

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

96-21-IS/21 En el Caso No. 96-21-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento de sentencia constitucional No. 96-21-IS	2
121-20-IN/21 En el Caso No. 121-20-IN Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad No. 121-20-IN	21
50-20-AN/21 En el Caso No. 50-20-AN Desestímese la acción por incumplimiento No. 50-20-AN	38
2234-16-EP/21 En el Caso No. 2234-16-EP Declárese la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de Alicia del Cisne Sarmiento Salcedo	69



Sentencia No. 96-21-IS/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 08 de diciembre de 2021

CASO No. 96-21-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento remitida por la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal, por el presunto incumplimiento de las medidas de reparación dispuestas en el marco de una acción de acceso a la información. Verificada la sentencia se encuentran que ciertas medidas de reparación son inejecutables y hubo un defectuoso cumplimiento de otras por parte del GAD de Naranjal.

I. Antecedentes procesales de la acción de acceso a la información pública

1. El señor Manuel Eduardo Narváez Palomino (“**accionante**”), compareció ante la Defensoría del Pueblo de Guayas señalando que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Naranjal (“**GAD de Naranjal**”) negó su solicitud de información respecto de la gestión del periodo mayo 2019- diciembre 2020.¹
2. El accionante, a través de la Defensoría del Pueblo, presentó una acción de acceso a la información pública en contra del Abg. Luigi David Rivera Gutiérrez y Abg. Gil Oswaldo Castillo Herrera, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del GAD de Naranjal.

¹ En la demanda consta que el accionante solicitó información detallada a través de los siguientes oficios: Oficios No. 005.2020 P-CUSBN, de fecha 26 de enero de 2020; y No. 010.2020 P-CUSBN, de fecha 12 de febrero de 2020, a nombre del Comité de Usuarios de Servicios Básicos del cantón Naranjal, donde se solicitó: el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan Operativo Anual y presupuesto correspondiente. Oficio No. 200700 de 12 de febrero de 2020, donde el accionante solicitó: copias de las certificaciones obtenidas por el GAD de Naranjal, producto del nivel de cumplimiento de los parámetros técnicos sobre el artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (“**LOTAIP**”), tanto la evaluación interna realizada por el Comité del GAD, así como la realizada por la Defensoría del Pueblo. Oficio No. 00001 P-ACPIBV-2020 de fecha 14 de febrero de 2020, presentado como Vicepresidente de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, donde solicitó: copia certificada del Oficio GADMCN-LR -AN. 200022, suscrito por el alcalde de Naranjal, dirigido al señor Ramiro Armijos Barrezueta – Presidente de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.

3. El 18 de septiembre de 2020, durante la audiencia oral, el GAD de Naranjal entregó a la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal (“**Unidad Judicial**”) copias de la documentación requerida².
4. El 26 de septiembre de 2020, la Unidad Judicial dentro del proceso No. 09319-2020-00403, declaró con lugar la acción planteada y dispuso que el GAD de Naranjal, a través de su representante legal, entregue en el término de 15 días la siguiente información:
 - (i) Oficios No. 005.2020 P-CUSBN, de fecha 26 de enero de 2020; y No. 010.2020 P-CUSBN, de fecha 12 de febrero de 2020, a nombre del Comité de Usuarios de Servicios Básicos del cantón Naranjal, donde se solicitó: el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan Operativo Anual y presupuesto correspondiente.
 - (ii) Oficio No. 200700 de 12 de febrero de 2020, donde el accionante solicitó: copias de las certificaciones obtenidas por el GAD de Naranjal, producto del nivel de cumplimiento de los parámetros técnicos sobre el artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (“**LOTAIP**”), tanto la evaluación interna realizada por el Comité del GAD, así como la realizada por la Defensoría del Pueblo.
 - (iii) Oficio No. 00001 P-ACPIBV-2020 de fecha 14 de febrero de 2020, presentado como Vicepresidente de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, donde solicitó: copia certificada del Oficio GADMCN-LR -AN. 200022, suscrito por el alcalde de Naranjal, dirigido al señor Ramiro Armijos Barrezueta – Presidente de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.
5. Además, la sentencia dispuso que la información detallada se suba al portal web del GAD de Naranjal en el término de cuarenta días. Como garantía de no repetición, dispuso que, en el término de treinta días, difunda en un medio electrónico masivo (correo institucional), entre las servidoras/es del GAD de Naranjal, la normativa referente a la libertad de acceso a la información pública establecida en la Constitución así como lo contenido en la LOTAIP y su reglamento.

² Documentación que consta a fs. 22-454 del expediente de la Unidad Judicial. En lo principal se identifica lo siguiente: Ordenanza para la aprobación de la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD de Naranjal de 2015; Oficio No. 005.20.P.CUSBN de 27 de enero de 2020; Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; Planes Operativos Anuales 2019 y 2020; Presupuesto-cédula de ingresos y cédula de egresos desde el 15 de mayo al 31 de diciembre del 2019; Oficio No. 200700 de 12 de febrero de 2020; **Oficio GADMCN-AL-LRG-A-No. 200244 de 10 de septiembre de 2020, donde se detalle que el GAD no recibió la calificación sobre el cumplimiento de la LOTAIP**; Impresión del portal del GAD de Naranjal respecto a que se cumple con los requerimientos de la LOTAIP de fecha agosto 2020; Oficio No. 00001 P-ACPIBV-2020 de fecha 14 de febrero de 2020, presentado como Vicepresidente de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir; **Oficio GADMCN-AL-LR-SG-N-202279 de 20 de agosto de 2020 suscrito por el Secretario General del Concejo Municipal del GAD de Naranjal donde se comunica que no consta el documento solicitado (esto es el Oficio GADMCN-LR A.N. 200022)** (énfasis añadido).

6. De la decisión antes descrita, la entidad accionada interpuso recurso de apelación. Además, indicó que la información requerida ya se había presentado a la Unidad judicial el 18 de septiembre de 2020.³
7. El 16 de diciembre de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas rechazó el recurso de apelación interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.
8. El 28 de enero de 2021, la Unidad Judicial, conforme lo ordenado en sentencia, dispuso la intervención que la Defensoría del Pueblo para que dé seguimiento de las medidas de reparación, satisfacción y no repetición.
9. El 08 y 09 de marzo de 2021, la Defensoría del Pueblo presentó su informe de seguimiento en el cual concluyó que si bien la entidad accionada entregó cierta documentación a la Unidad Judicial esta estaba incompleta⁴.
10. El 08 de abril de 2021, el GAD procedió a entregar documentación a la Unidad Judicial respecto a copias del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Naranjal, Planes Operativos Anuales correspondientes a los años 2019-2020, Presupuesto-Cédulas de ingresos y cédula de egresos desde el 15 de mayo al 31 de diciembre 2019. Además, indicó que respecto al Oficio No. 200700 se adjunta copia del Oficio GADMCN-AL-LRG-A No. 20044 donde se resume “*como por las indebidas actuaciones del señor Johan Santiago Mantuano Anchundia, Especialista de Derechos Humanos y de la Naturaleza 3, de la Coordinación General Defensorial Zonal 5 (guayas (sic) Milagro) la Municipalidad de Naranjal no ha recibido la calificaciones (sic) sobre el cumplimiento del artículo 7 de la [LOTAIP] lo que se está requiriendo en el numeral 5 del mencionado oficio*”. Finalmente, informan “*el señor abogado Luigi David Rivera Gutiérrez no ha firmado oficio con el número GADMCN-LR A.N. 200022, razón por la cual no pudo el municipio atender ese requerimiento y tampoco puede ahora presentar un documento que no existe*”.⁵
11. De este modo el 15 de abril de 2021, la Unidad Judicial corrió traslado de la información remitida por el GAD. El 27 de abril de 2021, la Defensoría del Pueblo informó que el GAD de Naranjal entregó la documentación de lo dispuesto en la sentencia de 26 de septiembre de 2020 respecto al primer punto, no así del segundo y tercer punto⁶ (véase párrafo 4 supra).

³ Escrito presentado el 06 de octubre de 2020.

⁴ Del informe de la Defensoría del Pueblo, se desprende mediante monitoreo realizado, que la información del primer requerimiento se encontraba incompleta; del segundo requerimiento, realizó el monitoreo y la información se encontraba incompleta, por lo que le recomendaron subir la información y actualizar la página web del GAD de Naranjal; del tercer requerimiento, el Alcalde del GAD de Naranjal ratificó que conforme lo expresado en audiencia pública, que la firma y rúbrica estampada en el Oficio GADMCN-LR -AN. 200022, no son del alcalde y por lo tanto no existe el mencionado oficio.

