **debe ser también juzgado en el Ecuador**, la extradición puede negarse, aunque se debe proceder al procesamiento, conforme ordenan los artículos 2.3 de la Convención de 1981, 3.c de la de 1933 y 5, número 1, de la Ley de Extradición.
    - 7.1.3. Por regla general, el delito por el que se requiere la extradición debió cometerse en el territorio del Estado requirente, pero, si se trata de un

---

<sup>12</sup> Tal como se contempla en los artículos 2 de la Ley de Extradición, 4.II de su Reglamento, 1.b de la Convención de Montevideo de 1933 y 3.1 de la Convención de Caracas de 1981.

<sup>13</sup> La Convención Interamericana de 1981, en su artículo 3.1, exige dos años, lo que supera la exigencia de un año prevista en los artículos 1.b de la Convención de 1933 y 4 de la Ley de Extradición.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**caso de extraterritorialidad**, la extradición puede permitirse si la legislación ecuatoriana establece a ese delito como uno de los que permite el juzgamiento pese a haberse cometido fuera de su territorio, conforme los artículos 2.1 y 2.2 de la Convención de 1981, 1.a de la de 1933 y 5, número 1, de la Ley de Extradición.

7.2. Existen **delitos por los que no procede la extradición**, como son los de carácter político, los puramente militares y los estrictamente religiosos:

7.2.1. La extradición **por delitos políticos** está expresamente prescrita en los artículos 4.4 de la Convención de 1981, 17.b de la de 1933, tal como se confirma en el artículo 5, número 2, de la Ley de Extradición. De la calificación de delito político está expresamente excluido el **atentado contra los jefes de Estado** y su familia, tal como se ordena en el artículo 3.b del Convenio de 1933, 5, número 2, de la Ley de Extradición. Los artículos 11 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, 3 y 7 de la Convención para Prevenir y Sancionar el Terrorismo, también excluye a los **actos de terrorismo**, mientras que el artículo 4.VII del derogado Reglamento a la Ley de Extranjería también lo hacía con los **crímenes contra la humanidad**.

7.2.2. Se impide la extradición **delitos puramente militares o religiosos**, conforme el artículo 3.f de la Convención de 1933 y se desarrolla en el artículo 5, número 3, de la Ley de Extradición, la que en su artículo 6, número 1, impide conceder la extradición si se pretende perseguir o sancionar a una persona por **consideraciones religiosas, además de raciales, políticas o de nacionalidad o de orientación sexual**, incluso si se motiva la solicitud en la comisión de un delito político.

7.3. La extradición puede ser negada **si el reclamado ya fue juzgado** o lo está siendo en el país donde se cometió el delito o en el Ecuador, o si se ha beneficiado de indulto o amnistía por esos hechos, o si el **delito o la acción se encuentran prescritos**, según la legislación del Estado requirente o del Ecuador, conforme los artículos. 4.1, 4.2, 4.3 de la Convención de 1981, 3.a y b de la de 1933, y 5, números 5 y 6, de la Ley de Extradición.

7.4. Una cuestión distinta la configura la causal de negativa de la extradición en caso que el extraditable **vaya a ser juzgado por tribunales de excepción**: la



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

infracción existe según la legislación de ambos Estados, el proceso puede ser entablado, pero al requerido no se le va a garantizar el elemental derecho a juez natural, siendo deber del Estado no solo respetar, sino también promover y proteger esos derechos fundamentales, incluso de los extranjeros o de quien va a ser sometido a proceso en el exterior, cosa que, en este caso, está en manos del Ecuador como Estado requerido, conforme los artículos. 44.3 de la Convención de 1981, 3.d de la de 1933 y 5, número 4, de la Ley de Extradición.

- 7.5. En todos los casos, concedida la extradición el Estado requirente se obliga a **no aplicar la pena de muerte**, aunque los instrumentos internacionales tiene diversos grados de restricción: así, el artículo 17.c de la Convención de 1933 establece que esa obligación solo cabe si es que en el Estado requerido no corresponde esa pena al delito que se persigue; en cambio, el artículo 9 del Convenio de 1981 determina que no se debe, en ningún caso, conceder la extradición si la pena a imponerse es la de muerte, además de **otras de carácter inhumano, cruel o degradante**, salvo que exista el compromiso de no aplicación, lo que se conforme en los artículos 3, letra c, y 5, número 7, de la Ley de Extradición.
  - 7.6. Además, nuestra legislación impide la extradición de un **condenado en ausencia** por delitos que, en Ecuador, no se permite esa clase de juzgamiento, lo que se consiente solo en los de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, salvo que el Estado requirente se comprometa a realizar un nuevo juicio, tal como lo exigen los artículos 3 y 5, número 8, de la Ley de Extradición.
  - 7.7. Finalmente, se debe tener presente que la extradición no procede en caso de haberse **concedido el asilo político al reclamado**, salvo que la persecución se motive en delitos distintos a los que motivan la protección, tal como se exige en los artículos 6 de la Convención de 1981, 4 de la Convención sobre Asilo Territorial y 5, número 9, de la Ley de Extradición.
8. Por lo expuesto, es necesario eliminar la actual prohibición constitucional de extraditar ecuatorianos, lo que no implica arriesgar sus derechos fundamentales.

### FUNDAMENTACIÓN DE LA VÍA DE ENMIENDA.

Los únicos escenarios en los que procede la enmienda constitucional son que:

- (i) No se establezcan restricciones a los derechos y garantías; y,



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

(ii) No se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.

(iii) No se altera la estructura fundamental de la Constitución;

(iv) No se altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado;

A continuación, se hace una breve referencia a las líneas jurisprudenciales que sustentan la enmienda constitucional:

Es importante señalar que la prohibición de extradición ha sido tratada una sola vez por la Corte Constitucional. Así este órgano jurisdiccional señaló mediante sentencia No. 301-15-SEP-CC, que: “En nuestro ordenamiento jurídico la extradición está contemplada como una garantía, en virtud de la cual se dispone que: ‘En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador’, norma consagrada en el artículo 79 de la Constitución de la República que, a su vez, ha sido replicada en el artículo 4 de la Ley de Extradición.”

Por lo tanto, el limitar la prohibición de extradición a su vez, debe responder a una ponderación entre principios, ya que la Corte Constitucional lo ha considerado como garantía. En consecuencia, se debe realizar el test de ponderación. Este test fue originalmente concebido por Robert Alexy, y se puede señalar lo siguiente: “*Alexy concibe los derechos constitucionales como principios, y los principios como mandatos de optimización, que ordenan que algo debe realizarse en la mayor medida posible (de acuerdo con las posibilidades fácticas y normativas existentes). Cuando se producen conflictos entre derechos (o principios; lo cual tiene lugar en todos los campos del Derecho) los mismos deben resolverse aplicando un test de proporcionalidad, o sea, aplicando el principio de proporcionalidad.*”

La Corte Constitucional, ha aplicado el respectivo examen en su jurisprudencia y ha estructurado su análisis del test de ponderación de la siguiente manera: ‘Para ello, se examinará que el requisito de calificación bajo análisis: (i) persiga un fin constitucionalmente válido; y, (ii) sea (1) idóneo, (2) necesario y (3) proporcional en relación a dicho fin.’ i. Fin constitucionalmente válido.

La propuesta de enmienda busca limitar la prohibición de la extradición considerando que el fin es constitucionalmente válido. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que ‘El fin constitucionalmente válido es un concepto abierto que permite un margen de interpretación. (...)’

Se debe entender al fin constitucionalmente válido como aquel que encuentra su fundamento en la Constitución o en los derechos, debido a que no existe supremacía entre los derechos y garantías. Por tanto, la garantía de no extradición se encuentra recogida en la Constitución y como se verá, las demás medidas en conflicto también se encuentran en el texto constitucional, por lo que el análisis que se deberá efectuar es si permitir la extradición de ecuatorianos en casos específicos cumple o no con el test de proporcionalidad. A continuación, se procederá a analizar cada uno de los fines constitucionalmente válidos que se consideran para realizar esta enmienda.

La propuesta busca garantizar y cumplir con las obligaciones que tiene el Estado respecto a la seguridad y la paz de todos los ciudadanos, el derecho a la integridad personal y a la libertad, el derecho a las víctimas a la verdad procesal, así como el cumplimiento de la tutela judicial efectiva, los cuales se desarrollarán más adelante. La obligación del Estado en garantizar la seguridad pública y la paz.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### Pregunta 2:

#### Considerandos:

**Que**, el artículo 31 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, señala que cada Estado Parte adoptará, en el mayor grado en que lo permita su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para autorizar el embargo preventivo, incautación y decomiso;

**Que**, el artículo 2 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio dentro de su ámbito menciona que la Ley se aplicará sobre los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito localizados en el Ecuador;

**Que**, la Ley Orgánica de Extinción de Dominio vigente es insuficiente para cumplir con los objetivos por la misma norma al estar limitada a un grupo de delitos, al tener un plazo de prescripción y al exigirse para su aplicación de una sentencia condenatoria ejecutoriada;

**Que**, contradictoriamente la propia Ley Orgánica de Extinción de Dominio se conceptualiza con una naturaleza independiente a otros procesos judiciales pero a la vez se crea una prejudicialidad penal para su aplicación;

**Que**, los delitos cometidos por los delincuentes y grupos delictivos organizados afectan a la economía nacional, siendo necesario revisar la normativa expedida sobre extinción de dominio;

#### Pregunta

**¿Está usted de acuerdo en que se enmiende la Constitución y se reforme la Ley Orgánica de Extinción de Dominio para que se permita despojar a los delincuentes de los activos de origen ilícito, delictivo o injustificado, conforme se detalla en el Anexo 2?**

#### Anexo 2:

- i. Emiendese el artículo 195 de la Constitución de la República por el siguiente:

**Art. 195.-** La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal. La Fiscalía realizará la investigación patrimonial y será sujeto procesal en los juicios de extinción de dominio, que será imprescriptibles y recaerá sobre bienes de procedencia injustificada, de origen o destino ilícito por cualquier delito, y si aplicará sin necesidad de que se haya dictado previamente una sentencia condenatoria ejecutoriada.

Para cumplir sus funciones, la Fiscalía organizará y dirigirá un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial; dirigirá el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal; y, cumplirá con las demás atribuciones establecidas en la ley. –

- ii. Reformense los artículos 4 y 7 literal a) de Ley Orgánica de Extinción del Dominio:

**Art. 4.- Naturaleza jurídica.** La extinción de dominio es patrimonial, autónoma, distinta e independiente de cualquier otro proceso o materia, e imprescriptible a partir de la vigencia de la presente Ley.

**Art. 7.- Definiciones.-** Para la aplicación de la presente Ley, se tomarán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Actividad ilícita. Los delitos tipificados en el Código Integral Penal.

### FUNDAMENTO DE LA PREGUNTA 2:

Las limitaciones a la versión original de la Ley Modelo de Extinción de Dominio han generado que la normativa vigente en el Ecuador sea de escasa o nula utilidad. La exigencia de contar con una sentencia condenatoria ejecutoriada, así como la reducida cantidad de delitos en que se puede ejercer y el plazo de imprescriptibilidad de 15 años impide alcanzar los objetivos que en el derecho comparado si ha logrado la extinción de dominio.

Es preciso dotarle a la normativa comentada de rango constitucional, y de igual forma eliminar todas las restricciones previamente anotadas para lo cual desde el art. 195 que regula a la Fiscalía -sujeto procesal en dichas causas- se requiere determinar las características de la extinción de dominio.

La enmienda constitucional y la reforma planteada permitirá reducir y eliminar la afectación que provocan tanto la criminalidad económica y empresarial como los grupos delictivos organizados



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

nacionales y transnacionales a la economía y ciudadanía ecuatoriana, así como convertirse en una herramienta que permita recaudar activos de origen ilícito de forma eficiente.

### **FUNDAMENTACIÓN DE LA VÍA DE ENMIENDA.**

Los únicos escenarios en los que procede la enmienda constitucional son que:

- (i) No se establezcan restricciones a los derechos y garantías; y,
- (ii) No se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.
- (iii) No se altera la estructura fundamental de la Constitución;
- (iv) No se altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado;

A continuación, se hace una breve referencia a los fundamentos constitucionales, convencionales y legales de la enmienda constitucional:

La figura de la extinción de dominio tiene fundamentos sólidos implícitos en tratados e instrumentos internacionales, tal es el caso del Convenio de Viena contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en la cual su Art. 53 aporta con un rasgo crucial para la consolidación de la figura, de la siguiente manera: “[...] entablar ante sus tribunales una acción civil con objeto de determinar la titularidad o propiedad de los bienes adquiridos mediante la comisión de un delito tipificado [...].”

De ahí que, resulta necesario encontrar un justo balance entre la lucha contra la corrupción y las garantías del debido proceso, limitando los espacios de discrecionalidad en la aplicación de las normas que regulan la extinción de dominio de los bienes de origen ilícito o injustificado.

Por ello, la presente propuesta de enmienda, no altera la estructura fundamental del estado ni sus elementos constitutivos, como tampoco, garantías ni derechos constitucionales ya que busca establecer herramientas eficientes y proporcionales que faciliten el deber propio del estado en la lucha contra la corrupción y la garantía de los derechos fundamentales limitando la norma aquellos bienes de origen ilícito e injustificado.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### PREGUNTA 3:

#### Considerandos

**Que,** el artículo 14 de la Constitución de la República “[se] reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.

Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados;

**Que,** el artículo 71 de la Constitución dispone que “[l]a naturaleza o *Pacha Mama*, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia [...]”;

**Que,** los recursos naturales no renovables se consideran un sector estratégico, tal como lo establece la Constitución en su artículo 313, sobre los cuales el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia; así como también delegar de manera excepcional a la iniciativa privada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución de la República del Ecuador;

**Que,** la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 395, señala que "El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad, la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras";

**Que,** la Constitución en el artículo 408, establece que "Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioelétrico";

**Que,** la Ley de Minería en su artículo 1 establece: “La presente Ley de Minería norma el ejercicio de los derechos soberanos del Estado ecuatoriano, para administrar, regular, controlar y gestionar el sector estratégico minero, de conformidad con los principios de sostenibilidad, precaución, prevención y eficiencia. Se exceptúan de esta Ley, el petróleo y demás hidrocarburos”, así también determina que se podrá delegar su participación en el sector minero, a empresas mixtas mineras en las cuales tenga mayoría accionaria, o a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, para la prospección, exploración y explotación [...]”;

**Que,** de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 del mismo cuerpo normativo “Es atribución y deber de la Presidenta o Presidente de la República, la definición y dirección de la política minera del Estado. [...]”;

**Que,** el artículo 16 de la ley ibídem, dispone que la exploración y explotación racional de los recursos naturales no renovables y en general los productos del subsuelo y minerales, se realizarán en función de los intereses nacionales, por personas naturales o jurídicas, empresas públicas, mixtas o privadas, nacionales o extranjeras, otorgándoles derechos mineros, de conformidad con la ley;

**Que,** el artículo 56 de la mencionada ley establece que incurrirán en explotación ilegal de sustancias minerales quienes realicen las operaciones, trabajos y labores de minería en cualquiera de sus fases sin título alguno para ello o sin el permiso legal correspondiente.

**Que,** la minería ilegal es una de las economías criminales de mayor crecimiento en el mundo y, en el Ecuador, financia y facilita el tráfico de armas, el terrorismo, el narcotráfico, la extorsión, la corrupción, la trata de personas, los delitos financieros, la explotación infantil, los delitos ambientales, el robo de combustible, entre otros.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Que,** la minería ilegal profundiza la interdependencia de los mercados criminales y se infiltra en las prácticas económicas, sociales y políticas de las sociedades. Estas convergencias se han manifestado en ecosistemas criminales o espacios inseguros geográficamente localizados, en los que una serie de actores criminales cooperan ante la ausencia del Estado de Derecho.

### **Pregunta:**

**¿Está usted de acuerdo que, para erradicar la minería ilegal se declaren a las zonas mencionadas en el anexo 3, como territorios de interés nacional, con la finalidad de evaluar, por una sola vez, la pertinencia de revocar concesiones mineras, para garantizar el correcto aprovechamiento de recursos minerales y combatir el crimen organizado?**

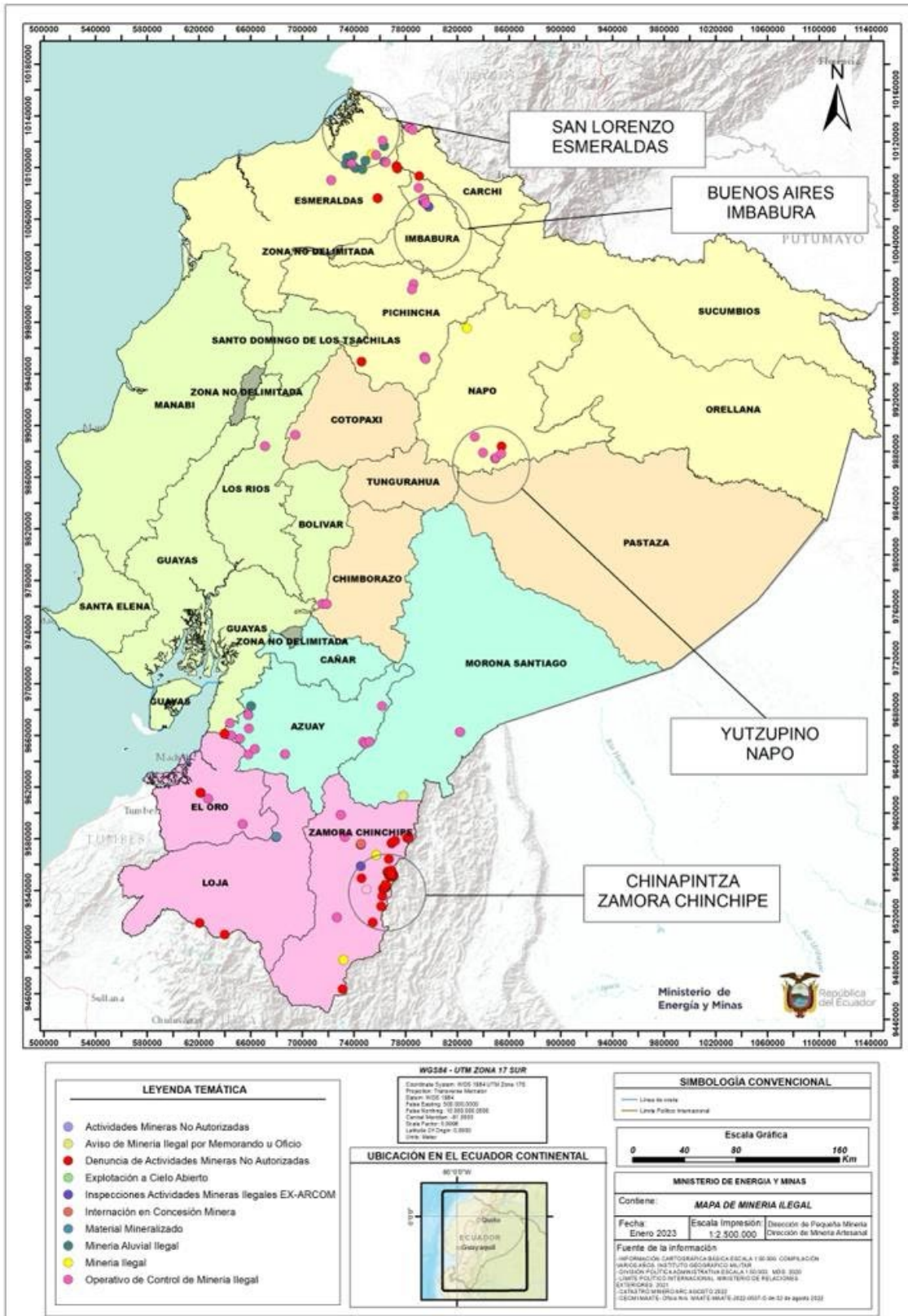
### **Anexo 3**

Se han identificado cuatro áreas geográficas en las cuales se ha detectado presencia de la minería ilegal:

- a. Provincias de Esmeraldas (San Lorenzo), Carchi e Imbabura (Buenos Aires) ;
- b. Provincia de Napo (Yutzupino);
- c. Provincias de Zamora Chinchipe (Chinapintza) y Morona Santiago; y,
- d. Provincias de Azuay, El Oro y Loja.



# PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Fuente:** Ministerio de Energía y Minas, Viceministerio de Minas.

Sin perjuicio de los territorios señalados en el párrafo precedente, le corresponderá al Ministerio de Energía y Minas (“MEM”) a través de un trabajo coordinado con las entidades del Estado que considere necesarias para el efecto, determinar las zonas afectadas por la minería ilegal dentro de las concesiones mineras, así como también en los otros derechos mineros (contrato de explotación minera, licencias y permisos, autorizaciones para instalar y operar plantas de beneficio, fundición y refinación y licencias de comercialización)..

Para esto, se debe considerar además que las actividades de minería ilegal se realizan principalmente en: (i) explotación, (ii) procesamiento, (iii) comercialización.



**Fuente:** Ministerio de Energía y Minas, Viceministerio de Minas.

Una vez identificadas dichas áreas y/o actividades de explotación, procesamiento y comercialización ilícita de minerales, el Presidente de la República emitirá el correspondiente Decreto Ejecutivo en el que se declaren las áreas de interés nacional y ordenará al Ministerio de Energía y Minas ejecute las actividades técnicas y legales que permitan identificar aquellos derechos mineros que habrían permitido actividades mineras ilegales, a fin de iniciar con el procedimiento administrativo de extinción de derechos.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### FUNDAMENTO DE LA PREGUNTA 3

La minería ilegal es un problema transversal, pues permea aspectos relacionados a (i) la seguridad nacional (ii) el medio ambiente (iii) recaudación fiscal (iv) sociales, entre otros.

En ese sentido, la Corte Constitucional reconoce que:

La existencia de actividades de explotación minera ilegal no constituye un hecho aislado, por el contrario, es un problema estructural que afecta a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así como al ejercicio de los derechos constitucionales de la población y de los ecosistemas a lo largo del territorio nacional.<sup>14</sup>

En ese mismo sentido, la minería ilegal

Siempre acarrea graves afectaciones para los derechos colectivos de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, para la naturaleza y, en general, también para los derechos relacionados con un medio ambiente sano y equilibrado. Por lo que es obligación del Estado adoptar mecanismos efectivos y eficaces para evitarla y, realizar los controles respectivos y sancionar a quienes incurren en esta práctica, mediante los órganos competentes.<sup>15</sup>

Aparte de las afectaciones ambientales que supone la minería ilegal por la falta o nula implementación de mecanismos y medidas para prevenir afectaciones al ambiente, esta ha tomado gran relevancia en la agenda de seguridad de Latinoamérica. La minería ilegal "es parte de la cadena de tráfico de armamento, tráfico de explosivos y lavado de activos y por eso se considera como una actividad que atenta contra la seguridad nacional", y que a su vez provocan daños ambientales. De igual manera, tiene conexiones con delitos como el lavado de dinero y el tráfico de armas y representan una amenaza para la seguridad nacional por lo que es necesario tomar medidas para combatirla.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 140.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 142.

<sup>16</sup> *Ecuador dice que la minería ilegal es una amenaza a la seguridad nacional*  
<https://es.euronews.com/2023/01/26/mineria-ecuador-seguridad>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Durante los últimos años, las organizaciones criminales han visto con buenos ojos la minería ilegal, convirtiéndola en una actividad lucrativa y con alcance internacional. Se han impulsado nuevos esquemas de lavado de activos utilizando empresas lícitas como ilícitas moviendo dinero a través de los diferentes sistemas financieros y bancarios.<sup>17</sup>

Las rentas considerables que esta actividad genera a los grupos delictivos representan “una oportunidad estratégica para el crimen organizado para movilizar armas ilícitas, explosivos y químicos altamente contaminantes. Esta relación entre la minería ilegal y los delitos conexos vinculados a esta actividad, se traducen en la expansión de las economías criminales de la minería ilegal [...]”.<sup>18</sup>

Se ha determinado que, en varios casos, la minería ilegal se desarrolla dentro de concesiones mineras, así por ejemplo, se han suspendido 76 derechos mineros en la provincia de Napo.<sup>19</sup> Por ello:

El sector privado no es ajeno a las actividades de minería ilegal. Existen varios casos de derechos mineros suspendidos por la extracción ilícita de recursos dentro de concesiones mineras, que pueden ser consensuados por los dueños de los terrenos. La explotación ilícita por parte o en complicidad con los titulares de los predios se da con el fin de evitar los trámites administrativos. La minería sin autorización dentro de una concesión se puede convertir en un tema administrativo y no necesariamente en un tema penal que requiere atención prioritaria del Estado.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> SPAPENS Toine, WHITE Rob; y, HUISMAN Wim; *Criminal networks and black markets in transnational environmental crime* en *Environmental crime in transnational context: global issues in green enforcement and criminology*.

<sup>18</sup> Rivera-Rhon, R. A., & Bravo-Grijalva, C. E. (2023). Gobernanzas criminales y enclaves productivos de la minería ilegal en Ecuador. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 15(2), 49-69. <https://doi.org/10.22335/rict.v15i2.1734>

<sup>19</sup> *La minería tiene cuatro enclaves productivos que abarcan nueve provincias*, <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/la-mineria-ilegal-tiene-cuatro-enclaves-productivos-que-abarcan-nueve>

<sup>20</sup> Rivera-Rhon, R. A., & Bravo-Grijalva, C. E.; *ob. cit.*



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Así pues, “[l]a minería ilegal tiene una clara ventaja sobre otros delitos, al ser su producto final minerales metálicos que ingresan en economías legales”.<sup>21</sup> Por ello, la relación entre la ilegalidad con la legalidad, constituye en un sistema “neoextractivista criminal” entre los cuales, se ha identificado la participación de dueños de concesiones mineras y otros negocios formales que forman parte de la cadena de valor de la minería ilegal.<sup>22</sup>

Textos investigativos señalan que:

La rentabilidad de la minería ilegal en Ecuador es superior a los ingresos estatales por esta actividad extractiva [...]. Expertos y fuentes cifran en mil millones de dólares anuales o más los beneficios de la minería ilegal, mientras que en el 2022, la minería legal reportó ingresos por 810 millones. Por ello, "se concluye que la minería ilegal tiene el potencial de mover más dinero que la minería legal en Ecuador.

La minería legal entre enero y octubre del año 2023 generó un total de USD 2.939 millones.<sup>23</sup> Si bien no existen datos oficiales respecto a cuánto dinero mueve la minería ilegal, se estima que esta actividad genera alrededor de 800 y 1000 millones de dólares al año.<sup>24</sup>

Históricamente el gobierno del Ecuador ha actuado de manera reactiva con relación a los problemas relacionados a la minería ilegal, como por ejemplo, “entre el 2016 y 2021, el Estado aprobó cuatro estados de excepción por minería ilegal: Morona-Santiago en el 2016, Portovelo-Zaruma en el 2017, Buenos Aires en el 2019 y Zaruma en el 2021”.<sup>25</sup> Por lo que, resulta imperante establecer una política minera enfocada a la prevención y erradicación de la minería ilegal.

Las actividades de la extracción ilícita de minerales, representan un impacto negativo para la economía nacional, así como al ambiente y la salud y seguridad de la comunidad, al utilizar en muchos casos métodos de extracción que no se corresponden con las normas de protección

---

<sup>21</sup> *La minería tiene cuatro enclaves productivos que abarcan nueve provincias*, <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/la-mineria-ilegal-tiene-cuatro-enclaves-productivos-que-abarcan-nueve>

<sup>22</sup> *La minería tiene cuatro enclaves productivos que abarcan nueve provincias*, <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/la-mineria-ilegal-tiene-cuatro-enclaves-productivos-que-abarcan-nueve>

<sup>23</sup> Informe de exportaciones, Diciembre 2023, Ministerio de Energía y Minas, Dirección de Información y Transparencia de las Actividades Mineras.

<sup>24</sup> Los Lobos: en el radar de Fiscalía por atentados y sicariatos de 'alto nivel' <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/lobos-atentados-sicariatos-norero-fiscal/>

<sup>25</sup> Rivera-Rhon, R. A., & Bravo-Grijalva, C. E.; *ob. cit.*





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

ambiental y de la salud de las personas, contaminando la tierra, ríos y el entorno en general y apropiándose de recursos que le pertenecen al Estado mediante el uso de la fuerza.

Las acciones de control de la minería ilegal en el territorio nacional, especialmente en las zonas de difícil acceso, requieren la concurrencia y colaboración de distintas instituciones del Estado, tales como, aquellos que son responsables tanto del control minero como de la seguridad.

El marco jurídico existente ha resultado insuficiente para combatir de forma efectiva la extracción ilícita de minerales, por lo cual es necesario incorporar al ordenamiento jurídico preceptos que doten al Estado de facultades para implementar mecanismos que deriven en un control eficiente.

En el caso Yutzupino en la provincia de Napo por ejemplo, la extracción ilegal de minerales dejó una estela de deforestación de 70 hectáreas de selva, con graves afectaciones a todos los ecosistemas. En el caso, la minería ilegal logró articular un aparataje de más de 120 excavadoras que destruyeron al río Jactunyacu, la inversión de la maquinaria ascendería a 16 millones de dólares de los Estados Unidos de América.<sup>26</sup>

Tal es así que el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (“COSEPE”) declaró a la minería ilegal como una actividad que amenaza a la seguridad nacional esto, “tras revisar de forma minuciosa el impacto y los daños que actualmente representa la minería ilegal en el ámbito ambiental, laboral y, principalmente, de seguridad”.<sup>27</sup>

La declaratoria de interés nacional constituye por sí una política cuyos efectos tocan de manera transversal las demandas, intereses y derechos de todos y todas en el corto, mediano y largo plazo. Se trata de aquellas cuestiones que están conectadas directamente con la idea del bien común y que, por tanto, trascienden los intereses particulares y las demandas de coyuntura.

La declaratoria de interés nacional sobre áreas geográficas en donde se identifique la presencia de minería ilegal, persigue la protección de bienes jurídicos superiores como los de (i) seguridad (ii) derechos de la naturaleza (iii) derecho al ambiente sano; entre otros. De esta manera se protegerán, adicionalmente, las inversiones de la minería legal los cuales deberán servir para el cumplimiento de objetivos de largo plazo, que estén más allá del presente período de gobierno, es decir, que sean

---

<sup>26</sup> Fallos de la Corte Constitucional sobre minería: entre alegría y preocupación

<https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/fallos-corte-constitucional-mineria-alegria-preocupacion.html>

<sup>27</sup> El COSEPE declaró la minería ilegal como amenaza a la seguridad integral del Estado. <https://www.comunicacion.gob.ec/el-cosepe-declaro-la-mineria-ilegal-como-una-amenaza-a-la-seguridad-integral-del-estado/>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

asumidos por el país como políticas de Estado, y cuyos resultados redunden en beneficio de las presentes y futuras generaciones

Así por ejemplo, la declaratoria de interés nacional de áreas en las que se identifique la presencia de minería ilegal y la posterior intervención del Estado, propenderá a dar cumplimiento al régimen de desarrollo dispuesto en el artículo 275 de la Constitución. Esto en razón de que, como se ha desarrollado en líneas anteriores, uno de los derechos que el Estado debe garantizar su pleno goce, siendo estos sus deberes primordiales (i) planificar el desarrollo nacional (ii) erradicar la pobreza (iii) promover el desarrollo sustentable (iv) redistribuir la riqueza (v) protección del patrimonio natural y cultural del país (vi) seguridad; entre otros.

Para efectivizar estos propósitos permanentes, la Constitución determina en el artículo 276 entre los objetivos del Régimen de Desarrollo los de: (i) mejorar la calidad de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población (ii) construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, con base en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción (iii) recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable (iv) garantizar la Soberanía Nacional (v) promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo, y; (vi) proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio. Adicional a ello, conforme se desprende del número 8 del artículo 3 de la Constitución uno de los deberes primordiales del Estado es “[...] garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral [...]”.

Por ello, sobre la base de la información provista por el Ministerio de Energía y Minas, el Presidente de la República emitirá un Decreto Ejecutivo en el que se determinen los territorios declarados de interés nacional; y, se dispondrá al Ministerio de Energía y Minas y a la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables, la realización, por única vez, de una evaluación, a través de la cual se determine la pertinencia de revocar concesiones mineras otorgadas en dichos territorios.

Por parte de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables se evaluará la problemática de minería ilegal, identificando las zonas de mayor impacto, tomando como **línea base** las siguientes zonas:

- a. Provincias de Esmeraldas (San Lorenzo), Carchi e Imbabura (Buenos Aires) ;
- b. Provincia de Napo (Yutzupino);
- c. Provincias de Zamora Chinchipe (Chinapintza) y Morona Santiago; y,
- d. Provincias de Azuay, El Oro y Loja.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Una vez determinada la participación de los titulares de derechos mineros en dicha problemática estos se integrarán al mapa de territorios de interés nacional se integrarán al mapa de territorios de interés nacional.

La Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables realizará controles e inspecciones de manera aleatoria a fin de verificar y constatar la existencia de actividades de minería ilegal dentro de los derechos mineros, en el caso de verificar dicha actividad ilegal se deberá solicitar al titular minero la constancia de presentación de la figura de amparo administrativo y/o denuncias ante la autoridad competente, mientras que para las plantas de beneficio y licencias de comercialización deberán demostrar la procedencia lícita de los minerales procesados y comercializados, de no contar con aquella constancia se emitirá la resolución de extinción del derecho minero.

Los parámetros mediante los cuales se realizará el procedimiento administrativo simplificado se determinarán en un instrumento jurídico que determine los lineamientos necesarios para la ejecución de las actividades descritas.

Para esto se ejecutará una articulación con el Ministerio de Gobierno, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables y demás entidades que conforman el Comisión Especial para el Control de la Minería Ilegal (“CECMI”), a fin de asesorar, coordinar la ejecución de actividades, diseñar y activar los mecanismos necesarios para combatir la minería ilegal, en los territorios de interés nacional.

Con relación a las afectaciones socioambientales que se pudiesen identificar en estas zonas, es imperativo establecer un enfoque efectivo para su gestión. En este sentido, se hace necesario definir claramente las entidades responsables de llevar a cabo la remediación y determinar las acciones específicas que se emprenderán en este proceso. Para garantizar una respuesta integral y eficiente, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (“MAATE”), como autoridad ambiental nacional supervisará y ejecutará las medidas de remediación y en lo posterior ejecutará las acciones legales que le correspondan para la recuperación de los valores en los que haya incurrido en las actividades de reparación y/o remediación.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

El MAATE, en su calidad de entidad rectora en temas ambientales, colaborará estrechamente con otras instancias gubernamentales, organismos no gubernamentales y la sociedad civil para diseñar un plan integral de remediación. Este contendrá acciones específicas, plazos definidos y objetivos medibles, asegurando así una respuesta oportuna y efectiva a las afectaciones socioambientales identificadas.

De esta manera, la pregunta planteada no incurre en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni reforma la Constitución, para ello existen procedimientos específicos para tal efecto.<sup>28</sup> De igual manera, no menoscaba el orden constitucional y, por tanto, protege los derechos de los ciudadanos<sup>29</sup> conforme se ha desarrollado a lo largo de la justificación de la presente pregunta.

En todo caso, de conformidad a lo dispuesto en el dictamen 1-21-CP,

en situaciones en las que únicamente considerandos puntuales no son compatibles con el texto constitucional, con el fin de salvaguardar el derecho de participación reconocido por los artículos 61 y 95 de la CRE, es posible que la Corte Constitucional module y excluya las secciones que afectan la libertad del elector, siempre que no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta.<sup>30</sup>

### **PREGUNTA 4:**

#### **Considerando:**

Que, el Presidente de la República puede calificar la urgencia de un proyecto de ley, haciendo que éste sea debatido por la Asamblea Nacional en un plazo máximo de treinta días, solo en materia económica.

Que, esa norma fue incorporada en la reforma constitucional de 1983.

---

<sup>28</sup> CCE, Dictamen 9-19-CP/19, 17 de diciembre de 2019, párr. 13

<sup>29</sup> CCE, Dictamen 14-19-CP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 21.

<sup>30</sup> CCE, dictamen 1-21-CP, 23 de junio de 2021, párr. 27.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Que, cuarenta años después, los problemas acuciantes del Ecuador van más allá de los temas estrictamente económicos, muchos de los cuales requieren de una respuesta legislativa oportuna e inmediata.

Que, es necesario ampliar la posibilidad de que el jefe del Estado pueda calificar como urgentes los proyectos de ley que, a su juicio, sean de trascendental importancia para la nación, sin restringirlos a una materia concreta y específica.

Que el artículo 140 de la Constitución restringe solo a la materia económica la posibilidad de que el Presidente de la República califique de urgente un proyecto de ley, caso en el cual se obliga a que éste sea debatido por la Asamblea Nacional en un plazo máximo de treinta días.

### **Pregunta:**

**¿Está usted de acuerdo con permitir que el Presidente de la República pueda calificar de urgentes proyectos de ley que no solo se refieran a la materia económica, enmendando la Constitución y reformando las leyes, conforme el Anexo 4?**

### **Anexo 4**

Enmiéndese el artículo 140 de la Constitución de la República del Ecuador, en lo siguiente:

En el inciso primero, suprimase la frase “en materia económica”.

En el inciso tercero, suprimase la frase “en materia económica”.

Refórmese la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en lo siguiente:

En la sección 1, del capítulo V, suprimase la frase “en materia económica”, constante en el título.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

En el Art. 56, inciso quinto, suprimase la frase “en materia económica”.

En el Art. 59, suprimanse las frases “en materia económica”, constantes en su título y en su texto.

En el Art. 62, suprimanse las frases “en materia económica”, constantes en su título y en los incisos primero y final de su texto.