⁵ Consta a fs. 631-639 del expediente de la Unidad Judicial.

⁶ Consta a fs. 684-686 del expediente de la Unidad Judicial.

12. El 28 de abril de 2021, la Unidad Judicial dispuso que el GAD de Naranjal: “(...) *en el término de 10 días remita a esta juzgadora un informe debidamente documentado sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional sobre los hechos que se exponen en la presente acción constitucional, tomando en consideración los escritos presentados por los sujetos procesales (...)*”.
13. El 10 de mayo de 2021, el GAD insistió en que cumplió con lo dispuesto en la sentencia y solicitó se archive la causa. El 18 de mayo de 2021, la Unidad Judicial, frente a lo manifestado en informe de incumplimiento remitido por la Defensoría del Pueblo el 11 de mayo de 2021⁷, conminó a la parte accionada a fin de que dé cumplimiento a los puntos incumplidos.
14. El 03 de junio de 2021, el GAD de Naranjal presentó nuevamente la documentación dispuesta en sentencia de 26 de septiembre de 2020 por la jueza de la Unidad Judicial, esto es el Certificado de aprobación del presupuesto 2019-2023; Proyecto de presupuesto; Plan Operativo Anual 2019; Cédula de ingresos desde 01 de enero de 2019 a 30 de diciembre de 2019; Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial del cantón Naranjal⁸. Además, insistió en que no tenía las certificaciones de cumplimiento de los parámetros de la LOTAIP y en la inexistencia del oficio GADMCN-LR -AN. 200022.
15. El 15 de junio de 2021, la Defensoría del Pueblo informó que el GAD de Naranjal dio cumplimiento parcial de la sentencia de 26 de septiembre de 2020 quedando pendiente las siguientes medidas: (ii) las certificaciones obtenidas por parte del GAD de Naranjal producto del nivel de cumplimiento de los parámetros técnicos sobre la LOTAIP; (ii) copia certificada del Oficio No. GADMCN-LR -AN. 200022 suscrito por el alcalde del GAD de Naranjal, dirigido al accionante; (iii) la difusión masiva (correo institucional), sobre lo relativo a la LOTAIP y su reglamento.
16. El 22 de junio de 2021, la Unidad Judicial dispuso conceder el término de quince días, a fin de que la parte accionada cumpla con entregar la información detallada en el último informe defensorial.
17. El 24 de junio de 2021, la institución accionada manifestó que desde el inicio del proceso ha señalado que: las certificaciones de cumplimiento de la LOTAIP no las tiene por inconvenientes con el funcionario encargado del control de dicha información y que sobre el oficio GADMCN-LR -AN. 200022, “[...] *de la Información verificada por la Procuraduría Síndica Municipal, el señor abogado Luigi David Rivera Gutiérrez no ha firmado el oficio [indicado]*”. Por lo tanto, afirma que al no poseer la información

⁷ En el informe de fecha 11 de mayo de 2021, ratificó el incumplimiento respecto a lo requerido en el segundo y tercer punto de la demanda, además **adjuntó el oficio GADMCN-LR -AN. 200022 de 27 de enero de 2019 suscrito por el alcalde Luigi Rivera Gutiérrez, que consta a fs. 708 del expediente de la Unidad Judicial.**

⁸ Documentación que consta a fs. 719-869 del expediente de la Unidad Judicial.

solicitada no le es posible cumplir con el requerimiento dispuesto en sentencia, lo cual solicita sea considerado.⁹

18. El 10 de agosto de 2021, se llevó a cabo una audiencia pública de verificación de cumplimiento en la cual la jueza de la Unidad Judicial determinó que la Corte Constitucional es el único ente que puede determinar las sanciones respecto al incumplimiento de sentencias de garantías jurisdiccionales, y señaló que “*de considerar necesario los accionantes podrán activar las vías conforme el artículo (sic) sexto de la LOGJCC (sic)*”, por lo que solicitó a la Defensoría del Pueblo un nuevo informe.
19. El 16 de agosto de 2021, la Defensoría del Pueblo informó a la Unidad Judicial que: (i) en relación con el plan territorial no se encuentra el índice y no especifica de que año es, de este modo lo que ha subido el GAD de Naranjal a su portal web, no corresponde a la información en su totalidad, por lo que sugirió que se busque una solución capacitando a las contrapartes de transparencia del GAD de Naranjal; (ii) en cuanto a la garantía de no repetición, señala que la entidad ha demostrado que ha cumplido.
20. El 26 de agosto de 2021, la parte accionante solicitó a la jueza de la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional.
21. El 14 de septiembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial, en atención al pedido realizado por la parte accionante, dispuso remitir el expediente de instancia y un informe del incumplimiento de sentencia dentro del proceso de acción de acceso a la información pública a la Corte Constitucional.

II. Proceso ante la Corte Constitucional

22. Por sorteo efectuado el 28 de septiembre de 2021, el conocimiento de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
23. Mediante providencia de 08 de noviembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento y solicitó informes respecto del cumplimiento de la sentencia de 26 de septiembre de 2020.

III. Competencia

24. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.
25. Frente al pedido concreto, la LOGJCC en su artículo 164 numeral 2 dispone:

⁹ El GAD de Naranjal reiteró la entrega de información el 06 de agosto de 2021.

La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite: 2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.

IV. Fundamentos y contestación a la acción de incumplimiento

4.1. Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal

26. Mediante providencia de 14 de septiembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial remitió el expediente de la acción de acceso a la información a solicitud del legitimado activo.
27. En su informe la jueza realizó un recuento de las decisiones dentro del proceso de acción de acceso a la información pública e hizo relación a los informes remitidos por la Defensoría del Pueblo. Manifestó que el legitimado pasivo entregó la documentación solicitada, pero sin detallarla.
28. Posteriormente, el 15 de noviembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial informó que el GAD de Naranjal: (i) cumplió con la difusión de la normativa referente a la libertad de acceso a la información pública; (ii) en relación al Plan de desarrollo y ordenamiento territorial y al Plan operativo anual y presupuesto, la Defensoría del Pueblo precisó que la información estaba incompleta; (iii) no cumplió con la entrega de las certificaciones de cumplimiento de la LOTAIP, ni entregó el oficio GADM-CN-LR -AN. 200022, y tampoco se cumplió con la disposición de subir al portal web la información que fue objeto de la acción de acceso a la información.

4.2. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Naranjal

29. Mediante escrito del 16 de noviembre de 2021, el GAD de Naranjal informó que el 18 de septiembre de 2020 presentó la documentación requerida que poseía en sus archivos.
30. Respecto a la copia de las certificaciones de cumplimiento de la LOTAIP señaló que, tanto la evaluación interna realizada por el Comité del GAD como la realizada por la Defensoría del Pueblo hubo inconvenientes con el funcionario de la Defensoría del Pueblo encargado del control de dicha información quien, a criterio del GAD, dificultó que se pueda cumplir con la LOTAIP pues no dio contestación a los requerimientos de la institución municipal; por lo que, no obtuvieron dichas certificaciones. En este sentido, justificó no poder entregar la información solicitada.
31. En relación a la solicitud del Oficio No. GADM-CN-LR -AN. 200022, indicó que la Procuraduría Síndica Municipal verificó que el alcalde no firmó un oficio con la numeración indicada, por lo que no existe y no puede entregarse. Agregó que “el

*supuesto oficio GADMCN-LR A.N. 200022, que dice el señor Manuel Narváez ha sido dirigido al señor Ramiro Armijos Barrezueta, Presidente de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, contiene una firma y rúbrica que no son del señor Ab. Luigi David Rivera Gutiérrez, Alcalde de Naranjal*¹⁰.

32. Además, el GAD señaló que con fecha 06 de octubre de 2020, 26 de febrero de 2021 y 03 de junio de 2021 entregó nuevamente la información requerida tanto a la Unidad Judicial y como a la Defensoría del Pueblo.
33. De esta manera señaló que la información que no ha sido entregada no se encuentra en posesión del GAD de Naranjal y no puede crearse o producirse información que no dispone, de acuerdo con el artículo 20 de la LOTAIP. De este modo, señaló que la denegación de información se debió a la inexistencia de datos en su poder, por lo que no se incumplió con la resolución dada en sentencia. Finalmente, solicitó se archive la causa.

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

34. La sentencia de 26 de septiembre de 2020 dictada por la Unidad Judicial dentro de la acción de acceso a la información pública dispuso lo siguiente:

Disponer como medida de restitución que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Naranjal a través de su representante legal proceda a entregar la información solicitada por los accionantes: “Mediante oficios No. 005-2020P-CUSBN de fecha 26 de enero de 2020 y No.102020P-CUSBN de fecha 12 de febrero de 2020 a nombre del Comité de usuarios de servicios básicos del cantón Naranjal, se solicitó: -Plan de desarrollo y ordenamiento territorial, -Plan operativo anual y Presupuesto correspondiente.

Mediante oficio No. 200700 de fecha 12 de febrero de 2020 presentada como ciudadano individual, se solicitó: -Copias de las certificaciones obtenidas por parte del GAD cantonal del Naranjal producto del nivel de cumplimiento de los parámetros técnicos sobre el Art. 7 del LOTAIP, tanto la evaluación interna realizada por el Comité del GAD, así como la realizada por la Defensoría del Pueblo.

Mediante oficio No.0001-P-ACPIBV-2020 de fecha 14 de febrero de 2020 presentada como Vicepresidente de la Asamblea Ciudadana Plurinacional y (sic) Intercultural para el Buen Vivir, se solicitó: -Copia certificada del oficio No. GADMCN-LRAN200022 suscrito por el Alcalde de Naranjal dirigido al Señor Ramiro Armijos Barrezueta Presidente de la Asamblea Ciudadana Plurinacional y (sic) Intercultural para el Buen Vivir, lo cual se efectuará en el término de quince días. Los accionantes podrán realizar observaciones sobre las copias certificadas entregadas en audiencia por parte de la entidad accionada, a fin de que se cumpla integralmente con la entrega de la información requerida.

¹⁰ La Unidad Judicial en su informe remitido a la Corte Constitucional informó que se presentó denuncia en la Fiscalía del cantón Naranjal.

Disponer como medida de satisfacción.- Qué el señor Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Naranjal, disponga a quién ejerza las funciones de dirección en el departamento correspondiente, que suba al portal web de dicha institución la información relacionada que es objeto de la pretensión del accionante, lo cual se efectuará en el término de cuarenta días.

Se dispone como garantía de no repetición, que la entidad accionada a través de su representante legal disponga al departamento correspondiente en un término de treinta días, proceda a realizar una difusión por medio de un mecanismo de difusión masivo (correo institucional), entre las servidoras y servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Naranjal, la normativa referente a la libertad de acceso a la información pública establecida en la Constitución de la República; así como el contenido de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y su reglamento.

35. Por consiguiente, a continuación, corresponde a esta Corte examinar una a una las medidas dispuestas en la sentencia para determinar si fueron efectivamente cumplidas:

i. Entrega del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan Operativo Anual y presupuesto correspondiente del periodo mayo 2019-diciembre 2020.

36. De los recaudos procesales y de los informes remitidos por el GAD y la Defensoría del Pueblo a la Unidad Judicial se identifica que esta información fue entregada a la Defensoría del Pueblo y a la Unidad Judicial el 18 de septiembre de 2020, durante la audiencia realizada dentro de la acción de acceso a la información (fs. 22-454 expediente de la Unidad Judicial ver el detalle párrafo 3 *supra*).

37. Ahora bien, la Defensoría del Pueblo informó que la documentación entregada estaba incompleta por lo que el 03 de junio de 2021, el GAD realizó una nueva entrega de la documentación a la Unidad Judicial (fs. 719-869 expediente de la Unidad Judicial). Luego de lo cual, consta el informe de la Defensoría del Pueblo de fecha 27 de abril de 2021, en el cual se indica que el GAD entregó la documentación conforme a lo dispuesto en la sentencia de 26 de septiembre de 2020 respecto al primer punto.

38. En consecuencia, se identifica que el GAD de Naranjal dio cumplimiento a lo dispuesto en esta primera medida.

ii. Copias de las certificaciones obtenidas por el GAD de Naranjal, producto del nivel de cumplimiento de los parámetros técnicos sobre el artículo 7 de la LOTAIP tanto la evaluación interna realizada por el Comité del GAD, así como la realizada por la Defensoría del Pueblo.

39. Respecto de las certificaciones, desde el inicio de la acción de acceso a la información, el GAD de Naranjal ha señalado en varias ocasiones la imposibilidad de dar cumplimiento de esta medida en tanto que no posee las certificaciones mencionadas. Así, durante la audiencia de 18 de septiembre de 2020, el GAD entregó a la jueza de la Unidad Judicial el Oficio GADMCN-AL-LRG-A-No. 200244 de 10 de septiembre de

2020, donde detalló que el GAD de Naranjal no recibió la calificación sobre el cumplimiento de la LOTAIP dentro del periodo solicitado.

40. Asimismo, el 08 de abril de 2021, adjuntó copia del Oficio GADMCN-AL-LRG-A No. 200244 donde se resume “*como por las indebidas actuaciones del señor Johan Santiago Mantuano Anchundia, Especialista de Derechos Humanos y de la Naturaleza 3, de la Coordinación General Defensorial Zonal 5 (Guayas Milagro) la Municipalidad de Naranjal no ha recibido la calificaciones (sic) sobre el cumplimiento del artículo 7 de la [LOTAIP].*”¹¹
41. Además, consta que el 18 de septiembre de 2020, el GAD reprodujo el oficio No. GADMCN-AL-LRG-A No. 200244 dirigido a la Defensoría del Pueblo en el cual informó que tuvieron inconvenientes con un funcionario de la Coordinación General Defensorial Zonal 5, razón por la cual no se logró cumplir y tener los certificados respecto al cumplimiento de la LOTAIP. Manifestó que no se les había proporcionado el usuario y contraseña para cargar la información, ni se había realizado las capacitaciones solicitadas para los nuevos integrantes del Comité de Transparencia del Municipio. Además, adjuntó una impresión de la información constante en el link “naranjal.gob.ec” en la cual señaló que se cumplió con los requerimientos del artículo 7 de la LOTAIP y la “*autocalificación interna del último mes*”¹².
42. De este modo, se constata que las certificaciones de cumplimiento de la LOTAIP no fueron entregadas al GAD. De hecho, la propia institución reconoce que no logró cumplir con la LOTAIP debido a dificultades internas y falta de apoyo y asesoría por parte de la Defensoría del Pueblo. Por lo que se evidencia que la información solicitada no existe y tales certificaciones no pueden ser generadas por el GAD.
- iii. Copia certificada del Oficio GADMCN-LR -AN. 200022, suscrito por el alcalde de Naranjal, dirigido al señor Ramiro Armijos Barrezueta – Presidente de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.**
43. En cuanto a lo dispuesto en este punto, la institución accionada también señaló que le era imposible su cumplimiento debido a que de la verificación realizada a los archivos de la institución municipal se determinó que el original del oficio en mención no existe. Adicionalmente, el GAD de Naranjal afirmó que el alcalde no suscribió dicho oficio,

¹¹ De los recaudos procesales se constata el oficio No. 200700 de la Defensoría del Pueblo dirigido al alcalde del GAD Naranjal en el que le señalan que respecto al cumplimiento de la LOTAIP se ha identificado fallas e inconsistencias en el link del GAD como son (i) información incompleta del cumplimiento del artículo 7 de la LOTAIP “*no se efectúa con la información mínima realiza actualizada, ya que no se publican los 21 literales completamente*”; (ii) inconsistencia en las fechas de actualización de varios literales del artículo 7 de la LOTAIP; (iii) errores y fallas técnicas en el formato de los literales publicados; (iv) en el mes de diciembre se encuentra información incompleta, que debería ser de noviembre y “*hasta la fecha no tenemos información de diciembre de 2019 ya con 20 días de retraso*”. Con lo cual se deja constancia del incumplimiento y se le solicita se realicen los correctivos del caso (fs. 458 entregado en la audiencia de 18 de septiembre de 2020).

¹² Informe de la documentación presentada fs. 455-457 del expediente de la Unidad Judicial.

razón por la cual se presentó la respectiva denuncia en la fiscalía competente del cantón Naranjal.