En el Art. 126, inciso final, suprimase la frase “en materia económica”.

### FUNDAMENTO DE LA PREGUNTA 4:

1. El Presidente de la República no solo que tiene la facultad de presentar proyectos de ley, sino que puede calificar su *urgencia*, con lo cual la Legislatura se obliga a darle una discusión acelerada respecto de la generalidad de propuestas legislativas. Esta facultad se incorpora en la reforma constitucional de 1983,<sup>31</sup> sin que exista otro antecedente previo, la que se mantuvo en la Constitución de 1998,<sup>32</sup> aunque **siempre limitada** a que se refiera a proyectos de ley en **materia económica**, como se contempla en el actual artículo 140 de la Constitución.
2. Esta facultad no es extraña en el derecho comparado, aunque, a diferencia del Ecuador, **no se restringe a una materia determinada**. De este modo:
  - 2.1. En Chile el Presidente de la República puede “hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites”, evento en el cual, la cámara respectiva –sea la de Diputados o el Senado- debe pronunciarse en un plazo máximo de treinta días,<sup>33</sup> período que disminuye a diez días si el jefe del Estado la califica de *suma urgencia* y a tres si dispone la *discusión inmediata*.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Primera codificación constitucional de 1984, Art. 65, inc. 4°.

<sup>32</sup> Constitución de 1998, Arts. 155 y 156.

<sup>33</sup> Constitución Política de Chile, Art. 74.

<sup>34</sup> Chile. Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, Arts. 26 a 29.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 2.2. En Colombia, el Presidente de la República puede solicitar el trámite de urgencia “para cualquier proyecto de ley”, evento en el cual la respectiva cámara debe tratarlo dentro del plazo de treinta días.
- 2.3. Lo mismo se prevé en Paraguay,<sup>35</sup> aumentándose el plazo a cuarenta y cinco días en Brasil y en Uruguay, aunque en este último caso con ciertas variantes.<sup>36</sup>
- 2.4. En el caso español la declaración de urgencia no se toma en consideración a la materia del asunto que se está tramitando, reduciéndose los plazos a la mitad de los establecidos con carácter ordinario en el Congreso de los Diputados y a veinte días en el Senado.<sup>37</sup>
3. En Ecuador, además de la materia, hay otras restricciones para la calificación de urgencia, al disponerse que ese señalamiento solo se puede realizar sobre *un* solo proyecto de ley,<sup>38</sup> salvo que se haya decretado el estado de excepción, en que puede calificar como urgente varios proyectos, aunque siempre de materia económica. El proyecto urgente debe ser tramitado dentro de los treinta días siguientes y, en el evento contrario, el Presidente de la República lo debe promulgar como *decreto-ley*,<sup>39</sup> el mismo que puede ser reformado o derogado siguiendo el trámite ordinario.
4. Esta restricción de la calificación de urgencia a proyectos de ley solo en materia económica ha originado, en nuestra historia constitucional, que se haga extendiendo e, incluso, extralimitando, lo que se estima como materia económica, con la simple finalidad de darle la calificación de urgente: hacerlo porque en el texto proyectado se incluían multas, pues, como ésta implica una sanción “económica”, o porque el proyecto de ley regulaba un derecho “económico”, social y cultural,<sup>40</sup> lo que pueden ser tenidos como casos de arbitrariedad.
5. La razón por la que, **hace ya cuarenta años**, a la materia económica la posibilidad de calificar la urgencia de un proyecto de ley es porque, en ese tiempo, **los problemas más acuciantes**

---

<sup>35</sup> *Constitución Política de Colombia*, Art. 163; *Constitución de la República del Paraguay*, Art. 210.

<sup>36</sup> *Constitución de la República Federativa de Brasil*, Art. 64; *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, Art. 168, Nº 7, letras d y e.

<sup>37</sup> *Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982*, arts. 93 y 94. *Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994*, arts. 133 y 134

<sup>38</sup> Al igual que en la *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, Art. 168, Nº 7, letra a.

<sup>39</sup> Similar consecuencia se establece en la *Constitución de la República del Paraguay*, Art. 210; y, en la *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, Art. 168, Nº 7, letra f.

<sup>40</sup> Este fue el caso de la anterior Ley Nº 2000-16 de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial Nº 77 de 15 de mayo de 2000.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

del Ecuador eran, precisamente, los económicos, tal como lo describen los constitucionalistas ecuatorianos de la época.<sup>41</sup>

6. Si bien lo económico es un problema que se mantiene en nuestro país, en esta época, **las complicaciones han variado y se han diversificado** y, sin duda, en el futuro, también cambiarán, según las necesidades que se van presentando en el transcurso del tiempo, varias de las cuales **deben tener una respuesta legislativa oportuna e inmediata**. De este modo, hoy, lamentablemente, estamos viviendo una crisis de seguridad, a partir de varias aristas y situaciones, que requieren de un urgente tratamiento legislativo.
7. Por lo expuesto, se hace necesaria la modificación de una norma que no responde a las necesidades públicas existentes y que, por su especificidad, **carece de cualquier posibilidad de adaptación** a los requerimientos actuales y del futuro, lo que se debe solventar **suprimiendo la restricción** en comento.

### FUNDAMENTACIÓN DE LA VÍA DE ENMIENDA.

Los únicos escenarios en los que procede la enmienda constitucional son que:

- (i) No se establezcan restricciones a los derechos y garantías; y,
- (ii) No se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.
- (iii) No se altera la estructura fundamental de la Constitución;
- (iv) No se altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado;

A continuación, se hace una breve referencia a los fundamentos constitucionales de la propuesta de la enmienda:

Situaciones como la que actualmente vive el nación, evidencian que la calificación de proyectos de ley como urgentes no deben limitarse a materia económica, sino, que es necesario la ampliación de las facultades del Presidente de la República, consagradas en el artículo 140 de la Constitución, pudiendo abarcar materias adicionales y trascendetales para el desarrollo del país y la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos como la seguridad, la salud entre otros.

---

<sup>41</sup> Hernán SALGADO, *Instituciones Políticas y Constitución del Ecuador*, Quito, ILDIS, 1987, p. 70. Guillermo BOSSANO, *Evolución del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, 4ª ed., Quito, Editorial Universitaria, 1985, pp. 289-290. Jorge ZAVALA EGAS, *Curso Analítico de la Constitución Política de la República del Ecuador*, Guayaquil, Edino, 1996, pp. 211-212.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Por lo anotado, la presente propuesta de enmienda, no altera la estructura fundamental del estado ni sus elementos constitutivos, respetando las atribuciones de la función legislativa, enmarcadas en el artículo 120 de la CRE en concordancia con el artículo 9 la Ley Orgánica de la Función Legislativa, así como también el procedimiento parlamentario establecido en la referida ley.

Propuesta de enmienda que busca fortalecer la gobernabilidad, facilitando el trabajo conjunto y coordinado de las funciones del ejecutivo y legislativo, en pro del bienestar ciudadano, dentro del marco constitucional.

### **PREGUNTA 5:**

#### **Considerandos:**

Que es facultad del Presidente de la República expedir indultos.

Que esa facultad esta limitada a circunstancias y tiempos procesales, esto es, que esté privado de la libertad el peticionario y que la sentencia se encuentre ejecutoriada.

Que es preciso regular un tipo de indulto exclusivo para las fuerzas del orden que no requiera del cumplimiento de dichos requisitos

#### **Pregunta:**

**¿Está usted de acuerdo en que se reforme el Código Orgánico Integral Penal para que el Presidente de la República pueda conceder indultos durante la sustanciación de las causas penales a los servidores de Policía Nacional, Fuerzas Armadas o del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria a quienes se haya imputado un delito relacionado con el uso de la fuerza en contra de sospechosos de delitos?**

#### **Anexo 5:**

Sustituir el art. 74 del Código Orgánico Integral Penal por el siguiente:

**Art. 74.-Indulto presidencial.-** La o el Presidente de la República podrá conceder indulto, conmutación o rebaja de las penas impuestas en sentencia ejecutoriada, Se concederá a la persona sentenciada que se encuentra privada de libertad y que observe buena conducta posterior al delito.

Excepcionalmente, el indulto si podrá concederse durante la sustanciación de la causa penal a la a o el servidor de Policía Nacional, Fuerzas Armadas o del Cuerpo de Seguridad y



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

Vigilancia Penitenciaria a quienes se haya imputado un delito relacionado con el uso de la fuerza en contra de sospechosos de delitos.

El indulto no acarreará ninguna consecuencia jurídica negativa a sus beneficiarios, ni podrán ser desvinculados del servicio público por dicha causa.

La solicitud se dirigirá a la o al Presidente de la República o a la autoridad que designe para el efecto, quien evaluará si la solicitud es o no procedente.

Si la solicitud es negada, se podrá presentar nuevamente si ha transcurrido por lo menos un año más de cumplimiento de la pena y si se ha observado conducta ejemplar.

### **FUNDAMENTO DE LA PREGUNTA 5:**

Es necesario que el indulto presidencial sea reformado para brindar el apoyo que la Policía Nacional, Fuerzas Armadas o del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria requieren cuando sean injustamente imputados por delitos relacionados con el uso de la fuerza en el ejercicio de sus misiones institucionales.

El indulto exige actualmente dos requisitos que impiden a las Fuerzas del Orden ser beneficiarias del mismo sino cuando ya es muy tarde y sus carreras profesionales han sido afectadas irremediablemente aun cuando su Inocencia sea ratificada en la justicia penal.

Eliminar de la normativa penal que puedan pedirse al Ejecutivo los indultos durante la sustanciación de las causas penales y sin estar privados de la libertad permitirá respaldar sólida y efectivamente a las Fuerzas del Orden.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### PREGUNTA 6:

#### Considerandos:

Que, conforme nuestro orden jurídico vigente, cualquier juez de primer nivel de cualquier materia es competente para conocer acciones de garantía jurisdiccional, salvo las acciones extraordinaria de protección y por incumplimiento, conforme el artículo 86, número 2, de la Constitución.

Que, como es de conocimiento público, el haber ampliado la competencia para el conocimiento de esta clase de procesos constitucionales ha provocado no solo la congestión de causas a nivel de Función Judicial, sino que ha producido que jueces que no tienen formación en materia constitucional se distraigan de los casos que sí son de su ámbito de especialidad con el objeto de resolver las garantías jurisdiccionales.

Que, la falta de experiencia y conocimiento de muchos jueces, además, ha contribuido a un problema que se ha vuelto de dominio público: el abuso sistemático de las garantías jurisdiccionales, principalmente en lo relativo a las acciones de protección, medidas cautelares y acciones de hábeas corpus.

Que, como consecuencia de este abuso del derecho, sancionado en el artículo 23 de la Ley Orgánica de garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la propia Corte Constitucional ha debido seleccionar y revisar varios casos para dictar precedentes y disponer sanciones.<sup>42</sup>

Que, a la falta de especialidad de los jueces que hoy resuelven garantías jurisdiccionales, su suma el permanente abuso en cuanto a presentar acciones constitucionales ante jueces territorialmente incompetentes, lo que ha provocado la desnaturalización del sistema de justicia constitucional en este aspecto.

---

<sup>42</sup> Véase, por ejemplo, Corte Constitucional. Sentencia No. 98-23-JH/23 de 13 de diciembre de 2023, sobre el abuso de acciones de hábeas corpus. Sentencia No. 2231-22-JP/23, publicada en la Edición Constitucional No. 253 del Registro Oficial de 9 de agosto de 2023, sobre abuso de la acción de protección y su desnaturalización.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Que, tras más de catorce años de vigencia de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta norma no ha sido reformada y resulta, en lo relativo a las reglas procesales de competencia, insuficiente para un problema que, como se ha señalado en párrafos anteriores, ha sido reconocido por la misma Corte Constitucional.

Que, por lo expuesto, esta enmienda constitucional y sus consecuentes reformas legales buscan establecer un sistema de judicaturas constitucionales especializadas tanto en primera como segunda instancia para que sean aquellas quienes se dediquen, a tiempo completo y bajo el principio de especialidad, al conocimiento de las acciones de garantía jurisdiccional, creándose reglas específicas y más rigurosas para fijar la competencia de jueces en materia de acciones de hábeas corpus con consecuencias de responsabilidad penal y administrativa en caso de resolver esa clase de causas sin tener la competencia.

### **Pregunta:**

**¿Está usted de acuerdo con el establecimiento de judicaturas especializadas en materia constitucional, tanto en primera como en segunda instancia, para el conocimiento de las garantías jurisdiccionales que les corresponda, enmendando la Constitución y reformando la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el Anexo 6?**

### **Anexo 6:**

***Enmiéndese el artículo 86, número 2, y número 3, inciso segundo, de la Constitución, para que diga lo que sigue:***

**“Art. 86.-** Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:

**2.** Será competente la jueza o juez constitucional especializado del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos. La jueza o juez que, pese a ser incompetente, admita a trámite y resuelva una garantía jurisdiccional, responderá administrativa y penalmente. Serán aplicables las siguientes normas de procedimiento [...]



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### 3. [...]

Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas para ante la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial competente. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.”

***Refórmese la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en lo que sigue:***

Sustitúyase el Art. 7 por el siguiente:

**“Art. 7.- Competencia.-** En primera instancia, será competente la jueza o juez constitucional especializado del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas o jueces constitucionales especializados competentes, la demanda se sorteará entre ellos. Estas acciones serán sorteadas de modo adecuado, preferente e inmediato. En caso de que se presente la demanda oralmente, se realizará el sorteo sólo con la identificación personal.

En las acciones de hábeas data y acceso a la información pública, se estará a lo dispuesto en esta ley.

La jueza o juez que, por las reglas previstas en la Constitución y este ley, sea incompetente para conocer las acciones previstas en este título deberá inadmitir la demanda mediante auto, que podrá ser apelado para ante la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial competente.

La jueza o juez que, pese a ser incompetente, admita a trámite y resuelva una garantía jurisdiccional, responderá administrativa y penalmente.

La jueza o juez constitucional especializado que, siendo competente, deba conocer las acciones previstas en este título no podrá inhibirse, sin perjuicio de la excusa o recusación a que hubiere lugar.

La jueza o juez constitucional especializado de turno será competente cuando se presente una acción en días feriados o fuera del horario de atención de los otros juzgados.”



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Sustitúyase el Art. 24 por el siguiente:

**“Art. 24.- Apelación.-** Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.

La Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia.

El retardo injustificado en el trámite y despacho del recurso de apelación generará responsabilidad administrativa de la Sala.”

En el Art. 44, sustitúyanse los números 1 y 4, por los siguientes:

**“Art. 44.- Trámite.-** En la acción de hábeas corpus, en lo que no fueren aplicables las normas generales, seguirá el siguiente trámite:

“1. La acción puede ser propuesta ante cualquier jueza o juez constitucional especializado del lugar donde se presuma o se conozca que está privada de libertad la persona. Cuando se desconozca el lugar de privación de libertad, se podrá presentar la acción ante la jueza o juez constitucional especializado del domicilio del accionante.

En los casos de prisión preventiva, se seguirán las siguientes reglas para fijar la competencia del juez en primera instancia:

- a) Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta por un juez de garantías penales, la acción se interpondrá ante cualquier jueza o juez constitucional especializado del lugar donde se la haya ordenado.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- b) Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta por la Corte Provincial, la acción se presentará ante Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia del lugar donde se la haya ordenado.
- c) Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta por la Corte Nacional de Justicia, la acción se presentará ante el Presidente de dicha Corte.”

“4. En las acciones de hábeas corpus presentadas contra privaciones de libertad no ordenadas en un proceso penal, el recurso de apelación será conocido y resuelto por la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia.

En los casos de prisión preventiva, para la interposición del recurso de apelación se seguirán las siguientes reglas:

- a) Contra la sentencia dictada por la jueza o juez constitucional especializado se podrá interponer recurso de apelación ante la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia.
- b) Contra la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia se podrá interponer recurso de apelación ante el Presidente de la Corte Nacional de Justicia.
- c) Contra la sentencia dictada por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia se podrá interponer recurso de apelación ante cualquiera de las Salas Especializadas que no haya ordenado la prisión preventiva.”

Sustitúyase el Art. 48 por el siguiente:

**“Art. 48.- Normas especiales.-** Para efectos de la presentación de la acción, la violación del derecho se entenderá ocurrida en el lugar en el que real o presuntamente se encuentra la información requerida.

Si la información no consta en el archivo de la institución solicitada, la entidad pública deberá comunicar el lugar o archivo donde se encuentra la información solicitada.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Será competente para conocer la acción la jueza o juez constitucional especializado del lugar en el que, real o presuntamente, se encuentre la información requerida, y deberá actuar conforme a lo establecido en la Constitución y la Ley que regula esta materia. El recurso de apelación se interpondrá ante la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia del lugar en el que real o presuntamente, se encuentre la información requerida.”

Sustitúyase el Art. 166 por el siguiente:

**“Art. 166.-** Órganos de la administración de justicia constitucional.- La justicia constitucional comprende:

1. Los jueces constitucionales especializados de primera instancia.
2. Las Salas Especializadas de lo Constitucional de las Cortes Provinciales.
3. La Corte Nacional de Justicia, exclusivamente en lo relativo a las acciones de hábeas corpus que le competa conocer.
4. La Corte Constitucional.”

Sustitúyase el Art. 167 por el siguiente:

**Art. 167.-** Juezas y jueces constitucionales especializados de primer nivel.- Compete a las juezas y jueces constitucionales especializados de primer nivel conocer y resolver, en primera instancia, la acción de protección, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y petición de medidas cautelares.

Sustitúyase el Art. 168 por el siguiente:

**“Art. 168.-** Salas Especializadas de lo Constitucional de las Cortes Provinciales de Justicia.- Compete a las Cortes Provinciales:

1. Conocer y resolver los recursos de apelación que se interpongan en contra de los autos y las sentencias de las juezas y jueces constitucionales especializados de primera instancia respecto de las acciones de protección, hábeas data y acción de acceso a la información.
2. Conocer las acciones de hábeas corpus y los recursos de apelación de esa garantía jurisdiccional, en los casos previstos en esta ley.”





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Sustitúyase el Art. 169 por el siguiente:

**“Art. 169.-** Corte Nacional de Justicia.- Compete a la Corte Nacional de Justicia y, en lo que corresponda, a su Presidente:

1. Conocer y resolver los recursos de apelación de las acciones de hábeas corpus, en los términos establecidos en esta ley.
2. Conocer las acciones de hábeas corpus en los casos previstos en esta ley.”

Agréguense las siguientes disposiciones transitorias:

**Décimo octava:** Las presentes reformas legales entrarán en vigencia en el plazo de un año desde su publicación en el Registro Oficial.

**Décimo novena:** Dentro del plazo mencionado en la disposición anterior, el Consejo de la Judicatura deberá organizar, a nivel nacional, el proceso de selección, mediante concurso de méritos y oposición, para designar a las y los jueces constitucionales especializados tanto de primera instancia como los que integrarán las Salas Especializadas de lo Constitucional de las Cortes Provinciales.