44. Verificado el expediente, se encuentra que solo existe una copia simple de dicho documento y los informes del GAD donde señalan que se trata de una irregularidad que se encuentra en investigación de la Fiscalía. Ante ello, esta Corte no puede determinar el cumplimiento o no de la medida, pues no es posible verificar su existencia ni la veracidad de las afirmaciones mientras no exista determinación de responsabilidades.
45. No obstante, se llama la atención al GAD de Naranjal pues no se evidencia que se hayan efectuado procesos administrativos de investigación y sanción y tampoco existe constancia de la denuncia presentada en la fiscalía. Por lo que, corresponde que se efectúen las actuaciones correspondientes en el ámbito de su competencia y se impulsen los procesos ante la justicia para el esclarecimiento y determinación de responsabilidades ante actos ilícitos.
46. Ahora bien, visto que en relación a las medidas ii y iii se constata que no es posible la entrega de dicha información al accionante, esta Corte debe aclarar que mediante esta acción no puede ordenar la realización de un acto imposible¹³. La entrega de la documentación establecida en estas dos medidas no se encuentra en manos del GAD de Naranjal y no es posible, fácticamente, ordenar que se la produzca, con lo cual estas medidas se vuelven de imposible ejecución.
47. En este sentido, este Organismo ha reconocido que no pueden existir factores de hecho o de derecho que imposibilitan el cumplimiento integral de una sentencia. Por lo que, ante la imposibilidad fáctica o jurídica de ejecutar una sentencia constitucional, de forma excepcional y de ser posible, se podría modificar las medidas dispuestas en la sentencia constitucional por una medida equivalente conforme lo establecido en el artículo 21 de la LOGJCC.¹⁴ No obstante, aquello tampoco es posible en este caso dado la naturaleza misma de la garantía y la especificidad de la información solicitada.¹⁵
48. Con todo lo expuesto, se determina que los puntos ii) y iii) detallados son de imposible ejecución por parte del GAD de Naranjal.

iv. Que la información solicitada se suba al portal web del GAD de Naranjal en el término de cuarenta días.

49. Al respecto, se observa que la Defensoría del Pueblo, el 16 de agosto de 2021, informó a la Unidad Judicial que *“en relación con el plan territorial no se encuentra el índice y no específica de que (sic) año es, de este modo lo que ha subido el GAD de Naranjal a*

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-17-IS/21 de 30 de junio de 2021, párr. 21; sentencia No. 6-17-IS/21 de 11 de agosto de 2021, párr. 32; sentencia No. 16-19-IS/21 de 13 de octubre de 2021, párr. 49.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 16-17-IS/20 de 15 de enero de 2020, párr. 54.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 16-19-IS/21 de 13 de octubre de 2021, párr. 49.

*su portal web, no corresponde a la información en su totalidad”*¹⁶. Del detalle expuesto en el informe consta lo siguiente:

3. Respecto a la aprobación del proyecto prorrogado se observa que de la información que ha sido cargada *“la secretaria general certifica que corresponde al año 2019 [...] no lo que se indica que correspondería a un POA 2019 PRORROGADO. EL POA PRORROGADO debe contener reformas aprobadas por el respectivo concejo Municipal y lo subido por el GAD NO contiene las reformas ni la plantilla del poa prorrogado”*. (Mayúsculas propias del texto).

4. *“No contiene la certificación del Ministerio de Economía”*.

5. De la información sobre transparencia del año 2020 del mes de agosto *“no cumple con la guía metodológica para el cumplimiento de transparencia activa en las instituciones públicas”*.

6. Respecto a la Base legal *“NO Usan el formato 00/00/0000 en fecha; han suprimido la línea del correo electrónico del responsable de la unidad poseedora de información por lo que este literal no alcanza los dos punto (sic) al ser información incompleta obtendrá el 25 % del puntaje. El literal k tiene información faltante que corresponde al plan estratégico institucional (En proceso) [...] el POA que han subido no corresponde a lo que se solicita por lo que sería información incompleta”*.

50. De este modo, la Defensoría del Pueblo determinó que no se ha cumplido con la medida y sugirió que se busque una solución capacitando a las contrapartes de transparencia del GAD de Naranjal.

51. En consecuencia, esta Corte determina que existe un cumplimiento defectuoso de esta medida por parte del GAD de Naranjal.

v. En el término de treinta días, se difunda en un medio electrónico masivo (correo institucional), entre las servidoras/es del GAD de Naranjal, la normativa referente a la libertad de acceso a la información pública establecida en la Constitución; así como lo contenido en la LOTAIP, y su reglamento.

52. Mediante informe de la Defensoría del Pueblo, dirigido a la Unidad Judicial el 16 de agosto de 2021, se indicó que *“Sobre la disposición que como garantía de no repetición, que la entidad accionada a través de su representante legal disponga al departamento correspondiente en un término de treinta días, proceda a realizar la difusión por medio de mecanismos de difusión masivo (correo institucional) entre las servidoras y servidores del [GAD], la normativa referente a la libertad de acceso a la información pública [...] se ha demostrado que ha cumplido”*¹⁷.

¹⁶ Consta a fs. 940-943 del expediente de la Unidad Judicial.

¹⁷ Consta a fs. 940-943 del expediente de la Unidad Judicial.

53. De esta manera, a partir de dicha información, esta Corte encuentra que el GAD dio cumplimiento a esta medida de reparación.

Consideraciones adicionales:

54. Una vez analizado el caso, esta Corte evidencia que la jueza de la Unidad Judicial de esta causa en ningún momento cumplió con su deber como jueza ejecutora, pues se limitó a solicitar informes a la Defensoría del Pueblo y luego remitió el expediente a la Corte Constitucional para que sea este Organismo el que se pronuncie sobre el cumplimiento de la sentencia de 26 de septiembre de 2020.
55. De los recaudos procesales y los informes remitidos a esta Corte no se identifica que la jueza ejecutora haya evaluado la información entregada por el GAD de Naranjal, ni que se haya pronunciado respecto de las alegaciones del GAD en relación a la información que no poseía; ni verificado el estado de cumplimiento de la sentencia previo a remitir a esta Corte. Al contrario, de la información constante en el expediente se observa que se limitó únicamente a reproducir los informes elaborados por la Defensoría del Pueblo, institución que si bien fue la encargada del seguimiento, no es la autoridad competente para determinar el cumplimiento o no de sentencias dentro de garantías jurisdiccionales.
56. El artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional prescribe que:

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando: 1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento.

57. Este Organismo Constitucional ya ha establecido que, en observancia de esta disposición, al ser la acción de incumplimiento subsidiaria, corresponde a la autoridad judicial ejecutora justificar la imposibilidad de ejecución de la sentencia constitucional y evidenciar los impedimentos existentes para la ejecución oportuna e integral de la sentencia¹⁸, pues con base en el artículo 21 de la LOGJCC “La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia [...], incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia [...]”. De lo contrario, como ha sucedido en este caso, se inicia un nuevo proceso ante la Corte Constitucional y se dilata innecesariamente el proceso de origen comprometiendo el tercer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, relativo a la ejecución de las decisiones jurisdiccionales¹⁹.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia 31-16-IS/21 de 25 agosto de 2021, párr. 40.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia 31-16-IS/21 de 25 agosto de 2021, párr. 44.

58. Por lo antes expuesto, esta Magistratura hace un llamado de atención a la jueza de la Unidad Judicial en tanto no cumplió con su obligación de ejecutar la sentencia de 26 de septiembre de 2020.