El concurso seguirá todas las reglas, etapas y procedimientos establecidos en el Código Orgánico de la Función Judicial. Las y los jueces nombrados formarán parte de la carrera judicial y gozarán, conforme la Constitución y la ley, de la estabilidad de la que gozan todos los jueces, y se someterán al control, vigilancia y disciplina del Consejo de la Judicatura.

Mientras se nombran los jueces constitucionales especializados, las acciones de garantía jurisdiccional que se estén sustanciando y que se presenten en lo posterior, seguirán las reglas de competencia que estaban vigentes hasta antes de la publicación de las reformas a esta ley.

Una vez nombrados los jueces constitucionales especializados, todas las acciones de garantía jurisdiccional que, a la fecha de su posesión en el cargo, hayan estado siendo resueltas por otros jueces, deberán concluir con las reglas procesales con las que iniciaron y en conocimiento de los jueces que las hayan estado resolviendo, incluyendo la etapa de ejecución, en los casos que corresponda.



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

El Ministerio de Economía y Finanzas deberá destinar las partidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento del mandato popular, de acuerdo con los requerimientos técnicos y financieros que realice el Consejo de la Judicatura.”

### **FUNDAMENTACIÓN DE LA VÍA DE ENMIENDA.**

Los únicos escenarios en los que procede la enmienda constitucional son que:

- (i) No se establezcan restricciones a los derechos y garantías; y,
- (ii) No se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.
- (iii) No se altera la estructura fundamental de la Constitución;
- (iv) No se altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado;

A continuación, se hace una breve referencia a las líneas jurisprudenciales que sustenta la enmienda constitucional:

Actualmente el país ha habido un incremento exponencial respecto al uso indebido de las garantías jurisdiccionales, creciendo de forma irrisoria entre 2018 y 2022, al pasar de 6.927 a 21.603, triplicando la utilización de esta herramienta constitucional, principalmente sobre las acciones de protección y del recurso de Hábeas Corpus, según el sistema de estadísticas del Consejo de la Judicatura.

Por ello, resulta menester establecer operadores de justicia especializados en materia constitucional para evitar así un abuso y desnaturalización de las garantías jurisdiccionales; ya que, en efecto, se han visto utilizada como un medio para sustituir a la justicia ordinaria. En ese sentido, resulta elemental para el fortalecimiento del sistema de justicia ecuatoriano contar con magistrados competentes en la materia.

Por lo anotado, la presente propuesta de enmienda, no altera la estructura fundamental del estado ni sus elementos constitutivos, al contrario, busca fortalecer el sistema judicial, facilitando la administración de justicia para el juzgamiento respectivo.

### **Pregunta 7:**

#### **Considerandos:**

Que el texto del art. 422 de la Constitución es un obstáculo a la inversión extranjera porque impide ofrecer a los inversionistas un entorno de seguridad jurídica como si lo hacen otros países que



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

mantienen tratados bilaterales de protección de inversiones y reglas de sujeción a los arbitrajes internacionales.

Que a partir del art. 422 transcrito se ha señalado que el Estado ecuatoriano no podría someter conflictos con inversionistas a un arbitraje internacional y por ello han sido declarados inconstitucionales varios tratados de protección de inversiones, hecho que ha colocado en situación de desventaja al país frente a otros que si protegen a los inversionistas extranjeros mediante estos instrumentos internacionales y la previsión de arbitrajes para resolución de eventuales conflictos.

Que en otros casos, la Corte Constitucional ha hecho pronunciamientos contrarios al texto de la norma constitucional transcrita y ha dejado sin efecto capítulos de solución de controversias convenidos en acuerdo de asociación comercial. Por ejemplo, el Dictamen expedido el 28 de julio de 2023, identificado con el No. 2-23-TI, relacionado con el Acuerdo de Asociación Comercial entre Ecuador y Costa Rica priva de efectividad el acuerdo negociado y se aparta de la letra del art. 422.

### **Pregunta:**

**¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano promueva la inversión extranjera y reconozca el arbitraje internacional como método para solucionar controversias en materia de inversión, contractuales o comerciales, de manera que se ofrezca a los inversores extranjeros un entorno apropiado de seguridad jurídica que genere mayores oportunidades de empleo y afiancen la dolarización?**

### **Anexo 7:**

Sustituyase el art. 422 de la Constitución de la República por el siguiente:

Art. 422.- El Estado ecuatoriano podrá celebrar tratados o suscribir instrumentos internacionales que contemplen reglas de solución de controversias mediante arbitraje internacional, ya fuere en controversias de inversión o de índole contractual o comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas; o en materias relacionadas con endeudamiento externo.

### **FUNDAMENTO DE LA PREGUNTA 7:**

El art. 422 de la Constitución tiene el siguiente tenor:

Art. 422.- No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional,



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas.

Se exceptúan los tratados e instrumentos internacionales que establezcan la solución de controversias entre Estados y ciudadanos en Latinoamérica por instancias arbitrales regionales o por órganos jurisdiccionales de designación de los países signatarios. No podrán intervenir jueces de los Estados que como tales o sus nacionales sean parte de la controversia.

En el caso de controversias relacionadas con la deuda externa, el Estado ecuatoriano promoverá soluciones arbitrales en función del origen de la deuda y con sujeción a los principios de transparencia, equidad y justicia internacional.

Es necesario destacar que el texto de este artículo se refiere solamente a disputas comerciales o de carácter contractual, y en ningún caso está prohibido el arbitraje de inversiones que el Derecho Internacional distingue de las controversias de naturaleza meramente contractual, la anterior Corte Constitucional se pronunció sobre el artículo 422 de la Constitución en algunas oportunidades. La primera vez en una sentencia interpretativa No. 0001-09-SIC- CC, de 13 de marzo de 2009, donde analizó únicamente el tercer inciso del artículo. Posteriormente, se pronunció sobre la constitucionalidad de varios tratados bilaterales en materia de inversión extranjera suscritos por el Ecuador e incurrió en varios errores jurídicos, con lo cual, lesionó seriamente toda posibilidad de que la inversión extranjera pueda merecer al menos igual protección que la que tiene en otros países de la región.

Así, por ejemplo, el Dictamen No. 043-10-DTI-CC del Caso 0013-10-TI de la Corte Constitucional, publicado en RO (S) 359 de 10 de enero de 2011, declaró que el "*Tratado entre la República del Ecuador y los Estados Unidos de América sobre promoción y protección recíproca de inversiones*" debía ser denunciado y que su disposición de acudir a arbitraje internacional era inconstitucional.

La Corte repitió el mencionado criterio también en la denuncia de los TBIs que Ecuador suscribió con Francia<sup>43</sup> y Alemania<sup>44</sup>. Por otro lado, también existen razonamientos de la Corte

---

<sup>43</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 031-10-DTI-CC, Registro Oficial Suplemento No. 294 de 06 de octubre de 2010.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Constitucional que declararon la inconstitucionalidad de ciertos TBIs con argumentos poco sustentados. Por ejemplo, los dictámenes respecto de los TBIs suscritos con Bolivia<sup>45</sup>, Perú<sup>46</sup> y China<sup>47</sup> afirman que uno de los aspectos para determinar si el tratado era inconstitucional es si las controversias que derivan de este son de índole comercial. Sin embargo, su texto no define qué debería entenderse por controversia comercial y confundió inaceptablemente una controversia comercial con la controversia de inversiones. En los dictámenes sobre los TBIs firmados con Finlandia<sup>48</sup>, Reino Unido<sup>49</sup> y Países Bajos<sup>50</sup>, el análisis se limita a afirmar que, dado que las inversiones que realizan los inversionistas son de capital, estas se verán inmersas en actividades de índole comercial, como si eso calificase a la inversión como “comercial”, con lo cual se revelaba el profundo desconocimiento de la materia.

El resultado de estos pronunciamientos ha sido la falta de inversión extranjera y las reducida capacidad de crecimiento de la economía ecuatoriana con la consecuente caída de las tasas de empleo formal.

Algunos datos proporcionados por un estudio elaborado el 10 de julio de 2023 por la CEPAL, revelan este hecho: la Inversión Extranjera Directa (IED) que recibieron los países de América Latina y el Caribe sumó USD 224.579 millones en 2022; esto es, registró un incremento de 55,2% frente a 2021. Desde 2013, las entradas de IED en los países latinoamericanos y caribeños no superaban los USD 200.000 millones. En el caso de Ecuador, la tasa de incremento de 2022 fue de solamente el 28,1% frente a 2021. No obstante, la Inversión Extranjera Directa que recibió

---

<sup>44</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 023-10-DTI-CC, Registro Oficial Suplemento No. 249 de 03 de agosto de 2010.

<sup>45</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 0001-14-DTI-CC, emitido el 15 de enero de 2014.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 032-13-DTI-CC, Registro Oficial Suplemento No. 154 de 03 de enero de 2014.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 027-10-DTI-CC, Registro Oficial Suplemento No. 258 de 17 de agosto de 2010

<sup>48</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 027-10-DTI-CC, Registro Oficial Suplemento No. 258 de 17 de agosto de 2010.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 020-10-DTI-CC, Registro Oficial Suplemento No. 249 de 03 de agosto de 2010.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 030-10-DTI-CC, Registro Oficial Suplemento No. 294 de 06 de octubre de 2010.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Ecuador apenas representa el 0,4% de todo lo reportado en la región, mientras que Colombia captó el 8% y Perú el 5%<sup>51</sup>.

### FUNDAMENTACIÓN DE LA VÍA DE ENMIENDA.

Los únicos escenarios en los que procede la enmienda constitucional son que:

- (i) No se establezcan restricciones a los derechos y garantías; y,
- (ii) No se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.
- (iii) No se altera la estructura fundamental de la Constitución;
- (iv) No se altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado;

A continuación, se hace una breve referencia a las líneas jurisprudenciales que sustenta la enmienda constitucional:

El artículo 190 de la CRE reconoce al arbitraje como un método de solución de conflictos válido en el Ecuador, inclusive permitiendo al Estado ser parte en procedimientos arbitrales dentro de procedimientos de contratación pública. La norma constitucional reconoce así al arbitraje como un sistema de resolución de conflictos que se enmarca dentro del respeto a los derechos y garantías fundamentales, así como a soberanía e integridad del Estado.

El reconocimiento del arbitraje como sistema de resolución de conflictos en el marco de suscripción tratados e instrumentos internacionales ha demostrado ser una herramienta efectiva para la atracción de inversión extranjera, ya que garantiza la seguridad jurídica para las partes.

La posibilidad de que el estado suscriba tratados e instrumentos internacionales en los que se contemple al arbitraje como medio de solución de controversias no menoscaba la soberanía nacional ni altera la estructura fundamental, pues la aprobación dichos instrumentos están a su vez supeditados a procedimientos internos encargados de vigilar por la integridad y seguridad nacional.

El reconocimiento del arbitraje como sistema de resolución de controversias en el marco de tratados e instrumentos internacionales, es también una herramienta efectiva para la protección de los

---

<sup>51</sup> Datos objetivos del medio Primicias.ec: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/inversion-extranjera-directa-crecimiento-america-latina/>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

derechos de personas naturales y jurídicas nacionales en sus actividades económicas, comerciales y otras, en el exterior, velando por la seguridad jurídica y normas favorables.

Por lo anotado, la presente propuesta de enmienda, no altera la estructura fundamental del estado ni sus elementos constitutivos.

### **PREGUNTA 8:**

#### **Considerandos:**

Que, la Constitución de la República del Ecuador (Art. 76), en su numeral 3), dentro de las garantías básicas al derecho al debido proceso, establece que sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

Que, la Constitución de la República del Ecuador (Arts. 168 y 188), determinó la aplicación del principio de unidad jurisdiccional, lo que llevó a la eliminación del anterior sistema de justicia penal militar.

Que, la Constitución de la República del Ecuador (Arts. 160), estableció que los miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, en caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la Función Judicial; y, en la Disposición Transitoria Primera, considero el plazo máximo de trescientos sesenta días, se deberán aprobar entre otras la “Ley penal y la ley de procedimiento penal en materia militar y policial.”

Que, la Convención Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 8, numeral 1, señala que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella.

Que, mediante la Sentencia Interpretativa No. 001-08-SI-CC del 28 de noviembre de 2008, emitida por la Corte Constitucional para el período de transición y publicada en el Registro Oficial No. 479 del 2 de diciembre del 2008, señaló lo siguiente: “(...) *En cuanto a la naturaleza jurídica (...) de las ex cortes militares y policial, la correcta interpretación del principio de unidad jurisdiccional, indica que una vez que la nueva Constitución entró en vigencia el 20 de octubre de 2008, estos órganos forman parte de la Función Judicial Ordinaria; y, por consiguiente, están sujetos a sus principios, reglas y procedimientos, debiendo el Consejo de la Judicatura expedir las normas pertinentes para su incorporación inmediata a la Función Judicial*”.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Que, el Código Orgánico de la Función Judicial, además de la Constitución y la Sentencia Interpretativa, también garantiza la “especialización” y “competencia” para la administración de justicia, complementando en sus artículos 156 y 157, lo que se debe entender por competencia y la necesidad de que conste establecida en la ley, al señalar: “Competencia es la medida dentro de la cual la potestad jurisdiccional está distribuida entre las diversas cortes, tribunales y juzgados, en razón de las personas, del territorio, de la materia, y de los grados”.

Que, respecto de la unidad jurisdiccional y la implementación en el caso de la justicia militar, finaliza el Código Orgánico de la Función Judicial estableciendo, entre una de sus disposiciones transitorias, lo siguiente: *“QUINTA. Estabilidad de las servidoras y los servidores judiciales y fiscales. - (...) De acuerdo a la evaluación que efectuará el nuevo Consejo de la Judicatura dentro de los ciento ochenta días siguientes a su conformación ... organizará los procedimientos y dictará los instructivos que sean necesarios, para: e. Las y los integrantes de los tribunales y juzgados penales militares y policiales, comisarías de policía, de la mujer y familia, intendencias, subintendencias y tenencias políticas, como el personal administrativo y auxiliar que actualmente labora en ellos, siempre que cumplan con los requisitos exigidos para las servidoras y servidores de la Función Judicial, que merezcan evaluación positiva, pasarán a formar parte de la Función Judicial en cargos de similar jerarquía y remuneración en atención a la nueva organización dispuesta por este Código. Para la integración de las judicaturas especializadas en esta materia en la Función Judicial, se tomará en cuenta solamente a las juezas y jueces que tengan título universitario en derecho, jurisprudencia o ciencias jurídicas. Los demás permanecerán dentro de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional o Ministerio de Gobierno, según corresponda, pudiendo estas instituciones suprimir la partida en el evento de que el cargo sea innecesario”.*

Que, el Código Orgánico Integral Penal, publicado mediante Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero del 2014, mediante la Disposición Reformatoria Segunda, con relación a otra norma, Código Orgánico de la Función Judicial, dispuso en su numeral 19 y 20 lo siguiente: “19.- En el artículo 226, elimínese la frase “penales de lo militar, de lo policial; 20.- Elimínese el artículo 227”.

Que, la expedición del Código Orgánico Integral Penal por parte de la Asamblea Nacional, concretó la eliminación que sobre los órganos jurisdiccionales de la materia militar y policial constaba regulado, y que el Consejo de la Judicatura no desarrolló, a través de normas derogatorias dirigidas al Código Orgánico de la Función Judicial; este proceder de la Asamblea Nacional fue ajeno a lo ordenado por el Asambleísta Constituyente.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Que, actualmente, según el Código Orgánico de la Función Judicial vigente, consta exclusivamente relacionado con el sistema de justicia penal militar y penal policial, regulados que en una misma Sala y de manera integrada tanto en las Corte Provinciales como en la Corte Nacional de Justicia en la ciudad de Quito, como Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y de Tránsito, no de manera diferenciada; las Salas referidas, además, son para sustanciar instancia de apelación y recurso de casación.

### ***Pregunta:***

**¿Está usted de acuerdo con que el personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, respetando el principio constitucional de unidad jurisdiccional, en el caso de los delitos cometidos dentro de su misión, sean juzgados en todas las etapas procesales por jueces especializados exclusivamente en materia penal militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial a través de legislación específica?**

### ***Anexo 8:***

La Asamblea Nacional y el Consejo Nacional de la Judicatura, en un plazo de 45 días, deberán reformar el Código Orgánico Integral Penal y expedir la ley penal y la ley de procedimiento penal en materia militar y policial; y, la regulación para la implementación y conformación del sistema de justicia para el juzgamiento al personal militar y policial para los delitos cometidos dentro de su misión constitucional, con profesionales que tengan la experiencia el ámbito militar y policial

### **Fundamentación:**

1. La CRE, en su artículo 76, en su numeral 3), dentro de las garantías básicas al derecho al debido proceso, establece que sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.
2. Con la vigencia de la CRE (2008), en sus artículos 168 y 188, se determinó la aplicación del principio de unidad jurisdiccional, lo que llevó a la eliminación del anterior sistema de justicia penal militar.

“En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución”.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“En aplicación del principio de unidad jurisdiccional, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por la justicia ordinaria, Las faltas de carácter disciplinario o administrativo serán sometidas a sus propias normas de procedimiento.

En razón de la jerarquía y responsabilidad administrativa, la ley regulará los casos de fuero.”