VI. Decisión

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

1. **Aceptar** parcialmente la acción de incumplimiento de sentencia constitucional No. 96-21-IS.
2. **Declarar la imposibilidad de cumplimiento** de las medidas correspondientes a la entrega de: Copias de las certificaciones obtenidas por el GAD de Naranjal, producto del nivel de cumplimiento de los parámetros técnicos sobre el artículo 7 de la LOTAIP tanto la evaluación interna realizada por el Comité del GAD, así como la realizada por la Defensoría del Pueblo y copia certificada del Oficio GADMCN-LR -AN. 200022, suscrito por el alcalde de Naranjal, dirigido al señor Ramiro Armijos Barrezueta – Presidente de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.
3. **Declarar el cumplimiento** de las medidas correspondientes a la entrega del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan Operativo Anual y presupuesto correspondiente del periodo mayo 2019-diciembre 2020 y difusión en un medio electrónico masivo (correo institucional), entre las servidoras/es del GAD de Naranjal, de la normativa referente a la libertad de acceso a la información pública establecida en la Constitución así como en la LOTAIP y su reglamento.
4. **Disponer** que el GAD de Naranjal en el plazo de 20 días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, conjuntamente con la Defensoría del Pueblo corrija los errores en la información que consta en el portal web respecto a lo solicitado en la acción de acceso a la información pública. Para efectos de verificación del cumplimiento de esta medida, una vez cumplido el plazo, la Defensoría del Pueblo deberá remitir inmediatamente a esta Corte un informe de cumplimiento.
5. **Realizar** un llamado de atención a la jueza Ana María Ordóñez Ochoa, de la Unidad Multicompetente Civil del cantón Naranjal, por su falta de verificación del cumplimiento de las medidas de reparación dictadas en la sentencia de 26 de septiembre de 2020.
6. **Realizar** un llamado de atención al GAD de Naranjal por la falta de investigación administrativa respecto al oficio GADMCN-LR -AN. 200022 de fecha 27 de enero de 2019. Disponer que se inicie una investigación administrativa al respecto y se impulsen los procesos ante la justicia para el esclarecimiento y determinación de responsabilidades ante actos ilícitos. De lo

dispuesto deberá informar a la Corte en un plazo de seis meses desde la notificación de esta sentencia.

7. Devolver el proceso a la judicatura de origen.
8. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.12.10 15:14:58 -05'00'
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración y ampliación No. 96-21-IS/22
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 27 de enero de 2022.

VISTOS.- Agréguese al proceso el escrito presentado el 16 de diciembre de 2021 por Manuel Eduardo Narváez Palomino. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 27 de enero de 2022, dentro de la causa No. 96-21-IS, emite el siguiente auto.

I. Antecedentes

1. El 14 de septiembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal, en atención al pedido realizado por la parte accionante, dispuso remitir el expediente de instancia y un informe del incumplimiento de sentencia de acción de acceso a la información pública a la Corte Constitucional a fin de que se inicie una acción de incumplimiento.
2. El 08 de diciembre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional, por unanimidad, aprobó la sentencia del caso No. 96-21-IS/21 y declaró el cumplimiento parcial.

II. Oportunidad

3. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación de las sentencias y dictámenes, en el término de **tres días** contados desde su notificación.
4. El pedido de aclaración y ampliación presentado por el accionante fue interpuesto el **16 de diciembre de 2021** respecto de la sentencia emitida el 08 de diciembre de 2021, notificada el **13 de diciembre de 2021**. En tal virtud, se observa que el pedido fue presentado dentro del término previsto para el efecto.

III. Fundamentos de la solicitud

5. En su pedido Manuel Eduardo Narváez Palomino solicita la aclaración y ampliación de la sentencia bajo las siguientes consideraciones:
 - 5.1 Se aclare por qué se aceptó parcialmente la acción de incumplimiento, por cuanto considera que no ha recibido lo solicitado de manera completa.
 - 5.2 Respecto a la declaratoria de imposibilidad de cumplimiento solicita se sancione al GAD de Naranjal de acuerdo al artículo 23 de la LOTAIP¹.

¹ LOTAIP, art. 23.- Sanción a funcionarios y/o empleados públicos y privados.- Los funcionarios de las entidades de la Administración Pública y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, que incurrieren en actos u omisiones de denegación ilegítima de acceso a la información pública, entendiéndose ésta como información que ha sido negada total o parcialmente ya sea por información incompleta, alterada o falsa que proporcionaron o debieron haber proporcionado, serán sancionados, según la gravedad de la falta, y sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar, de la siguiente manera: a) Multa equivalente a la remuneración de un mes de sueldo o salario que se halle

- 5.3** Respecto a lo resuelto en el punto III *supra* señala que la información recibida es parcial y que lo subido al portal web no corresponde a las fechas indicadas.
- 5.4** En relación al Oficio No. GADMCN-LR AN 200022 indica que este nace de un comunicado vía email, que fue dirigido al correo arbar32milo@hotmail.com, que pertenece a Ramiro Armijos Barrezueta, enviado desde el correo institucional carlos.munoz@naranjal.gob.ec que pertenece al secretario del GAD de Naranjal. Por lo que, a su criterio, es una errónea interpretación indicar que el documento es de “*imposibilidad de cumplimiento*”.

IV. Análisis del pedido de aclaración y ampliación

- 6.** El artículo 440 de la Constitución de la República establece: “*Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables*”. En tanto que el artículo 162 de la LOGJCC dispone: “*Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación*”.
- 7.** Al respecto, esta Corte Constitucional estableció que la **aclaración** procede si el fallo fuere oscuro y, la **ampliación**, si este no resolviera todos los puntos de la controversia, sin que le esté permitido al juez modificar la decisión o la sentencia al resolver dichos recursos, pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y sería un desconocimiento de los efectos de una sentencia².
- 8.** En relación al pedido de aclaración y ampliación presentado por Manuel Eduardo Narváez Palomino corresponde señalar que esta Corte en la acción presentada analizó el cumplimiento de las medidas dictadas en sentencia de 26 de septiembre de 2020 emitida por la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal, dentro de una acción de acceso a la información. Sin que le corresponda analizar lo correcto o incorrecto de lo resuelto dentro de la acción de acceso a la información sino únicamente el cumplimiento de lo dispuesto judicialmente.
- 9.** En este sentido, la sentencia No. 96-21-IS/21 aceptó parcialmente la acción de incumplimiento de acuerdo con los informes remitidos por la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Naranjal, que se basó en los informes presentados por la Defensoría del Pueblo específicamente el de fecha 27 de abril de

percibiendo a la fecha de la sanción; b), Suspensión de sus funciones por el tiempo de treinta días calendario, sin derecho a sueldo o remuneración por ese mismo lapso; y, c) Destitución del cargo en caso de que, a pesar de la multa o suspensión impuesta, se persistiere en la negativa a la entrega de la información. Estas sanciones serán impuestas por las respectivas autoridades o entes nominadores. En el caso de prefectos, alcaldes, consejeros, concejales y miembros de juntas parroquiales, la sanción será impuesta por la respectiva entidad corporativa.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1651-12-EP/20 de 02 de septiembre de 2020.

2021, por ser el órgano encargado del seguimiento del cumplimiento de la sentencia de 26 de septiembre de 2020.

10. De este modo, en lo principal la Corte Constitucional declaró: **i) el cumplimiento** de las medidas correspondientes a la entrega del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan Operativo Anual y presupuesto correspondiente del periodo mayo 2019-diciembre 2020 y difusión en un medio electrónico masivo (correo institucional), entre las servidoras/es del GAD de Naranjal, de la normativa referente a la libertad de acceso a la información pública establecida en la Constitución así como en la LOTAIP y su reglamento, **ii) la imposibilidad de cumplimiento** de las medidas correspondientes a la entrega de: Copias de las certificaciones obtenidas por el GAD de Naranjal, producto del nivel de cumplimiento de los parámetros técnicos sobre el artículo 7 de la LOTAIP tanto la evaluación interna realizada por el Comité del GAD, así como la realizada por la Defensoría del Pueblo y copia certificada del Oficio GADMCN-LR - AN. 200022, suscrito por el alcalde de Naranjal, dirigido al señor Ramiro Armijos Barrezueta – Presidente de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, y **iii) dispuso** que el GAD de Naranjal, en el plazo de 20 días contados a partir de la notificación de la sentencia, conjuntamente con la Defensoría del Pueblo corrija los errores en la información que consta en el portal web respecto a lo solicitado en la acción de acceso a la información pública.
11. En cuanto al pedido de que la Corte Constitucional sancione al GAD de Naranjal de acuerdo al artículo 23 de la LOTAIP, si bien este Organismo es competente para imponer sanciones, no le corresponde disponer aquellas contenidas específicamente en dicho artículo. Esto, por cuanto la LOTAIP expone que las sanciones serán impuestas por las autoridades nominadoras de cada institución, y en caso de que el Alcalde haya incurrido en el incumplimiento, será sancionado por el Concejo Municipal. Sin perjuicio de aquello, en su sentencia, esta Corte realizó los llamados de atención a la autoridad del GAD de Naranjal, dentro de sus competencias.
12. Finalmente, respecto a la entrega de una copia certificada del Oficio No. GADMCN-LR AN 200022, si bien el accionante y la Defensoría del Pueblo adjuntaron al proceso de acceso a la información, una copia simple del mismo, asimismo, el GAD de Naranjal señaló que de la búsqueda interna que realizó a sus archivos dicho oficio no existe. En este sentido, en tanto no le corresponde a esta Corte realizar las acciones investigativas para determinar el origen y el estado actual de dicho documento, dispuso que el GAD de Naranjal inicie una investigación administrativa al respecto y se impulsen los procesos ante la justicia para el esclarecimiento y determinación de responsabilidades ante supuestos actos ilícitos, y se informe a la Corte en el plazo determinado.
13. En función de lo expuesto, el pedido de aclaración y ampliación no es procedente dado que la Corte Constitucional sí se pronunció respecto a lo solicitado dentro de su competencia.

V. Decisión

14. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** el pedido de aclaración y ampliación por improcedente.
2. Disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia No. 96-21-IS/21 dictada el 08 de diciembre de 2021.
3. Esta decisión de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, tiene el carácter de definitiva e inapelable.
4. Notifíquese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.02.04
15:42:00 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 96-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes diez de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 121-20-IN/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 08 de diciembre de 2021

CASO No. 121-20-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de la tasa retributiva por el servicio técnico de seguimiento del plan de manejo ambiental contenida en el artículo III. 5.309 del Código Municipal que rige al Distrito Metropolitano de Quito. La Corte declara la inconstitucionalidad de la norma bajo análisis debido a que esta contraviene el principio constitucional de equidad, progresividad y capacidad contributiva.

I. Antecedentes

1. El 18 de diciembre de 2020, Julio César Hidalgo Sánchez (**accionante**), en su calidad de gerente local y representante legal de SBA Torres del Ecuador SBAEC S.A. y de gerente general y representante legal de Desarrollos Inmobiliarios Inmoaviles S.A. presentó acción de inconstitucionalidad de actos normativos respecto de la tasa contenida en la fila séptima del artículo III. 5.309 del capítulo XX denominado de las Tasas Retributivas por Servicios Técnicos y Administrativos Relacionados con la Regularización, Seguimiento y Control Ambiental, sección V, Tomo V de la ordenanza Metropolitana No. 001 que contiene el Código Municipal.
2. La causa fue sorteada el 18 de diciembre de 2020 y su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 05 de febrero de 2021, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la causa y ordenó correr traslado al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y a la Procuraduría General del Estado a fin de que en el término de quince días intervengan, defendiendo o impugnado la constitucionalidad de la norma demandada.
4. El 21 de octubre de 2021, la jueza sustanciadora Karla Andrade Quevedo avocó conocimiento de la causa.

II. Competencia

5. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (**CRE**), en

concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Disposición normativa impugnada

6. El accionante demanda la inconstitucionalidad de la tasa contenida en la fila séptima del artículo III. 5.309 del capítulo XX denominado de las Tasas Retributivas por Servicios Técnicos y Administrativos Relacionados con la Regularización, Seguimiento y Control Ambiental, sección V, Tomo V de la ordenanza Metropolitana No. 001 que contiene el Código Municipal¹:

“Art. III.5.309.- Las tasas retributivas por servicios técnicos y administrativos relacionados con la regularización, seguimiento y control ambiental prestados por la administración municipal, en virtud de lo previsto en el Título V, del Libro IV.3 de este Código, relacionado con el Sistema de Manejo Ambiental, y de acuerdo a la normativa ambiental, serán recaudadas de acuerdo a la siguiente tabla:

Servicio	Tasa
<i>“(...) Seguimiento cada 2 años del Plan de Manejo Ambiental para estaciones base celular fijas, centrales y repetidoras de microondas fijas”.</i>	<i>“(...) 4 Salarios básicos unificados del trabajador por cada seguimiento efectivo”.</i>

Elaboración propia de la Corte Constitucional

IV. Pretensión y fundamentos de las partes

4.1. Pretensión y fundamentos de la acción

7. El accionante sostiene que la norma impugnada infringe los principios tributarios de equidad (art. 300 CRE), capacidad contributiva, proporcionalidad y razonabilidad (sentencias No. 029-15-SIN-CC y 037-15-SIN-CC).
8. Señala que en la disposición impugnada existe una tasa, por cuanto encaja en su definición desarrollada por la Corte Constitucional. Por tanto, sostiene que esta debe respetar los principios establecidos en el artículo 300 de la Constitución.
9. Alega que conforme lo ha determinado la doctrina y la sentencia constitucional No. 031-15- SIN-CC, el principio de equidad *“obliga a que toda tasa, entendida como la contraprestación de un servicio público, debe ser fijada tomando en cuenta el costo directo y exacto –palabras de la Corte Constitucional– en el que incurre la administración en la prestación del servicio público y no debe tener ‘como fin generar ganancias en beneficio de la municipalidad’”*.

¹ El Código Municipal fue publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 902 del 7 de mayo de 2019. También cabe destacar que el Código Municipal fue objeto de una última reforma el 14 de julio de 2021.

10. No obstante, a su decir, la tasa impugnada vulnera el principio de equidad, puesto que *“usando las palabras de la Corte, no representa los costos directos del servicio que el GAD Quito presta por los seguimientos y lejos está de ser exacto”*. En tal sentido, sostienen que el procedimiento previsto para el seguimiento del Plan de Manejo Ambiental (PMA) de cada Estación Base Celular (EBC) por la Dirección del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (GAD del DMQ) *“únicamente conlleva una constatación documental del cumplimiento de los lineamientos establecidos en el PMA y una inspección in situ por el funcionario público de la Dirección del GAD Quito –cuyos costos de traslado asume el administrado– gestión, la verdad mínima, que no se corresponde con el valor de la Tasa Inconstitucional, peor, usando nuevamente las palabras de la Corte, se ajusta a los costos directos de la prestación del servicio ni al beneficio generado al administrado”*.
11. Considera que el análisis sobre la vulneración del principio de equidad no puede realizarse en abstracto, por lo que presenta un informe pericial realizado por la perito acreditada ante el Consejo de la Judicatura, Ruth Calero, *“sobre la base del procedimiento para el seguimiento al PMA aplicado, en la realidad, por la Dirección del GAD Quito para el año 2019 para SBA”*, con lo cual determina que la *“falta de correlación entre el costo total que realmente conlleva el seguimiento al PMA de USD 126,20 y el valor fijado por el GAD Quito de USD 1,600.00 es notoria”*.
12. Asimismo, realiza un análisis comparativo con las tasas cobradas en otras partes del país para enfatizar que *“ya sea que se utilice los USD 130.00 o USD 126.20 para comparar el valor que ha establecido el GAD Quito de USD 1,600.00 en la Tasa Inconstitucional, es claro que esta no cubre únicamente los costos directos del servicio prestado, lo que, una vez más, viola el artículo 300 de la Constitución”*.
13. Por otra parte, alega que la tasa mencionada transgrede el principio de proporcionalidad que ha sido *“incorporado al bloque de constitucionalidad, mediante jurisprudencia”*, puesto que de lo contrario *“los contribuyentes tendrían un impacto económico que no tendría relación alguna con la capacidad tributaria”*. En tal sentido, sostiene que *“la Tasa también le es aplicable, por ejemplo, a las operadoras de telecomunicaciones en el país; ahora, SBA e Inmoaviles lejos están de asemejarse a ese tamaño. Esto demuestra cómo la Tasa Inconstitucional no mide la capacidad contributiva de los agentes que se verán obligados a soportar y pagar una tasa que no es proporcional a sus ingresos y rentas. Es de máxima importancia hacer referencia nuevamente a la inequidad de la Tasa Inconstitucional, pues como consecuencia genera la desproporcionalidad mencionada, de lo contrario, ¿cómo se justifica que el mismo sujeto pasivo, con la misma capacidad contributiva reciba un trato desproporcional solamente en una parte del país?”*.
14. Finalmente, sostiene que la tasa transgrede el principio de razonabilidad, el cual *“busca excluir la arbitrariedad, la desproporcionalidad y delimitar la discrecionalidad de la autoridad al momento de crear tributos, para que este*

responda a la capacidad de pago del contribuyente”. No obstante, se cuestiona “¿Cómo se puede catalogar a la Tasa como ‘justa’ cuando no se respetan las garantías de igualdad, proporcionalidad y capacidad contributiva del sujeto pasivo? ¿Cómo se puede decir que la Tasa es razonable cuando solamente en la circunscripción territorial del GAD Quito se cobra el valor de USD 1,600.00 sin respetar los principios tributarios rectores de la Constitución?”. De igual manera, menciona que la tasa no cumple la razonabilidad porque “realiza diferenciaciones injustas con otras tasas”.