3. Esta misma norma constitucional, estableció en sus artículos 160 que los miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, en caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la Función Judicial; y, en la Disposición Transitoria Primera, determino que en el plazo máximo de trescientos sesenta días, se deberá aprobarán entre otras la “Ley penal y la ley de procedimiento penal en materia militar y policial.”
4. Es preciso determinar que la CRE en su artículo 424 establece el principio de supremacía constitucional, que consiste en la prevalencia de la norma constitucional sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico.
5. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que en su artículo 8, garantiza que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.
6. En esta línea de análisis, la Convención Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 8, numeral 1, señala que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella.
7. Mediante Sentencia Interpretativa No. 001-08-SI-CC del 28 de noviembre de 2008, la Corte Constitucional para el período de transición y publicada en el Registro Oficial No. 479 del 2 de diciembre del 2008, señaló lo siguiente:

“En cuanto a la naturaleza jurídica (...) de las ex cortes militares y policial, la correcta interpretación del principio de unidad jurisdiccional, indica que una vez que la nueva Constitución entró en vigencia el 20 de octubre de 2008, estos órganos forman parte de la Función Judicial Ordinaria; y, por consiguiente, están sujetos a sus principios, reglas y procedimientos, debiendo el Consejo de la Judicatura expedir las normas pertinentes para su incorporación inmediata a la Función Judicial”.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

8. En el ámbito de aplicación de estas disposiciones constitucionales, el legislador mediante el Código Orgánico de la Función Judicial (2009), respecto de la unidad jurisdiccional y competencia en razón de la materia, sobre la justicia militar, determino que el Consejo de la Judicatura, organice e integre la judicatura especializada de lo penal militar y policial con el personal que había conformado el sistema penal militar y policial antes de la vigencia de la Constitución, cumpliendo requisitos.
9. Mediante Resolución No. 63-09, el Consejo de la Judicatura, contempla lo siguiente:
  - “Art. 1.- Las ex cortes nacionales, distritales, tribunales y juzgados de la administración de justicia policial y militar, remitirán las causas que se encontraren pendientes de despacho a las Cortes Provinciales y Juzgados de lo Penal correspondientes, previo el inventario y acta de entrega recepción respectiva.
  - Art. 2.- En el plazo de noventa días se procederá a dar cumplimiento a lo dispuesto en la letra e) de la Disposición Transitoria Quinta del Código Orgánico de la Función Judicial y se requerirá la transferencia de los recursos financieros necesarios por parte del Ministerio de Finanzas.
  - Art. 3.- Hasta que se cumpla el plazo indicado en el artículo 2 de esta resolución y el Consejo de la Judicatura dicte la normatividad correspondiente para la incorporación plena de la administración de justicia policial y militar a la justicia ordinaria, el personal civil de las ex cortes nacionales, distritales, tribunales penales y juzgados de distrito de la justicia policial y militar, continuarán dependiendo administrativa y financieramente de las Unidades de las cortes nacionales de lo policial y militar.”
10. Sin embargo, el Consejo de la Judicatura, a pesar de ser el órgano competente para la creación de los procedimientos y reglas que constituyan la incorporación e implementación de la justicia militar y policial a cargo de la justicia ordinaria, y una vez fenecido el plazo otorgado por la ley y que además consta en su propia resolución, hasta la presente fecha no lo ha cumplido.
11. Contrariamente a la señalado en la norma constitucional, se expide el Código Orgánico Integral Penal, publicado en R.O. No. 180 de 10 de febrero del 2014, y mediante la Disposición Reformatoria Segunda, eliminó los órganos jurisdiccionales y Competencia en lo que se refería a los jueces penales militares y policiales y que tenía su sustento legal en los artículos 226 y 227 del Código Orgánico de la Función Judicial que señalaban:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“Artículo. 226.- COMPETENCIA. - En cada distrito habrá el número de juezas y jueces de adolescentes infractores, penales de lo militar, de lo policial, de tránsito, de garantías penitenciarias que establezca el Consejo de la Judicatura, con la determinación de la localidad de su residencia y de la circunscripción territorial en la que tengan competencia, en caso de no establecer esta determinación se entenderá que es distrital.

Art. 227.- COMPETENCIA DE LAS JUEZAS Y LOS JUECES PENALES DE LO MILITAR Y DE LO POLICIAL. - Las juezas y los jueces penales de lo militar y de lo policial sólo conocerán de las materias que les están asignadas en la Constitución y demás leyes especializadas.

Para que surta efecto el fuero penal militar o policial, deberán concurrir estos requisitos:

1. Que la persona imputada haya cometido el delito en ejercicio de sus funciones específicas;
2. Que este delito esté tipificado en los respectivos códigos penales militar y policial como delito de función;
3. Que la persona imputada se encuentre en servicio activo.

Para el juzgamiento de infracciones comunes, serán siempre competentes las juezas y jueces penales ordinarios.

12. Es así que, actualmente, según el artículo 208 del Código Orgánico de la Función Judicial, en lo relacionado al sistema de justicia penal militar, este quedo reducido en una simple denominación de las anteriores salas penales de Corte Provincial y Corte Nacional, a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y de Tránsito<sup>52</sup>; sin acatar la voluntad del constituyente, pues estas salas a más de no ser diferenciadas, solo actúa para instancia de apelación, y solo para determinados grados como fuero de corte provincial, para conocer, en primera y segunda instancia, toda causa penal.
13. Es decir, con excepción del señor Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, y los señores Comandantes Generales de Fuerza, la Sala de la Corte Provincial de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y de Tránsito, en la que resume la transición de todo un sistema de justicia penal militar y policial, a lo sumo, solo administra justicia al personal militar y policial solo en instancia de apelación, entiéndase cuando ya se dio la etapa de procesal penal de juicio, una vez que ya existe una sentencia para conocer recién del caso en instancia de apelación,

---

<sup>52</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Salas Especializadas, Art. 183 Integración. – La Corte Nacional de Justicia estará integrada por las siguientes Salas Especializadas: 3.- De lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito;



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

contraviniendo principios fundamentales de nuestro ordenamiento como a la de seguridad jurídica y debido proceso.

14. En este contexto, es necesario tener en cuenta la legislación comparada de la región, observado que los países, que disponen de Fuerzas Armadas, solo exceptuando el Ecuador, todos disponen de un sistema de justicia militar y policial, cuya presencia e institucionalidad la encontramos a nivel mundial.
15. Esto significa que no existe entonces realmente administración de justicia especializada en materia penal militar, en la etapa procesal de juicio que es realmente la etapa decisoria por excelencia del caso, en el primer nivel, en que se da un juicio de conocimiento. En segunda instancia exclusivamente, la Sala revisa lo actuado por el inferior, en función incluso de la presentación de un recurso y no de oficio, razón por la cual se inobserva otro derecho fundamental parte del debido proceso según nuestra Constitución y que consta en el mismo artículo 76, numeral 7 literal a), que señala que “nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”.
16. En el caso de la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y de Tránsito de la Corte Nacional, el análisis es similar al anterior, con el agravante que en ésta incluso no se revisa el caso como se lo realiza en instancia de apelación, sino que exclusivamente se limita a atender el denominado recurso extraordinario de casación que no es otra cosa que la revisión de la manera en que fue emitido el fallo o sentencia del juez de segundo nivel, es decir de la respectiva Sala de la Corte Provincial, no existe revisión de los hechos del caso, así como del derecho, solo sobre la redacción de la sentencia analizando si para el efecto se cometió alguna de las causales específicas que establece la norma para declararla inválida; se limita a una revisión de causales de nulidad fin revisar solo el fallo, no el caso.

### **PREGUNTA 9:**

#### **Considerandos:**

Que, la Constitución de la República reconoce al trabajo como un derecho, un deber social, un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía, debiendo el Estado garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado;

Que, la Constitución de la República reconoce y garantiza a las personas el derecho a desarrollar actividades económicas, individual o colectivamente, de acuerdo con los



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental; el derecho a la libertad de contratación; y, el derecho a la libertad de trabajo, siendo que nadie está obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso;

Que, desde el año 2015 el Código de Trabajo no reconoce como válidos a los contratos de trabajo a plazo fijo con una fecha específica de inicio y de finalización de la relación laboral;

Que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos, en el año 2022, el empleo bruto a nivel nacional alcanzó un 63.1%, el empleo adecuado a nivel nacional alcanzó un 34.4%, el subempleo a nivel nacional fue de un 22.2%;

Que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos, hasta septiembre del año 2023 el desempleo a nivel nacional está en un 3.8%, siendo la ciudad de Quito aquella con la mayor tasa de desempleo con un 8.3%;

Que, la situación de empleo en el Ecuador requiere adoptar medidas para generar nuevas modalidades y plazas de trabajo; sin afectar la seguridad jurídica ni los derechos adquiridos de los trabajadores;

### **Pregunta:**

**¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República y reformar el Código de Trabajo para el contrato de trabajo a plazo fijo y por horas, cuando se celebre por primera vez entre el mismo empleador y trabajador, sin afectar los derechos adquiridos de los trabajadores, de acuerdo con el Anexo 9?**

### **Anexo 9:**

i. Sustituir el art. 327 de la Constitución de la República por el siguiente:

**Art. 327.-** La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa. Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva.

El contrato a plazo fijo y por horas no constituyen formas de precarización laboral.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.

II. Sustituir el art. 14 del Código del Trabajo por el siguiente:

**Art. 14.-Contrato tipo y excepciones.**-El contrato individual de trabajo a tiempo indefinido es la modalidad típica de la contratación laboral estable o permanente, su extinción se producirá únicamente por las causas y los procedimientos establecidos en este Código. Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior:

- a) Los contratos a plazo fijo;
- b) Los contratos por horas;
- c) Los contratos por obra cierta, que no sean habituales en la actividad de la empresa o empleador;
- d) Los contratos eventuales, ocasionales y de temporada;
- e) Los de aprendizaje; y,
- f) Los demás que determine la ley.

### **Disposición General:**

**Primera:** En el plazo de 30 días el Ministerio del Trabajo emitirá los Acuerdos Ministeriales que regularan los contratos a plazo fijo y por horas.

### **FUNDAMENTO DE LA PREGUNTA 9:**

El desempleo en el Ecuador ha adquirido niveles de relevancia importantísimos en el debate público, actualmente. Lamentablemente, es una problemática relacionada con diferentes aspectos sociales, económicos, de educación e incluso de seguridad; ahí la razón de ser enfrentada con importantes medidas. Vale aclarar desde ya que, en respeto al orden constituido y al ordenamiento jurídico constitucional ecuatoriano, dichas medidas serán orientadas al respeto de todos y cada uno de los derechos y garantías constitucionales vinculadas al sector laboral. De acuerdo con la Cámara de Industrias y Producción, “de los 8,4 millones de personas que conforman la Población Económicamente Activa (PEA) a junio de 2023, **2,9 millones de personas (34,5%) tiene un**



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**empleo adecuado, frente a 5,1 millones (61,4%) que tienen un empleo en condiciones no adecuadas (...)**<sup>53</sup>

8. Frente a una realidad, donde la brecha entre las personas con un empleo adecuado y aquellas en condiciones no adecuadas es de 2,2 millones de ciudadanos, el proyecto de consulta popular pretende incorporar al mercado laboral ecuatoriano la vigencia de una figura contractual que flexibilice el mercado laboral ecuatoriano y amplifique las oportunidades de encontrar un trabajo formal y adecuado, para aquella población identificada, que enfrenta una realidad adversa en la búsqueda de condiciones mínimas de trabajo. Con la propuesta se pretende precautelar los principios, derechos y garantías constitucionales que informan el mercado laboral en el país.

### *Situación actual*

9. De acuerdo con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo- Anual del año 2022, las tres provincias con mayor tasa de desempleo en el Ecuador son Esmeraldas con un 9.1%; Pichincha con un 8.5%; e Imbabura con un 7.1%. En contraposición las tres mejores provincias en porcentaje de desempleo durante el año anterior fueron Bolívar con un 0.9%; Morona Santiago con un 1.3% y Orellana con un 1.3%<sup>54</sup>.
10. Por otro lado, la misma ENEMDU del año 2022 con relación a la tasa de desempleo adecuado reflejó los mejores indicadores en las provincias de Galápagos con un 52.5%; Pichincha con un 48.2%, Azuay con un 39.9% y Guayas con un 39.7%. Frente a ellas, las provincias con los porcentajes más bajos de empleo adecuado fueron Napo con 12.7%; Morona Santiago con 13.9%; Pastaza con un 13.8% y Chimborazo con un 16.7%<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Cámara de Industrias y Producción, Desempleo y empleo no adecuado: las brechas que más enfrentan jóvenes y mujeres en Ecuador, agosto, 2023. <https://www.cip.org.ec/2023/08/09/desempleo-y-empleo-no-adecuado-jovenes-mujeres/>

<sup>54</sup> Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo- Anual 2022, Tasa de desempleo. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/Anual/Principales%20resultados%20de%20Mercado%20Laboral%20y%20Pobreza\\_Anuale%20-%202022.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/Anual/Principales%20resultados%20de%20Mercado%20Laboral%20y%20Pobreza_Anuale%20-%202022.pdf)

<sup>55</sup> Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo- Anual 2022, Tasa de empleo adecuado. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/Anual/Principales%20resultados%20de%20Mercado%20Laboral%20y%20Pobreza\\_Anuale%20-%202022.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/Anual/Principales%20resultados%20de%20Mercado%20Laboral%20y%20Pobreza_Anuale%20-%202022.pdf)





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

11. Con relación a la tasa de subempleo, los resultados reflejan que las provincias con las tasas de subempleo más altas en porcentaje durante el año 2022 fueron Santa Elena con un 28.4%; Napo con un 27.1%; El Oro con un 26.5%; Manabí con un 25.6% y Esmeraldas con un 24.7%. En comparación, las provincias con los mejores porcentajes en cuanto a las tasas de subempleo fueron Galápagos 13.3%; Sucumbíos con un 14.5%; Pastaza con un 16.8%; Imbabura con un 19.1% y Pichincha con un 19.2%<sup>56</sup>.
12. En lo que se refiere a la comparación de mercado laboral entre hombres y mujeres en el Ecuador durante el año 2022, las cifras reflejan un escenario menos favorecedor para las mujeres frente a los hombres con relación a la tasa de desempleo. Así, las mujeres a nivel nacional tienen una tasa superior con un 5.1% frente al 3.8% correspondiente a hombres. Respecto de la tasa de empleo adecuado, los hombres alcanzaron una tasa del 40.1% de empleo adecuado frente al 27.0% de las mujeres.<sup>57</sup> El panorama no es más alentador durante el año 2022, en cuanto al promedio de ingreso laboral, correspondiéndole a los hombres un promedio de ingreso laboral de 503 USD frente a 406 USD de las mujeres. Sobre la mediana de ingreso laboral, las cifras empeoraron durante el año pasado, correspondiendo a los hombres un valor de 406 USD frente a las mujeres con 270 USD.<sup>58</sup>
13. Ahora bien, en resumen, las cifras correspondientes al año 2023 y de acuerdo con el Boletín de cifras del Sector Productivo a septiembre del precitado año, 35 de cada 100 personas tienen empleo adecuado, 61 de 100 personas tienen empleo inadecuado, 1 de cada 100 personas se encuentra en empleo no clasificado y 3 de cada 100 personas se encuentran en el desempleo<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo- Anual 2022, Tasa de subempleo. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/Anual/Principales%20resultados%20de%20Mercado%20Laboral%20y%20Pobreza\\_Anual%20-%202022.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/Anual/Principales%20resultados%20de%20Mercado%20Laboral%20y%20Pobreza_Anual%20-%202022.pdf)

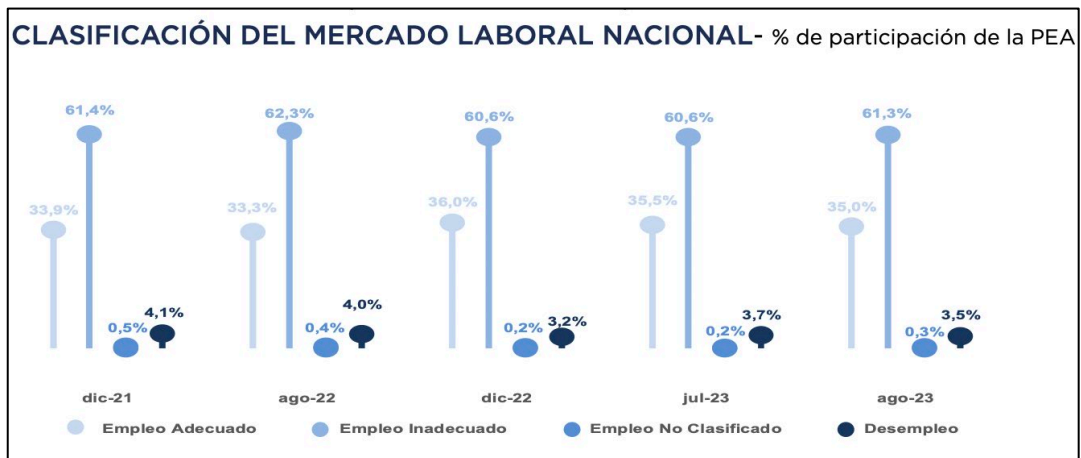
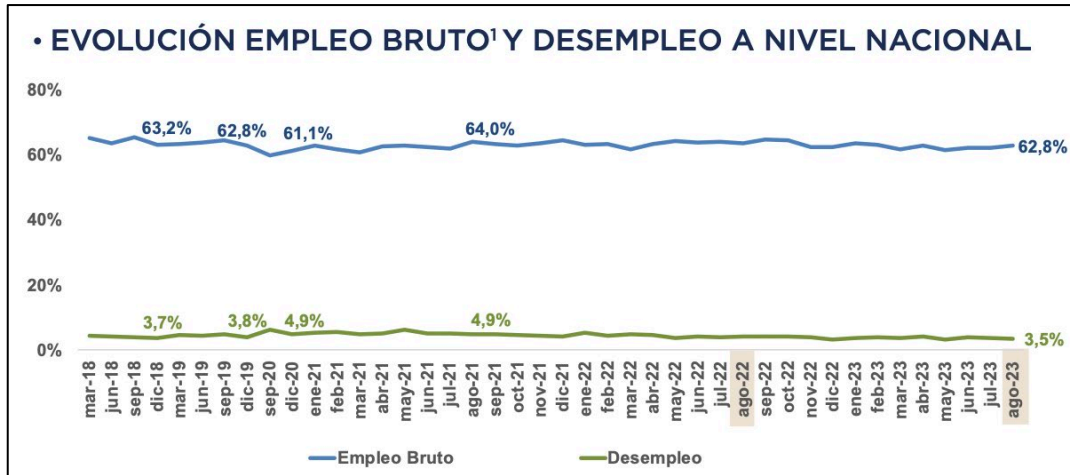
<sup>57</sup> Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo- Anual 2022, Perfil laboral por sexo. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/Anual/Principales%20resultados%20de%20Mercado%20Laboral%20y%20Pobreza\\_Anual%20-%202022.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/Anual/Principales%20resultados%20de%20Mercado%20Laboral%20y%20Pobreza_Anual%20-%202022.pdf)

<sup>58</sup> *Ibíd*em 6.

<sup>59</sup> Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, Boletín de cifras del Sector Productivo, septiembre 2023, <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2023/09/Boletin-Cifras-Productivas-SEP-2023.pdf>



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



14. En general, Ecuador es uno de los mercados menos competitivos en Latinoamérica en comparación a otros países de la región<sup>60</sup>. La regularización del derecho laboral también conocida como flexibilidad laboral es un término que aparece a final de los años 80. La Oficina Internacional de Trabajo define a la flexibilidad del mercado de trabajo como la capacidad de este de adaptarse a las circunstancias económicas, sociales y tecnológicas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico establece que la flexibilidad laboral es “*el ajuste de todos los costos reales de la mano de obra a las variaciones de las*

<sup>60</sup> GRUPO BANCO MUNDIAL, “Índice de Desempeño Logístico”, Washington D.C, 2021.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

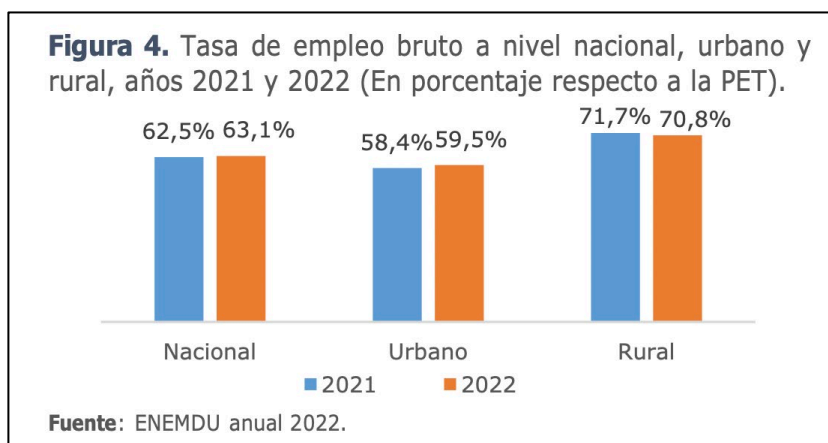
*condiciones económicas.*”<sup>61</sup>. En consecuencia, las condiciones económicas de una sociedad pueden ser razón suficiente para que se lleve a cabo un proceso de flexibilidad laboral, considerado como una reorganización de las modalidades contractuales a fin de enfrentar una realidad adversa y que permita brindar nuevos y mejores escenarios para la población afectada por un mercado laboral poco atractivo y dinámico. De tal forma, la flexibilidad laboral tiende a ser utilizada como una forma para contener el aumento del desempleo y mejorar la competitividad<sup>62</sup>.