4.2. Fundamentos del GAD del DMQ

- 15.** El 15 de marzo de 2021, Teo Balarezo Cueva, en su calidad de subprocurador Metropolitano y representante legal y judicial del GAD del DMQ, contestó la demanda defendiendo la constitucionalidad de la disposición impugnada.
- 16.** Señala que el GAD del DMQ *“es la autoridad ambiental de aplicación responsable en su jurisdicción y mantiene un fondo ambiental constituido en el artículo IV.3.97 del Código Municipal. De acuerdo a esta norma, el fondo ambiental se conforma ‘por los montos provenientes de la recaudación por concepto de derechos y costos ambientales, administrativos, multas impuestas por incumplimiento de las normas establecidas’. En concreto, se constituye por “lo recaudado por incumplimiento en los controles aleatorios en la vía pública” (20%) y, los ingresos correspondientes a ‘la evaluación de impacto ambiental, del sistema de auditorías ambientales y guías prácticas ambientales, del control de la calidad de los combustibles de uso vehicular y la regulación de su comercialización, y demás normas que vayan adicionándose”.*
- 17.** Alude que *“el financiamiento que debe soportar la tasa cuya inconstitucionalidad se demanda, entre otros mecanismos de ingreso económico, no se limita al ‘servicio técnico’ de seguimiento del plan ambiental. En general, debe financiar el ejercicio de la competencia de gestión ambiental, lo cual incluye planificación local, regulación local, control local y gestión local. En particular, en relación con el control, está destinada a financiar las actividades de la ‘Autoridad Ambiental Distrital’ y la ‘Autoridad Metropolitana de Control”.*
- 18.** Sobre la argumentación de que la tasa irrespeta los principios de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, aduce que *“el argumento se agota en la insinuación de que la tarifa debería limitarse a los costos directos que genera la prestación del ‘servicio técnico”.* En tal sentido, expone que las apreciaciones contenidas en el informe pericial solicitado por la compañía accionante tienen equivocaciones, en particular respecto a lo siguiente:
 - “a) Conforme se estableció en el apartado anterior la satisfacción de los principios de equidad, razonabilidad y proporcionalidad de una tasa se verifica en la “razonable equivalencia” de la tarifa. En función de este concepto, la Corte Constitucional estableció que la tarifa no responde, ni debe limitarse a cubrir los costos del servicio. En*

sentido contrario, la tarifa está condicionada al destino de los fondos, a las finalidades que se persiguen con su recaudación, siempre que estas sean afines a la naturaleza de la tasa. En consecuencia, el sostén y fundamento base de la Acción de Inconstitucionalidad parte de un equívoco conceptual al pretender que la tarifa de la tasa por “[s]eguimiento cada 2 años del Plan de Manejo Ambiental para estaciones base celular fijas, centrales y repetidoras de microondas fijas”, se limite al costo de la inspección y elaboración del informe.

b) De acuerdo al artículo 24 de la Resolución del Consejo Nacional de Competencias No. 0005-CNC-2014, los GADs municipales “están facultados para establecer tasas que se deriven de la facultad de control ambiental correspondiente a la competencia de gestión ambiental”. En función de esta disposición, la tarifa de la tasa por “[s]eguimiento cada 2 años del Plan de Manejo Ambiental para estaciones base celular fijas, centrales y repetidoras de microondas fijas” debe ser suficiente para financiar, al menos, las actividades de control inherentes al seguimiento del cumplimiento del plan. En esencia, deben financiar las actividades de coordinación previo al seguimiento programado y los controles e inspecciones aleatorias ejecutadas por la “Autoridad Ambiental Distrital” (la Secretaría de Ambiente) y la “Autoridad Metropolitana de Control” (la Agencia Metropolitana de Control), según lo previsto en los artículos IV.3.292 y IV.3.293 del Código Municipal y el apartado 3.3 del Anexo B de la ordenanza metropolitana No. 138.

c) Además del financiamiento de las actividades de control, las tasas, en materia ambiental, tienen la finalidad de financiar el fondo ambiental del GAD municipal, el cual, de acuerdo al artículo 20 del COA, tiene por objetivo general contribuir al ejercicio de la competencia de gestión ambiental, que incluye planificación local, regulación local, control local y gestión local. En consecuencia, el financiamiento que debe soportar la tasa cuya inconstitucionalidad se demanda incluye el ejercicio de la competencia de gestión ambiental y las finalidades específicas del fondo ambiental del GAD DMQ.

d) Finalmente, el último parámetro que debe considerarse respecto de la tarifa es la ventaja obtenida por el sujeto que la paga. En la especie, las Compañías Accionantes obtienen la aprobación del Plan Ambiental en ejecución por, al menos, dos años y, el control que se ejecuta no comprende la totalidad de las bases celulares que posee la compañía. En efecto, el seguimiento es “aleatorio” (parcial), según lo establecido en el apartado 3.6 del Anexo B de la ordenanza metropolitana No. 138. La periodicidad espaciada y el control parcial generan un beneficio para el administrado. Además, con ello se verifica la proporcionalidad de la contribución del sujeto pasivo. En la medida en que el contribuyente posea más estaciones de base celular, será objeto de más seguimientos y cancelará un mayor valor global por concepto de “[s]eguimiento cada 2 años del Plan de Manejo Ambiental para estaciones base celular fijas, centrales y repetidoras de microondas fijas”.

19. Puntualiza que la tasa es razonablemente “equivalente” porque a más de cubrir los costos directos del servicio “debe contribuir a la financiación del ejercicio de la competencia de gestión ambiental” pues, a su decir, “el ejercicio de actividades económicas que supongan riesgo ambiental de cualquier grado, naturalmente, conlleva implícito el deber de contribuir al bienestar ambiental de la ciudad; en esa medida, el tributo es intrínsecamente justo y razonable”.

20. Argumenta también que “*el régimen jurídico tributario, no ha previsto un principio como el de razonabilidad. Los artículos 300 de la Constitución, 4 y 5 del Código Tributario no se refieren, específicamente, a una razonabilidad entendida como un principio. Los términos que los accionantes utilizan para referirse a una razonabilidad, entendida en sentido amplio, son los que suelen utilizarse para describir el principio de capacidad contributiva, que de ninguna forma se ve afectado por la Tasa*”.
21. Por todo ello, solicita que se desestime la demanda.

4.3. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado

22. El 19 de noviembre de 2021, Marco Proaño Durán, en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada. En su argumentación hizo énfasis a: (i) la facultad de los GAD para regular tasas, tarifas y contribuciones especiales; (ii) que la norma impugnada respeta los principios tributarios de equidad, proporcionalidad y razonabilidad; y, (iii) que la demanda carece de argumentos claros.

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte

5.1. Consideración previa

23. Previo a realizar el respectivo examen de constitucionalidad, resulta oportuno dilucidar si la norma bajo examen, en efecto, hace referencia a una tasa.
24. Este Organismo Constitucional ha definido que las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal, cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: “**1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada; y, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público**”².
25. Además, la Corte ha señalado que las tasas tienen las características de: (i) **ser una prestación** y no una contraprestación puesto que, “[p]ara el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No consiste, por tanto, en una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública; como ocurre con los precios públicos”; (ii) se fundamenta en el **principio de provocación y recuperación de costos** que pretende que “la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene como finalidad la recuperación de los

² Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021.

costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público"; y, **(iii)** como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el **principio de equivalencia** que implica que “ *el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera*”³.

- 26.** Observados los parámetros precedentes, se advierte que la disposición normativa impugnada contiene una tarifa por la verificación del hecho generador consistente en la realización de la actividad administrativa individualizada de seguimiento, cada dos años, del PMA para estaciones base celular fijas, centrales y repetidoras de microondas fijas. Sumado a ello, se constata que el pago de la tarifa asignada corresponde solo a la actividad administrativa individualizada de realizar el seguimiento del PMA y no responde a un acuerdo de voluntades entre el GAD y los administrados. De ahí que la disposición impugnada satisface los requisitos para ser considerada una tasa.