15. Como se ha podido ver, sin perjuicio de cualquier otro detalle que se pueda desarrollar, la realidad laboral de los mercados ecuatorianos exige una flexibilización laboral que brinde mayores oportunidades a aquellos sectores de la población ecuatoriana que no goza de un empleo adecuado o siquiera de un empleo formal.

### *Identificación de la problemática*

- i. Las cifras del mercado laboral durante el año 2022.

16. Durante el año 2022, además de las cifras ya identificadas, en cuanto al empleo bruto a nivel nacional se ubicó en 63.1%, siendo que a nivel urbano fue del 59.5% mientras que en el área rural fue de 70.8%.



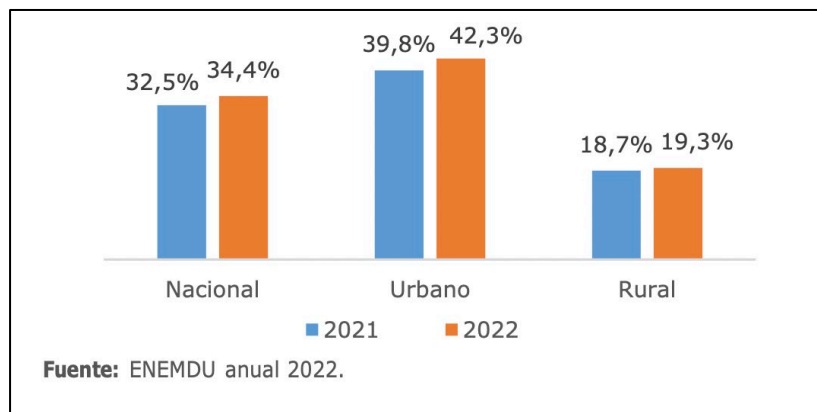
<sup>61</sup> Guevara, Diego, “Globalización y mercado de trabajo en Colombia: algunas consideraciones en el marco de la flexibilización laboral”, en Reflexión Política, Año 5, no. 10, 2003, p. 105. ISSN 0124-0781.

<sup>62</sup> Pincay, Herlinda. La desregularización del Derecho Laboral: Aplicabilidad en el Contexto Ecuatoriano, Julio 2021, pág. 7.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

17. Con relación a los componentes del empleo, particularmente el empleo adecuado o pleno, durante el año 2022 la tasa se ubicó en apenas un 34.4%, respecto de la población económicamente activa, evidenciando un crecimiento en comparación con el año 2021 donde se ubicó en el 32.5%.

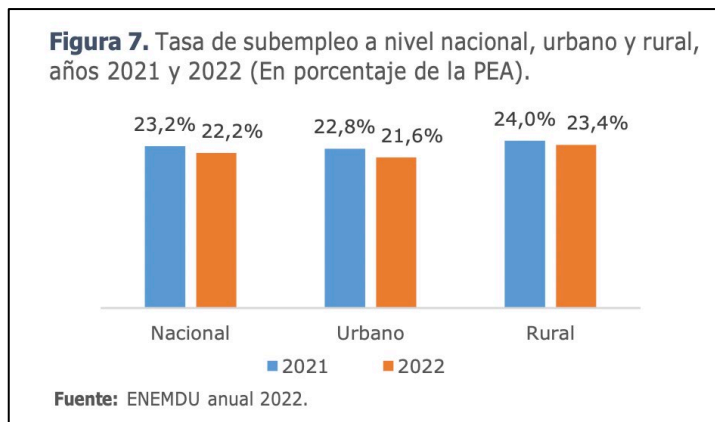


18. Respecto del subempleo, para el año 2022, la tasa nacional fue de un 22.2%, siendo en el área urbana de un 21.6% y en el área rural del 23.4%.<sup>63</sup>

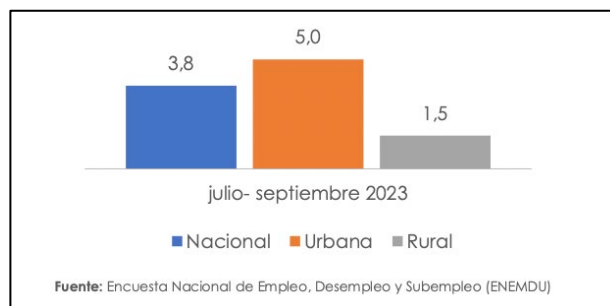
<sup>63</sup> Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), anual 2022, Boletín Técnico No. 05-2023-ENEMDU, 28 de febrero de 2023. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/Anual/Bolet%C3%ADn%20t%C3%A9cnico%20anual%20enero-diciembre%202022.pdf>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



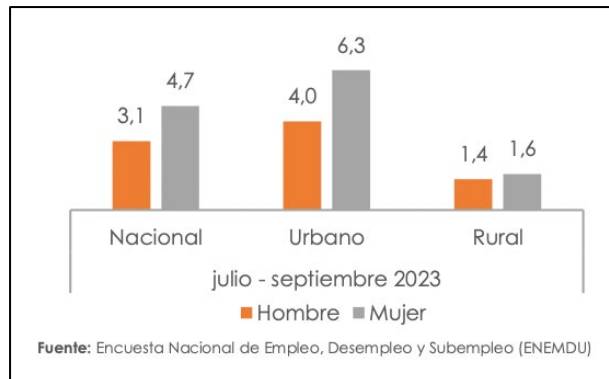
19. Ahora bien, respecto de las cifras laborales correspondientes al año 2023, el Instituto Nacional de Estadística y Censos ha informado que, durante el tercer trimestre del año en curso, las tasas de desempleo a nivel nacional reflejan un porcentaje de 3.8%, siendo la ciudad de Quito aquella con la mayor tasa de desempleo obteniendo un 8.3%. Con relación a las diferencias por sexo, la tasa de desempleo para mujeres fue mayor a la de hombres a nivel nacional y por área; así durante el mismo tiempo el 4.7% de las mujeres de la población económicamente activa se encontraron en situación de desempleo frente al 3.1% de los hombres<sup>64</sup>.



<sup>64</sup> Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), III Trimestre julio-septiembre 2023, Boletín Técnico No. 17-2023-ENEMDU; 31 de octubre de 2023, [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2023/Trimestre\\_III/2023\\_III\\_trimestre\\_Boletin\\_empleo.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2023/Trimestre_III/2023_III_trimestre_Boletin_empleo.pdf)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



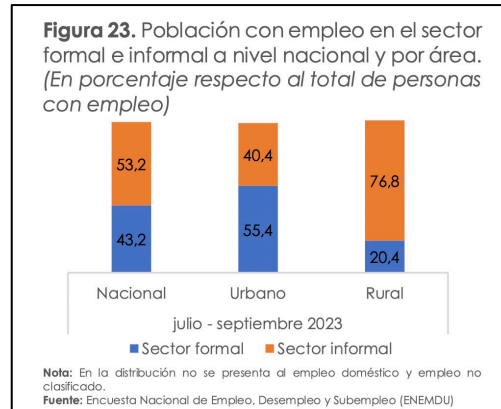
- 20.** Con relación al empleo adecuado, las cifras del INEC correspondiente al tercer trimestre del año 2023 indican que el porcentaje de personas con empleo pleno fue del 36.2%; mientras que la tasa del subempleo alcanzó un 20%; y, el empleo no remunerado se ubicó en un 10.4%.
- 21.** Finalmente, sobre condiciones del empleo a nivel nacional, es importante señalar que “*el empleo en el sector informal se define operativamente como el conjunto de personas que trabajan en unidades productivas de menos de 100 trabajadores que no tienen Registro Único de Contribuyentes (RUC) (INEC, 2015)*”; por el contrario “*el empleo en el sector formal se define como las personas que trabajan en establecimientos que tienen RUC*”. Así, “*durante los meses de julio - septiembre de 2023, a nivel nacional, del total de personas con empleo, el 43,2% se encontraban en el sector formal y el 53,2% en el sector informal. El 3,7% restante está en el empleo doméstico y en la categoría de no clasificados*”.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Ibidem 13.



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**



22. Finalmente, vale acotar que la realidad nacional enfrenta a la población joven como la más afectada por falta de oportunidades. Así, en lo que respecta al desempleo existe distorsiones considerables cuando el análisis se realiza a partir de la edad, donde los más afectados con los jóvenes entre 25 y 34 años que alcanzó un 32.7% de desempleo durante el primer trimestre de 2023. Frente a ellos, los jóvenes entre 15 y 24 años también obtuvieron un 32.3% de desempleo.

ii. El contexto normativo del Ecuador durante el año 2023 y la rigurosidad del mercado laboral ecuatoriano.

23. La legislación ecuatoriana preveía la existencia del denominado contrato a plazo fijo hasta el año 2015; particularmente era una figura contractual reconocida por el Código del Trabajo en su artículo 14. Dicha figura contractual fungía como la regla general de las modalidades contractuales en el Ecuador, no obstante, en virtud de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del trabajo en el hogar, publicada mediante Registro Oficial Suplemento No. 483 de 20 de abril de 2015, se modificó de la siguiente manera:

24. Los cambios legislativos realizados en el año 2015 fueron los siguientes:

<b>Código de Trabajo previo a las reformas introducidas por la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del trabajo en el hogar</b>	<b>Código de Trabajo posterior a las reformas introducidas por la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del trabajo en el hogar</b>
Art. 14.- Estabilidad mínima y excepciones. - Establécese un año	Art. 14.- Contrato tipo y excepciones. - El contrato individual de trabajo a



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<p>como tiempo mínimo de duración, de todo contrato por tiempo fijo o por tiempo indefinido, que celebren los trabajadores con empresas o empleadores en general, cuando la actividad o labor sea de naturaleza estable o permanente, sin que por esta circunstancia los contratos por tiempo indefinido se transformen en contratos a plazo, debiendo considerarse a tales trabajadores para los efectos de esta Ley como estables o permanentes.</p> <p>Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Los contratos por obra cierta, que no sean habituales en la actividad de la empresa o empleador;</li><li>b) Los contratos eventuales, ocasionales y de temporada;</li><li>c) Los de servicio doméstico;</li><li>d) Los de aprendizaje;</li><li>e) Los celebrados entre los artesanos y sus operarios;</li><li>f) Los contratos a prueba;</li><li>g) Nota: Literal derogado por Decreto Legislativo No. 8, publicado en</li></ul>	<p>tiempo indefinido es la modalidad típica de la contratación laboral estable o permanente, su extinción se producirá únicamente por las causas y los procedimientos establecidos en este Código.</p> <p>Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Los contratos por obra cierta, que no sean habituales en la actividad de la empresa o empleador;</li><li>b) Los contratos eventuales, ocasionales y de temporada;</li><li>c) Los de aprendizaje; y,</li><li>d) Los demás que determine la ley.</li></ul>
---	---





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Registro Oficial Suplemento 330 de 6 de mayo del 2008; y,  h), Los demás que determine la ley.	
---	--

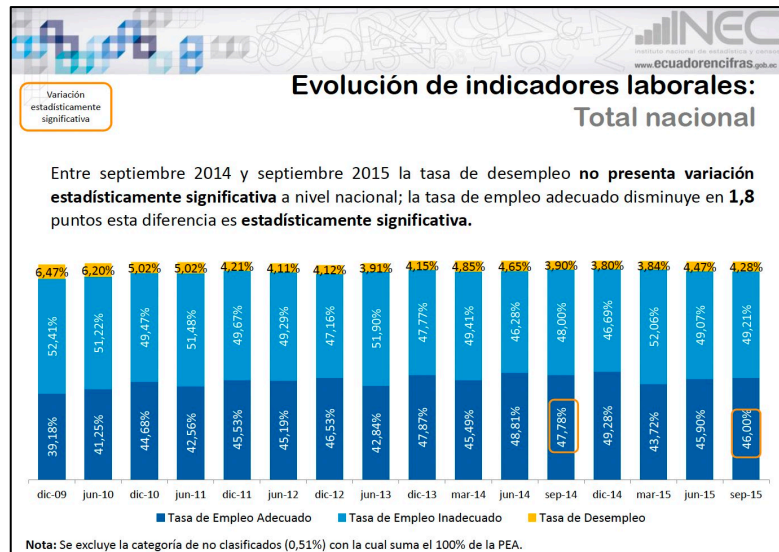
**25.** Con los cambios incorporados, la figura del contrato de trabajo a plazo fijo desapareció del mercado laboral y con ella la oportunidad que permitía tanto a empleadores como empleados acordar plazas de trabajo, con fechas claras de inicio como de finalización. Frente a ello, el mercado laboral experimentó repercusiones negativas en cuanto a las cifras de aumento del trabajo informal y reducción en cuanto al empleo adecuado. Si se toma en cuenta el desarrollo histórico de los meses posteriores a la reforma laboral implementada, es posible evidenciar que las tasas se vieron afectadas, deteriorando el mercado laboral ecuatoriano. Así, por ejemplo, según los reportes estadísticos del INEC para los meses de junio y septiembre de 2015, es decir dos y cinco meses posteriores a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del trabajo en el hogar, las tasas de empleo inadecuado pasaron de 52.06% en marzo de 2015, a 49.0% en junio de 2015 y 49.21% para septiembre de 2015. En cuanto a las tasas de empleo adecuado, las mismas evolucionaron de la siguiente manera: 43.72% en marzo de 2015; 45.90% en junio de 2015 y 46.00% en septiembre de 2015<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Indicadores Laborales, septiembre 2015, 15 años y más. Evolución de indicadores laborales: Total nacional. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Septiembre-2015/Presentacion\\_Empleo.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Septiembre-2015/Presentacion_Empleo.pdf)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



26. Otros indicadores importantes para tomar en cuenta durante los primeros meses posteriores a la reforma laboral del año 2015 son aquellos correspondientes a las principales ciudades del país. Particularmente la tasas desempleo tanto en la ciudad de Quito como Guayaquil se redujeron. Para el caso de Quito, pasó de 4.39% en marzo de 2015 a 4.77% en junio de 2015 y 5.21% para septiembre de dicho año. Respecto de Guayaquil, la tasa pasó de 3.78% en marzo de 2015, a 4.65% en junio de 2015 y 4.93% para septiembre del mismo año<sup>67</sup>.
27. A raíz de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del trabajo en el hogar, el ente rector en materia laboral expidió el Acuerdo Ministerial MDT – 2015 – 0088 de fecha 23 de abril de 2015, el mismo que sirvió con normativa secundaria para terminar de regular la eliminación del contrato a plazo fijo como modalidad contractual válida en el país. Así, a través de su artículo 3 literal c, se estableció que “c) *A partir del 1° de enero de 2016, no se podrá celebrar contratos individuales de trabajo a plazo fijo*”<sup>68</sup>.
28. De hecho, conforme se puede notar en el Informe Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Hacia la creación de mejor empleo en la postpandemia, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo, sin considerar al 2020 producto de la pandemia por COVID-19, el año

<sup>67</sup> Ibidem 15.

<sup>68</sup> Acuerdo Ministerial MDT – 2015 – 0088 de fecha 23 de abril de 2015, Ministerio del Trabajo.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

inmediatamente posterior a las reformas implementadas en el año 2015, experimento los niveles más altos de desocupación anual alcanzando un total de 4.5<sup>69</sup>.

**Cuadro A1.1**  
América Latina y el Caribe: tasas de desocupación nacional anual, por país y sexo  
(En tasas anuales medias)

País		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>América Latina</b>													
Argentina <sup>a</sup>	Total	7,2	7,2	7,1	7,3	6,5	8,5	8,4	9,2	9,8	11,5	8,8	6,8
	Hombres	6,3	6,1	6,1	6,5	5,7	7,8	7,5	8,2	9,2	10,8	7,9	6,1
	Mujeres	8,5	8,8	8,5	8,4	7,6	9,4	9,5	10,5	10,7	12,4	9,9	7,6
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	Total	2,7	2,9	2,9	2,9	3,5	3,5	3,6	3,5	3,7	4,2	5,1	3,5
	Hombres	2,2	1,6	2,3	1,7	3,0	3,1	3,3	3,4	3,5	4,1	4,6	3,0
	Mujeres	3,2	3,1	3,5	3,1	4,2	4,0	4,0	3,6	4,0	4,3	5,6	4,1
Brasil <sup>c</sup>	Total	6,7	7,4	7,2	6,9	8,6	11,6	12,8	12,4	12,0	13,8	13,2	9,3
	Hombres	4,9	6,0	5,8	5,8	7,3	10,1	11,2	10,8	10,1	11,8	10,7	7,5
	Mujeres	9,1	9,4	9,1	8,5	10,4	13,7	14,9	14,5	14,4	16,3	16,5	11,5
Chile <sup>d</sup>	Total	7,3	6,6	6,1	6,5	6,3	6,7	7,0	7,4	7,2	10,8	8,9	7,9
	Hombres	6,2	5,6	5,4	6,1	5,8	6,3	6,5	6,7	6,7	10,6	8,6	7,4
	Mujeres	8,9	8,1	7,1	7,1	7,0	7,2	7,5	8,3	8,0	11,0	9,2	8,5
Colombia <sup>a</sup>	Total	10,1	9,7	9,0	8,5	8,3	8,6	8,8	9,1	9,9	15,1	13,8	11,2
	Hombres	7,9	7,5	7,0	6,7	6,4	6,8	6,9	7,1	7,8	12,3	11,3	9,0
	Mujeres	13,1	12,7	11,7	11,0	10,8	11,1	11,4	11,6	12,6	19,2	17,3	14,3
Costa Rica	Total	10,3	10,2	9,4	9,6	9,6	9,5	9,1	10,3	11,8	19,6	16,4	12,2
	Hombres	8,7	8,9	8,3	8,1	8,0	8,0	7,5	8,4	9,3	15,6	12,7	9,4
	Mujeres	13,0	12,2	11,1	11,9	12,2	12,1	11,6	13,2	15,3	25,7	22,0	16,5
Ecuador <sup>f</sup>	Total	3,4	3,2	3,0	3,4	3,6	4,5	3,8	3,5	3,8	6,2	4,6	3,8
	Hombres	2,9	2,8	2,7	3,0	3,0	3,7	3,0	2,9	3,2	5,3	3,7	3,3
	Mujeres	4,2	3,8	3,7	4,1	4,5	5,8	4,9	4,4	4,6	7,6	5,8	4,5

**29.** Normativamente, el Ecuador a 2023 no ha tenido importantes reformas laborales que doten a la población de más mecanismos de contratación laboral; por el contrario, mantiene las figuras contractuales arraigadas desde ya casi una década y que contrario a lo que se pensó en su momento no han servido para ampliar las oportunidades o siquiera dotar al sector empleado de más y mejores condiciones. Esto último se debe a una sencilla razón y es que no es posible ofrecer mejores condiciones laborales si no existen oportunidades de trabajo.

**30.** Con el paso de los años, la realidad nacional de los años 2021, 2022 y 2023 requiere la toma de medidas por parte de la administración pública que permita el desarrollo de más y mejores oportunidades laborales. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo, en su *Informe Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Hacia la creación de mejor empleo en la postpandemia*, aunque durante los años 2021 y 2022 los mercados de la región experimentaron una recuperación generalizada de los impactos tras la pandemia generada por el COVID-19 en 2020, en indicadores como la participación laboral y la desocupación, el contexto también es que “*La recuperación ha sido heterogénea a lo largo de la región, y en ciertos países algunos indicadores aún no alcanzan los niveles anteriores a la pandemia. A pesar del desempeño favorable observado en los mercados laborales en 2021*

<sup>69</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL y Organización Internacional del Trabajo, junio, 2023. Informe Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Hacia la creación de mejor empleo en la postpandemia, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/80b8ed48-ce7f-4b38-a54a-21aba58a55b2/content>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

y 2022, en la región existen brechas de género estructurales en materia de tasas de participación y de desocupación.”<sup>70</sup>

31. De hecho, de acuerdo con el mismo informe esta pequeña recuperación tangible durante los últimos años no se puede considerar como sostenible en el tiempo, ahondando en la necesidad de que la administración pública ponga en marcha medidas que aporten al aumento de empleos y así como a la mejora de sus condiciones. Así se ha sido categórico en señalar que:
32. Dado un escenario de menor crecimiento futuro y de tasas de inflación relativamente altas, el panorama no es muy optimista para los mercados laborales de América Latina y el Caribe. Un menor crecimiento de la actividad económica redundará en una desaceleración del crecimiento del empleo. Las estimaciones para 2023 de la CEPAL (2022) y la OIT (2023) son que el empleo crecerá entre un 1,0% y un 1,9%. De igual forma, preocupa la calidad del empleo que se generará en un contexto de bajo crecimiento, pues muy probablemente, significará que los trabajadores serán más vulnerables, tendrán menores niveles de protección social y se ubicaran en sectores menos productivos, lo que aumentará los niveles de pobreza y desigualdad en la región<sup>71</sup>.
33. Por último, es fundamental considerar que de acuerdo con el Índice de Libertad Económica de la Heritage Foundation, en el año 2023 nuestro país tiene una calificación de 55.0 sobre 100 en libertad económica en general, siendo ranqueado en la posición 119; particularmente sobre la eficiencia regulatoria nacional la libertad de contratación laboral se encuentra en 56.5 sobre 100 frente al año 2021 que experimentó un total de 47.9 sobre 100. Señala el índice que *“las regulaciones laborales obsoletas desalientan la nueva contratación, y los empleadores recurren a contratos de subcontratación a corto plazo.”* (Traducción libre)<sup>72</sup>.

---

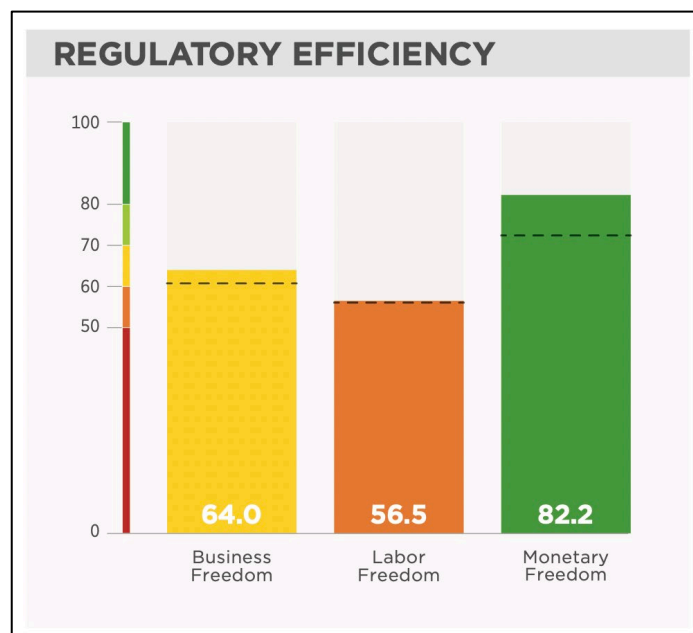
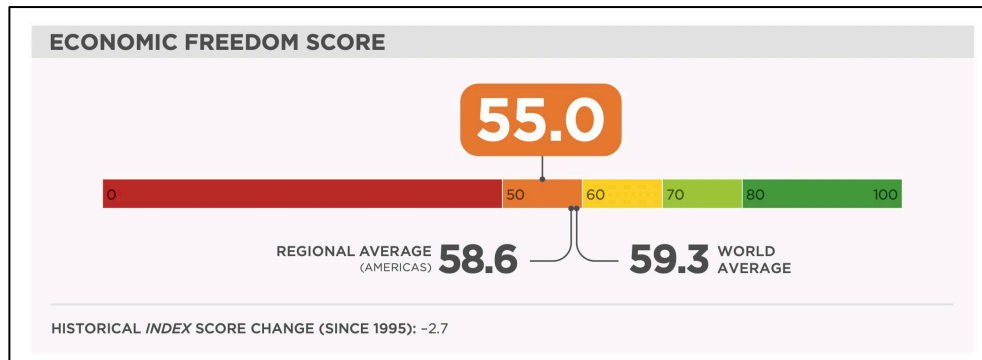
<sup>70</sup> *Ibidem* 18

<sup>71</sup> *Ibidem* 18.

<sup>72</sup> 2023 Index of economic freedom, Heritage Foundation.  
[https://www.heritage.org/index/pdf/2023/countries/2023\\_IndexofEconomicFreedom-Ecuador.pdf](https://www.heritage.org/index/pdf/2023/countries/2023_IndexofEconomicFreedom-Ecuador.pdf)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



- 34.** El desarrollo de un régimen laboral alternativo a la regla general de contratación vigente al día de hoy conlleva necesariamente la construcción de un puente de más y mejores oportunidades de trabajo, principalmente para la población carente de un trabajo formal. Aquello no puede implicar en ningún sentido la vulneración de derechos de quienes actualmente ya cuentan con un empleo y que podrán continuar amparados por los regímenes actuales.
- 35.** En función del panorama descrito en secciones anteriores, a día de hoy es necesario ofrecer un marco jurídico alternativo que dinamice el mercado laboral y aumente la capacidad del sector empleador para ofertar plazas de trabajos de calidad sin desatender la integridad, los derechos y garantías del trabajador.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

36. Lamentablemente, históricamente, cualquier intento por abordar la flexibilización laboral del Ecuador enfrenta como riesgo su categorización, per se, como regresiva en materia de derechos laborales, especialmente aquellas que desafían la forma tradicional de concebir el trabajo<sup>73</sup>. Ahí radica la necesidad de consultar a la ciudadanía su interés por poner en vigencia modalidades contractuales siempre que se garanticen límites infranqueables que aseguren los derechos y garantías laborales y que en ningún caso puedan significar la regresión en materia de derechos.
37. Así las cosas, vale la pena delimitar ciertos conceptos jurídicos inmersos en la presente discusión. Entre ellos, necesariamente hay que abordar los relativos a derecho adquirido y mera expectativa. Estos conceptos ya han sido desarrollados por la jurisprudencia constitucional local y comparada. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia resolvió en 2004 ante un intento por declarar la inconstitucionalidad de la Ley 789 que introdujo la flexibilización regulatoria laboral en el vecino país. Ahí la Corte colombiana determinó que los derechos adquiridos gozan de protección constitucional, y no pueden ser desconocidos por las leyes ulteriores<sup>74</sup>. Así también, reconoce que las meras expectativas no gozan de dicha protección<sup>75</sup>. Este criterio partió de la idea fundamental de que una reforma legal no puede atentar contra situaciones jurídicas ya consolidadas durante la vigencia de una regulación anterior. Por otro lado, fue enfática en señalar que, si goza de la virtualidad necesaria para modificar regulaciones abstractas, aunque éstas impliquen erosionar las probabilidades o esperanzas que alguna persona tenía de obtener algún día un derecho<sup>76</sup>. Ahí que no es concebible la idea de que en materia laboral la regresión de derechos es infranqueable, pues dicha característica claro que existe en la medida en que se parte de situación jurídicas consolidadas y no en meras suposiciones o esperanzas; los cambios normativos son viables y proceden si y solo si sus efectos no afecten las consecuencias reales y palpables de que pudieron haber generado las normas objeto de modificación. Así, las meras expectativas no representan una barrera contra los cambios

---

<sup>73</sup> Vallejo, Martha y Ayala, Margarita, “Análisis de la aplicación de la Flexibilización Laboral en el Ecuador como estrategia para incrementar el empleo”, en Revista Killkana Sociales, vol. 2, No, 4, 2018, p. 57. e-ISSN 2588-087X.

<sup>74</sup> Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia [SCCC], 27 de enero de 2004 (Sentencia C-038 de 2004, ponente: Eduardo Montealegre Lynett).

<sup>75</sup> Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia [SCCC], 27 de enero de 2004 (Sentencia C-038 de 2004, ponente: Eduardo Montealegre Lynett).

<sup>76</sup> Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia [SCCC], 27 de enero de 2004 (Sentencia C-038 de 2004, ponente: Eduardo Montealegre Lynett).



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

legislativos en materia laboral, incluso si las nuevas regulaciones resultaren aparentemente menos favorables a los trabajadores.<sup>77</sup>

- 38.** Para el caso ecuatoriano, la Corte Constitucional en su sentencia 184-14-SEP-CC estableció los conceptos aplicables de los términos “derecho adquirido” y “expectativas legítimas”. Así señaló que un derecho adquirido implica “una situación creada cumpliendo todas las condiciones necesarias para adquirirlo, en estricta observancia de los requisitos que exige el ordenamiento jurídico vigente. Una vez consolidada no puede ser desconocida ni vulnerada por los actos o posiciones posteriores, es decir, debe respetar los derechos adquiridos; en tal virtud, se entienden incorporadas como válidas y definitivas, y pertenecen al patrimonio de una persona”. Respecto de las legítimas expectativas fue clara en señalar que “son situaciones que no están consolidadas, ya por omisión o incumplimiento de ciertos requisitos previstos en la ley para surtir plenos efectos; por tal razón, en ella solamente existen simples esperanzas que no constituyen derechos, ni eventuales siquiera; es decir, corresponde a situaciones de hecho más que a situaciones jurídicas, son intereses que no están jurídicamente protegidos; por tanto, ceden ante una nueva disposición que puede dejarla sin efecto, es decir, se puede modificar, sin que esto implique vulneración de “derechos””.<sup>78</sup>
- 39.** En definitiva, las disposiciones que pudieran ser incorporadas después de un adecuado debate democrático serán constitucionales en la medida en que no afecten a los derechos de los trabajadores adquiridos con anterioridad a eventuales reformas de rango legal. Por ello, en la medida en que estos límites no sean sobrepasados, la aplicación de mecanismos de flexibilización laboral no puede ser prejuzgada como vía para el quebrantamiento de derechos.

### **El marco constitucional vigente y criterios jurisprudenciales relacionados.**

- 40.** Para adentrarnos en la discusión sobre la consulta ciudadana para la implementación de nuevos mecanismos de contratación laboral, es adecuado referirse a las principales disposiciones normativas que marcan el campo de juego en esta materia; además de aterrizar en los pronunciamientos jurisdiccionales más relevantes.

---

<sup>77</sup> Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia [SCCC], 27 de enero de 2004 (Sentencia C-038 de 2004, ponente: Eduardo Montealegre Lynett).

<sup>78</sup> Sentencia de la Corte Constitucional [SCC], 12 de diciembre de 2014 (184-14-SEP-CC).



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 41.** La Constitución de la República parte definiendo al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia<sup>79</sup>. A la par y en relación con esa definición macro del Estado ecuatoriano, la Constitución le da a ese mismo Estado el deber primordial de planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza y promover el desarrollo sustentable<sup>80</sup>. Estos tres deberes primordiales son, por simple lógica, interrelaciones con la promoción de más y mejores empleos. La oportunidad laboral implica necesariamente una conexión real y palpable entre las personas y su situación económica; aquello amplificado propende al desarrollo adecuado de la sociedad ecuatoriana.
- 42.** Ya más en detalle, dentro del aspecto laboral, la Constitución de la República es clara en señalar en su artículo 33 que el trabajo es un derecho, un deber social y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía, y que el Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado<sup>81</sup>. Este artículo marca la cancha constitucional bajo la cual debe analizarse cualquier pronunciamiento ciudadano que pretenda servir de mandato para reformas legales en la materia. Así cualquier iniciativa, como la que se expone deberá garantizar a los trabajadores **i)** el respeto a su dignidad; **ii)** una vida decorosa; **iii)** remuneraciones y retribuciones justas; y, **iv)** el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.
- 43.** Asimismo, y como parte de los derechos de libertad, piedra angular a ser protegida en un Estado, la Constitución reconoce el derecho a desarrollar actividades económicas, a la libertad de contratación y a la libertad de trabajo<sup>82</sup>. Precisamente, son estos pilares fundamentales para precautelar con la presente propuesta de consulta, pues en la medida en que el Estado desarrolle mecanismos que sirvan de vía para nuevas oportunidades de trabajo la ciudadanía verá amplificado su derecho para ser parte del desarrollo de actividades económicas, de elegir qué contratos suscribir y principalmente optar por una oportunidad laboral, tanto en su calidad de empleados como empleadores.
- 44.** Por otro lado, la carta magna encarga como parte del régimen de desarrollo, los objetivos de mejorar la calidad de vida, así como de aumentar las capacidades y potencialidades de la población. Ahí radica una razón más para el desarrollo de mecanismos alternativos a los actualmente vigentes que abra la posibilidad para que aquellos en situación de desempleo

---

<sup>79</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 1.

<sup>80</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 3.

<sup>81</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 33.

<sup>82</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 66, numerales 15, 16 y 17.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

o empleo inadecuado puedan acceder a oportunidades que a su vez impliquen mejorar la calidad de sus vidas, así como sus capacidades y potencialidades. Ahí, asume un rol central la generación de nuevas plazas de trabajo<sup>83</sup>.

**45.** Por otro lado, no se puede desatender que la Norma Suprema señala que son parte de los objetivos de la política económica el impulsar el pleno empleo y la valoración de todas las formas de trabajo, además de la estabilidad económica siendo definitiva como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo<sup>84</sup>. Adicionalmente, la Constitución otorga al Estado la responsabilidad de garantizar el derecho al trabajo, reconociendo además todas las modalidades de trabajo, con relación de dependencia o autónomas, donde todos los trabajadores son actores sociales productivos<sup>85</sup>. Frente a esos mandatos constitucionales, el diseño de mecanismos generadores de incentivos adecuados cuya consecuencia directa sea la generación de nuevos puestos de trabajo, es fundamental. Para esta tarea encomendada al Estado, no se puede dejar de considerar los principios constitucionales que informan el derecho al trabajo, pues será necesario que toda actuación se enmarque en ellos. Así, el artículo 326 de la Constitución determina como principios que sustenta el derecho al trabajo, entre otros, los siguientes:

1. El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo.
2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario.
3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.
4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.
5. Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar.
6. Toda persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo y a mantener la relación laboral, de acuerdo con la ley. (...).<sup>86</sup>

**46.** Ahora bien, corresponde traer a colación algunos de los principales pronunciamientos del órgano de control constitucional en el Ecuador relacionados en la materia. Además de los ya mencionados criterios constitucionales que diferencian entre derecho adquirido y

---

<sup>83</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 276, numerales 1 y 2.

<sup>84</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 284, numerales 6 y 7.

<sup>85</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 325.

<sup>86</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 325, numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

legítimas expectativas, es importante considerar que la Corte Constitucional en su Sentencia No. 093-14-SEP-CC fue clara en expresar que **el derecho al trabajo se constituye en una necesidad humana, que obligatoriamente debe ser tutelado por el Estado, a través del incentivo de políticas públicas que estimulen el trabajo a través de todas sus modalidades, así como también, a través de la protección de los derechos laborales de todas las trabajadoras y trabajadores.**

47. También, mediante sentencia No. 016-13-SEP-CC, el organismo determinó que: “(...) el derecho al trabajo, al ser un derecho social y económico, adquiere una categoría especial toda vez que tutela derechos de la parte considerada débil dentro de la relación laboral, quien al verse desprovista de los medios e instrumentos de producción puede ser objeto de vulneración de sus derechos; es en aquel sentido que se reconoce constitucionalmente el derecho a la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores, los cuales, asociados con el principio de indubio pro operario constituyen importantes conquistas sociales que han sido reconocidas de forma expresa en el constitucionalismo ecuatoriano.”<sup>87</sup>
48. Por otro lado, la Corte Constitucional ha insistido en que el derecho constitucional al trabajo es entonces esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inherente e inseparable de la dignidad humana por lo que, toda persona tiene derecho a trabajar para vivir con dignidad. La importancia de este derecho, radica en que sirve para la supervivencia del individuo y de su familia, y contribuye además en tanto que el trabajo sea acogido o aceptado libremente y con responsabilidad, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad. Textualmente, ha señalado que “(...) el derecho constitucional al trabajo conforme manda la Constitución debe ser garantizado por el Estado, a través del desarrollo de políticas públicas, de incentivos para la contratación de personal así como también, de la tutela de los derechos laborales de todos los trabajadores y trabajadoras del país.”. No obstante, el derecho al trabajo no se concibe como absoluto al igual que sucede con otros derechos y libertades constitucionales; pues, de su naturaleza y de las repercusiones sociales de su ejercicio, se desprenden las limitaciones que la sujetan a prescripciones de carácter general establecidas por el legislador en el ordenamiento jurídico vigente y a restricciones de índole concreta por parte de las autoridades administrativas<sup>88</sup>.
49. Ha sido reiterativa la Corte en indicar que el derecho al trabajo se constituye en una necesidad humana, que obligatoriamente debe ser tutelada por el Estado, a través del

---

<sup>87</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 016-13-SEP-CC

<sup>88</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 143-15-SEP-CC



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

incentivo para la contratación de personal, así como también, la tutela de los derechos laborales de todas las trabajadoras y trabajadores<sup>89</sup>.

50. En cuanto al desarrollo de las características propias del derecho al trabajo, la Corte Constitucional mencionó en su sentencia No. 014-15-SEP-CC que el derecho al trabajo, como tal, tiene características bien definidas y una de ellas es el carácter contractual del mismo, es decir, que parte de una relación jurídica existente entre empleador y trabajador, dado que se basa en el contrato del trabajo del cual derivan derechos para todas las personas como por ejemplo a percibir un sueldo, afiliación al seguro social, a percibir el décimo tercero y cuarto sueldo en las fechas establecidas, vacaciones, licencia de maternidad y paternidad, y otros que le otorgue la ley o los contratos individuales o colectivos. De esta manera, ha de tenerse en cuenta que el derecho al trabajo en su dimensión constitucional, que además es aquella vinculada con su núcleo esencial, se expresa a través del reconocimiento jurídico de justas remuneraciones y retribuciones, así como en el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado, conforme el artículo 33 de la Constitución de la República<sup>90</sup>.
51. Corresponde ahora dedicarle ciertas líneas a lo desarrollado por la jurisprudencia constitucional ecuatoriana sobre la precarización laboral; pues será esta una línea inquebrantable de cualquier consulta ciudadana sobre esta materia. Cualquier intento cuyo efecto sea infringir dichos límites constitucionales deberá declararse como improcedente. Así, la alta corte mediante sentencia No. 037-16-SIN-CC, señaló que:
52. “(...) **la precarización laboral constituye toda forma de trabajo realizado en condiciones inconstitucionales o ilegales**, siendo que, ante estas circunstancias, el trabajador, dentro de la relación laboral, se encuentra desprotegido a través de la merma en sus garantías básicas y necesarias que configuran el derecho al trabajo, y que se manifiestan a través de **salarios por debajo de la ley, inestabilidad laboral, falta de seguridad laboral y social, entre otras**. En definitiva, cuando el trabajador se ve afectado en sus derechos y condiciones de trabajo, constitucionalmente y legalmente reconocidos, colocándolo en una situación de desventaja económica, social o jurídica, estamos frente a una suerte de precarización laboral. (...)”<sup>91</sup>.
53. Además, la Corte también ha indicado que precarizar “(...) *no implica únicamente el trabajo por horas, sino toda forma de trabajo precario, diminutivo de la relación laboral*

---

<sup>89</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 079-14-SEP-CC

<sup>90</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 014-15-SEP-CC

<sup>91</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 037-16-SIN-CC



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*que menoscaba y aliena derechos de las personas trabajadoras.”<sup>92</sup>. Adicionalmente, haciendo suyo lo dicho por la Corte Constitucional Colombiana, expresó que la Corte Constitucional de Colombia, en sentencia C-479 de 1992, definió la estabilidad en los siguientes términos: “La certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido del empleo”<sup>93</sup>.*

54. A nivel del sistema interamericano de derecho humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

“136. En aplicación de los anteriores parámetros al presente caso, la Comisión empieza destacando que la Carta de la OEA en su artículo 45 incorpora el derecho al trabajo en los siguientes términos: Los Estados miembros [...] convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso [...].<sup>3</sup> 137. En forma más genérica, el art. 34 g) de dicha Carta, también incluye entre las metas para lograr un desarrollo integral, “(s)alarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos”<sup>4</sup>. 138 (...) En particular, la Declaración Americana establece, en su artículo XIV que “toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo”. En similar sentido, el Protocolo de San Salvador refiere que “toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”<sup>94</sup>.

55. Por otro lado, la Corte también ha señalado en el Caso 12.997. Fondo. Sandra Cecilia Pavez. Chile. OEA/Ser.L/V/II.170 Doc. 170. 7 de diciembre de 2018 que:

*“47. (...) corresponde determinar si el Estado en cuestión incumplió la obligación de “lograr progresivamente” la plena efectividad de tal derecho, o aquellas obligaciones generales de respetar y de garantizar el mismo. En este segundo nivel de análisis, es preciso tomar en consideración la naturaleza y alcance de las obligaciones exigibles al*

---

<sup>92</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 035-13-SEP-CC.

<sup>93</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 0009-09-SIS-CC.

<sup>94</sup> CIDH, Caso 12.428. Admisibilidad y fondo. Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antônio de Jesús y sus familiares. Brasil. OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 29. 2 de marzo de 2018.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Estado bajo los artículos 1.1, 2 y 26 de la Convención, así como los contenidos del derecho de que se trate.*

*48. En ese sentido, la Comisión entiende que el artículo 26 de la Convención Americana impone diversas obligaciones a los Estados que no se limitan a una prohibición de regresividad, el cual es un correlato de la obligación de progresividad, pero no puede entenderse como la única obligación justiciable en el sistema interamericano bajo esta norma. Así, la Comisión afirma que teniendo en cuenta el marco interpretativo del artículo 29 de la Convención Americana, el artículo 26 visto a la luz de los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, se desprenden, al menos las siguientes obligaciones inmediatas y exigibles: **i)** obligaciones generales de respeto y garantía, **ii)** aplicación del principio de no discriminación a los derechos económicos, sociales y culturales, **iii)** obligaciones de dar pasos o adoptar medidas para lograr el goce de los derechos incorporados en dicho artículo y **iv)** ofrecer recursos idóneos y efectivos para su protección. (...)*

*49. En relación con los componentes exigibles e inmediatos de la obligación de dar pasos o adoptar medidas, el Comité DESC ha indicado, por ejemplo, que la adopción de medidas por sí misma no se encuentra limitada o condicionada a otras consideraciones; por ello, si bien el logro de la realización efectiva de los derechos podrá ser paulatino, la adopción de medidas o providencias para tales efectos deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible a su cumplimiento. El Estado además tiene obligaciones básicas que deben satisfacer niveles esenciales de tales derechos, las cuales no están sujetas al desarrollo progresivo, sino que son de carácter inmediato<sup>8</sup>.”*

**56.** Asimismo, la CIDH ha sido enfática en señalar que

*143. En cuanto al deber de proteger frente acciones de actores no estatales, indicó que “el incumplimiento de dicho deber se produce cuando los Estados Partes se abstienen de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger a las personas sometidas a su jurisdicción contra las vulneraciones del derecho al trabajo imputables a terceros”<sup>9</sup>. Asimismo, la Corte ha señalado que “el Estado es entonces responsable por sí mismo tanto cuando funciona como empleador, como por la actuación de terceros que actúen con su tolerancia, aquiescencia o negligencia, o respaldados por alguna directriz o política estatal que favorezca la creación o mantenimiento de situaciones de discriminación”<sup>10</sup>.*

*144. Al respecto, la CIDH entiende que a la luz del deber de garantía previsto en el artículo 1.1 de la CADH y la interpretación que sobre el mismo han hecho los*



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*órganos del Sistema Interamericano, los Estados partes deben prevenir la conculcación de los derechos contenidos en el artículo 26 en el contexto de las actividades empresariales. De acuerdo al Comité DESC, ello incluye adoptar un marco jurídico que permita asegurar la protección de dichos derechos y que proporcione acceso efectivo a recursos para las víctimas de tales violaciones. Entre las acciones que aseguren un marco jurídico adecuado, el Estado deberá exigir que las empresas ejerzan la diligencia debida en materia de derechos humanos a fin de identificar, prevenir y mitigar los riesgos de vulneración de los derechos en el marco de sus actividades<sup>11</sup>.*

*145. Finalmente, dentro de las obligaciones básicas de los Estados respecto de este derecho se incluye la garantía de acceso al empleo, en especial en relación a las personas y grupos desfavorecidos y marginados<sup>12</sup>, tal es el caso de las personas que se encuentran en una situación de pobreza.*

57. En virtud de las normas constitucionales referidas, los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional ecuatoriana, así como los criterios señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es imperante explicar las razones por las que el proyecto de consulta que se pone en consideración respeta cada una de esas disposiciones, criterios y límites, a fin de que la misma cuente con la venia de la más alta Corte y pueda ser puesto en consideración del soberano.

### ***Sobre la conveniencia de la propuesta***

58. En síntesis, la propuesta de consulta pretende que la ciudadanía se pronuncie en favor o en contra del tratamiento legislativo de la figura contractual del contrato a plazo fijo. En ese sentido, a continuación, se buscará señalar las razones porque la consulta y los resultados que podrían derivar de ella no implican una vulneración al orden constitucional.
59. Como se ha señalado previamente, la Constitución de la República no solo reconoce constitucionalmente al trabajo como un derecho, sino que a la par el texto constitucional también reconoce la libertad de las personas para contratar y el poder desarrollar actividades económicas. En la relación que deriva de la coexistencia de derechos constitucionales es que nace la idea que la eliminación de la figura del contrato a plazo fijo, tras las reformas del año 2015, se coartaron todos los derechos que pudieran guardar relación, entre ellos los ya mencionados, pues el efecto implicó necesariamente una figura menos para generar oportunidades laborales (derecho al trabajo) así como la limitación excesiva para ser parte productiva de la economía (derecho a desarrollar actividades económicas).



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

60. El rol de todo Estado democrático y libre debe ser orientar las decisiones públicas hacia una maximización de las oportunidades a todos por igual y en la medida que resulta no contraria a los derechos y garantías reconocidos y adquiridos por la ciudadanía. Parte de estas obligaciones es la de garantizar el derecho al trabajo, de modo que las políticas que se adopten deben propender a la dinamización de la economía y con ello a la capacidad de los actos laborales de sujetar sus relaciones a la libertad de contratación, siempre que la misma se enmarque en lo señalado por la ley. De ahí que la propuesta pretende brindar el marco necesario de acción para que las partes intervinientes en una relación laboral cuenten a su disposición con una figura contractual que disminuya los incentivos del sector empresarial para no contratar, generando interés por ampliar las plazas de trabajo mientras que brinde al sector menos favorecido de oportunidades para acceder a los mercados laborales de trabajo con períodos razonables de estabilidad, garantías laborales adecuadas y sobre todo protección de aquellas condiciones infranqueables.
61. La recuperación de la figura del contrato a plazo fijo no solo se enmarca dentro de lo que la Constitución le encarga al Estado para bajo el régimen de desarrollo, mejorar la calidad de vida de las personas y aumentar sus capacidades y potencialidades; sino que también guarda relación directa con la responsabilidad del Estado de definir la política económica de cara a cumplir con sus objetivos tales como el impulso del pleno empleo, la valoración de todas las formas de trabajo y la garantía del derecho al trabajo en sí mismo. Flexibilizar el mercado laboral, ampliando el abanico de posibilidades para generar plazas de trabajo, respetando las garantías y derechos laborales mínimos y sobre todo sin perjudicar los derechos adquiridos de la población que actualmente goza de un trabajo formal, cumple y favorece la observancia integral de la norma constitucional.
62. Adicionalmente, la apertura de nuevos mecanismos de trabajo lucha contra las líneas de desigualdad entre las personas que actualmente se encuentran bajo una relación formal y aquellas que se hallan en el desempleo; esto último en la medida en que el mercado laboral no cuenta con las regulaciones adecuadas y los incentivos pertinentes para nuevas contrataciones, que diversifique las plazas de trabajo. Hacerlo implicaría que el Estado, conforme reza el artículo 326 de la Constitución, impulse el pleno empleo para todos aquellos sectores de la población que no gozan de plazas de trabajo; adicionalmente la propuesta de consulta conlleva la protección de todos aquellos derechos adquiridos por quienes ya hacen parte del mercado laboral; la propuesta dejan intangibles aquellos derechos y garantías de las que gozan quienes cuentan con un trabajo, con ello se precautela los límites constitucionales en materia laboral y pugna por un proyecto no regresivo en materia de derechos.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

63. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de conformidad con el artículo 104 y el numeral 2 del artículo 438 de la Constitución; así como el artículo 75 numeral 3, literal e), artículo 103, artículo 104, artículo 105 y artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es competente para realizar el control de constitucionalidad, automático y emitir dictamen previo y vinculante sobre las convocatorias a consultas populares.
64. De este modo es posible señalar que ninguno de los considerandos a la pregunta induce a las respuestas del elector, pues determinan el marco constitucional vigente, la ausencia expresa de reconocimiento del contrato a plazo fijo y una serie de datos numéricos que reflejan las últimas cifras laborales en el Ecuador; ninguno de los considerandos cuenta con lenguaje inductivo, con carga emocional, ni califica las situaciones que describen.
65. Los considerandos guardan concordancia con la pregunta y los textos normativos sugeridos pues se refieren a una descripción de las normas vigentes al día de hoy, la falta de ciertas normas y la situación laboral del país que necesita ser atendida.
66. Conforme se señaló sobre el requisito número dos, los considerandos fueron redactados con lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; particularmente se ha procurado limitar lo mejor posible los aspectos técnicos jurídicos manejando un lenguaje de fácil comprensión y con detalle preciso de las cifras sobre el mercado laboral ecuatoriano.
67. De manera integral, cada considerando refleja una relación de causalidad directa entre el texto normativo y la finalidad de la consulta, describiendo los derechos garantías laborales vigentes en el Ecuador, los principios que informan el derecho al trabajo, la responsabilidad del Estado frente al trabajo, la falta de reconocimiento del contrato a plazo fijo y la finalidad atrás de regularlo como figura contractual vigente para ampliar el abanico de figuras contractuales que apertura a nuevas plazas de trabajo; sin poder afectar los derechos y garantías de quienes ya hacen parte del mercado laboral formal.
68. Finalmente es importante señalar que los datos incorporados a los considerandos se desprenden de textos normativos vigentes, así como fuentes oficiales del Estado ecuatoriano o plenamente verificables, lo que se resumen en no proporcionar información superflua o no relacionada con el texto normativo.
69. En virtud de lo señalado conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional los considerandos han precautelado realizar una descripción objetiva de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado; cifras oficiales e





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

información que permita comprender la pregunta. Con ello se ha buscado garantizar la plena libertad del elector, de la manera más clara y leal posible.<sup>95</sup>

- 70.** Ahora bien, respecto del control de la pregunta, la Corte Constitucional ha manifestado que el control se realiza en función de los parámetros establecidos en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como lo señalado en el artículo 103 numeral 3 de la misma ley. El fin de este control ha señalado la Corte es que la pregunta cuenta con cargas de claridad y lealtad tales que asegura la libertad de decisión del elector.
- 71.** En ese sentido, es pertinente señalar que la pregunta realizada no cuenta con un lenguaje inductivo; por el contrario, delimita el margen de acción claro y preciso a realizarse en el Código de trabajo, con límites sustanciales de la reforma de modo que la figura del contrato a plazo fijo se realice dentro de ellos y nunca por fuera de los mismos. Con ello se precautela la libertad de decisión del elector, pues goza de la información necesaria para saber el texto normativo a reformar, los aspectos a reformar y los alcances de la reforma, garantizando textualmente la no posibilidad de afectar derechos adquiridos.
- 72.** Finalmente, procede pronunciarse respecto de cómo ha dicho la Corte si las medidas que la pregunta propone adoptar son constitucionales desde una perspectiva material. Este análisis “comprende el análisis de constitucionalidad de que el pedido que se formula no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales ni restrinjan los derechos y garantías constitucionales.”<sup>96</sup> Recientemente la Corte ha señalado que con la finalidad de realizar el mencionado examen se deberá analizar “si la consulta tiene posibilidad de generar efectos jurídicos, si la materia sobre la cual se consulta está prohibida, la congruencia democrática y si se restringen derechos constitucionales, particularmente la seguridad jurídica.”<sup>97</sup>
- 73.** Así respecto del primer requisito, es decir si la consulta tiene posibilidad de generar efectos jurídicos, las reformas que se derivan de la propuesta de consulta gozan de la virtualidad y potencialidad necesaria para surtir plenos efectos. De este modo, el elector sabe las consecuencias expresas de su voto y su elección no resulta ilusoria, pues el mismo deriva en reformas puntuales y expresas al Código de Trabajo.

---

<sup>95</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019 y dictamen No. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019.

<sup>96</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 6-22-CP/23.

<sup>97</sup> Ibidem 47.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

74. En cuanto al segundo requisito, no se desprende el ordenamiento constitucional ecuatoriano, la prohibición expresa de consultar a la ciudadanía aspectos puntuales de materia laboral, por lo que la consulta resulta procedente.
75. Sobre la congruencia democrática aquella no está en duda, pues se trata de un mandato generalizado aplicable a cualquier a cualquier persona dentro del territorio ecuatoriano y a cualquier nivel de gobierno. Así es sencillo concluir que las reformas al Código de Trabajo se vinculan expresamente a su ámbito de aplicación por lo que no está en tela de duda su congruencia.
76. Finalmente, sobre la restricción de derechos, la consulta cumple con el control de constitucionalidad en la medida en que quedan fuera de ella, las relaciones laborales existentes, de modo que no se pueden alterar derechos y garantías adquiridas por el sector empleado. Con ello se precautela la seguridad jurídica y la no regresión de derechos en materia laboral. La consulta goza de la claridad necesaria para entender que aplicará exclusivamente respecto de contrataciones nuevas y parámetros claros y expresos de vigencia, renovación, alcance y limitaciones preestablecidas.
77. En atención de los requisitos precitados, se puede colegir que, a través de los considerandos, únicamente se ha proporcionado al electorado información estrictamente objetiva derivada de datos estadísticos que evidencian la realidad actual y que, además, guardan relación con el texto normativo propuesto en la consulta.
78. Respecto a los requisitos del cuestionario, este se supera considerando que la formulación contiene una sola cuestión, cuyo fin es consultar al electora o electora acerca de la sanción a la tenencia o porte de armas, municiones o componentes que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de uso privativo de la Policía Nacional.
79. Además, en lo que concierne al requisito dos, así mismo, se satisface, pues el cuestionario ha sido redactado de tal forma que el electorado puede aceptar o negar varios temas dentro de la misma consulta.
80. Sobre cómo la propuesta normativa no puede estar encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico, también se supera, considerando que la consulta ha sido elaborada con la finalidad última de instaurar cambios inmediatos en beneficio de la seguridad ciudadana y orden público.
81. Por último, en lo que concierne a los efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico son inminentes tomando en cuenta que el efecto jurídico propuesto es que la Asamblea



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

Nacional tramite y debata un proyecto de ley, permitiendo de esta forma que el plebiscito no impida el debate en sede parlamentaria, y de esta forma respetar el principio de estricta legalidad penal, que ya ha sido citado por la Corte Constitucional en votos concurrentes de sus dictámenes<sup>98</sup>. La consulta tiene un fin constitucionalmente válido, que es que el poder político se sintonice con las necesidades urgentes del país y la realidad que vive.

### **III. PETICIÓN**

De conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 104, el numeral 2 del artículo 438 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que esta magistratura efectúe el control automático de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular expuesta.

### **IV. NOTIFICACIONES**

Notificaciones que me correspondan, las recibiré en la casilla constitucional No. 001 y en los correos electrónicos: [nsj@presidencia.gob.ec](mailto:nsj@presidencia.gob.ec) y [sgj@presidencia.gob.ec](mailto:sgj@presidencia.gob.ec)

Autorizo a la abogada Mishel Mancheno Dávila, Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República, para que suscriba cuanto escrito fuere necesario dentro del patrocinio de esta causa.

**Daniel Noboa Azín**  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

---

<sup>98</sup> Voto concurrente Dictamen No. 7-22-CP/22. Corte Constitucional del Ecuador.