5.2. Control constitucional por el fondo

5.2.1. Sobre la presunta incompatibilidad de la tasa con el principio de equidad

- 27.** El accionante aduce que la tasa impugnada es contraria al principio constitucional de equidad (art. 300 CRE) y a los principios de proporcionalidad, capacidad contributiva y razonabilidad que, conforme lo ha anotado este Organismo Constitucional, a pesar de no tener un reconocimiento expreso en el texto constitucional son transversales al análisis del principio de equidad por derivar de este⁴. A su decir, la tasa impugnada contraría estos principios pues no representa los costos directos de la prestación del servicio de seguimiento del PMA ni del beneficio generado al administrado por este. Además, refiere que las únicas acciones en las que incurre el GAD del DMQ son la constatación documental del cumplimiento de los lineamientos del PMA y una inspección in situ por parte de un funcionario público.
- 28.** El artículo 300 de la Carta Constitucional consagra los principios constitucionales que orientan al régimen tributario, siendo estos los de “*generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria*”.
- 29.** El principio de equidad tributaria, en particular, tiene como objetivo evitar que, a través de la tributación, se creen situaciones inequitativas⁵. De modo que “*impone al sistema [tributario] el requisito de afectar con el mismo rigor a quienes se*

³ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 43.

*encuentren en la misma situación, de forma tal que pueda afirmarse que es igual para iguales y desigual para desiguales*⁶.

- 30.** Este Organismo Constitucional ha establecido que el principio de equidad guarda una estrecha conexión de interdependencia con el principio de progresividad que consiste en que “(...) *el sistema tributario grave la riqueza de los sujetos pasivos de manera proporcional a su incremento. Es una derivación del principio de equidad, en tanto pretende que el legislador diseñe las normas tributarias de manera que quienes tienen mayor capacidad contributiva asuman obligaciones de mayor cuantía, en proporción a su mayor capacidad de contribución*”⁷. Por lo que, este principio exige que los tributos observen la capacidad contributiva del sujeto pasivo para imponer un gravamen impositivo.
- 31.** A su vez, la capacidad contributiva, según ha determinado la sentencia N° 65-17-IN/21 “*implica que solamente las manifestaciones directas o indirectas de riqueza pueden configurar el hecho generador de una obligación tributaria. Por otro lado, deriva en que los particulares están obligados a contribuir de manera progresiva en función de su capacidad económica*”⁸.
- 32.** Ahora bien, en lo que respecta a las tasas, esta Corte ha determinado que los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva no están encaminados a imponerle al contribuyente una carga proporcional a su posibilidad de contribuir, sino “*una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficia (la prestación de un determinado servicio público colectivo, la ejecución de una actividad administrativa individualizada, o la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público)*”⁹.
- 33.** Para analizar la norma impugnada resulta pertinente entonces recurrir primero a la normativa expedida por el GAD del DMQ en la que se detalla, a breves rasgos, las acciones necesarias para efectuar el seguimiento del PMA. Así, la Ordenanza No. 138 del GAD del Distrito Metropolitano de Quito y su instructivo general de aplicación (**instructivo**), indican que aquellos administrados cuya regularización ambiental pertenezca a la categoría de registro ambiental deberán materializar el seguimiento de su PMA a través de un informe ambiental de cumplimiento (IAC) cada dos años; mismo que se realiza de conformidad con lo dispuesto en la disposición 6.4. del instructivo:

“Los monitoreos serán realizados por entidades acreditadas ante el Organismo Oficial de Acreditación Ecuatoriano, conforme lo establecido en la norma técnica correspondiente. Los costos serán cubiertos en su totalidad por el administrado.”

⁶ Mauricio Plazas Vega, Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario, Tomo II. THEMIS, Bogotá, 2005, p. 429.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 44.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 46-47.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 48.

Es responsabilidad del administrado verificar que todos los parámetros a monitorear se encuentren dentro del alcance de acreditación del laboratorio. La toma de muestras debe ser realizada por los laboratorios que se encarguen de realizar el análisis respectivo.

Las actividades de monitoreo se sujetarán a las normas técnicas expedidas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la AAD y/o a los reglamentos específicos de cada sector.

Los administrados deberán contar con todas las facilidades de monitoreo, según lo establecido en las normas técnicas expedidas por la AAD o normativa ambiental nacional, en caso de no estar establecido en las normas de la AAD.

La AAD, de requerirlo podrá disponer a los administrados la realización de actividades de monitoreo de descargas líquidas, emisiones, suelo, ruido, etc., así como de uno o más parámetros, según la actividad que realice. Los costos serán cubiertos en su totalidad por el administrado, en concordancia con el AM 061

Los puntos de monitoreo deben estar establecidos en los documentos ambientales.

La periodicidad de los reportes de informes de auto monitoreo constará en el respectivo Plan de Manejo Ambiental. Los reportes de monitoreos realizados durante el año deberán ser presentados a la AAD, junto a los documentos de seguimiento ambiental, o durante los seguimientos a realizarse por la AAD, en concordancia con el AM 061.

La información referente a la gestión integral de residuos y/o desechos generados (con excepción de residuos comunes asimilables a domésticos), deberán ser presentados a la AAD, junto a los documentos de seguimiento ambiental, o durante los seguimientos a realizarse por la AAD.

Para el caso de actividades regidas por normativa sectorial específica, la entrega de reportes de monitoreo, se realizará según lo establezca la misma (por ejemplo en el Informe Ambiental Anual que aplica al sector hidrocarburífero).

La AAD de conformidad con la norma técnica, realizará la evaluación de los resultados de los monitoreos, analizando la información entregada por los administrados.

Si como resultado del auto monitoreo se evidencia que la actividad no se encuentra cumpliendo las normas técnicas ambientales, legislación ambiental, obligaciones establecidas en el PMA y en las Autorizaciones Administrativas Ambientales, entre otros, el administrado deberá implementar medidas correctivas inmediatas, en un plazo máximo de 90 días luego de realizado el monitoreo, y deberá mantener los medios de verificación respectivos, cuya efectividad sea verificable y que le permitan mantenerse en cumplimiento de lo citado anteriormente, sin perjuicio de las sanciones correspondientes. Tales medidas deberán ser incluidas en el PMA, en caso de no encontrarse.

Los incumplimientos a las normas técnicas ambientales, legislación ambiental, obligaciones establecidas en el PMA y en las Autorizaciones Administrativas Ambientales, se informarán a la Autoridad Metropolitana de Control para la acción correspondiente, en caso de que las medidas correctivas no hayan tenido efecto”.

- 34.** Así también, como elemento únicamente referencial y ejemplificativo para el análisis, cabe considerar el Acuerdo Ministerial 83-B expedido por el Ministerio del Ambiente, el 08 de junio de 2015, el cual reformó los valores por los servicios que presta dicha cartera de Estado, entre esos, el de seguimiento del PMA, de conformidad con la siguiente fórmula:

PAGOS POR SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE REGULARIZACIÓN, CONTROL Y	DERECHO ASIGNADO USD	REQUISITO
---	-----------------------------	------------------

SEGUIMIENTO				
1 6	<i>Pago por Control y Seguimiento (PCS)</i> <i>Nt: Número de técnicos para el control y seguimiento.</i> <i>Nd: Número de días de visita técnica</i>	<i>PC</i> <i>S</i>	<i>PCS=PID</i> <i>*Nd</i>	<i>*Nt</i> <i>Para determinar las variables Nt y Nd a un proyecto, obra o actividad, se determinará en función de la naturaleza del proyecto y criterios técnicos</i>

Elaboración propia de la Corte Constitucional

- 35.** De acuerdo a lo reseñado, las actividades que se realiza al momento de efectuar el seguimiento cada dos años del PMA respecto de proyectos de estaciones base celular fijas, centrales y repetidoras de microondas fijas comprenden esencialmente una inspección *in situ* al proyecto y el levantamiento de un acta por parte de dicha administración. En particular, la visita tiene como propósito que el respectivo funcionario del GAD del DMQ constate que el proyecto ha cumplido con los objetivos, estrategias y cronogramas plasmados en el PMA. En estas inspecciones se podrá “(...) tomar muestras de las emisiones, descargas y vertidos, inspeccionar el área de intervención y solicitar las autorizaciones administrativas ambientales correspondientes, así como cualquier información que se considere necesaria en función del marco legal aplicable, el manejo ambiental o las condiciones de la autorización administrativa ambiental otorgada”¹⁰. Finalizada la inspección se levantará el acta correspondiente, misma en la que constarán los hallazgos de esta.
- 36.** De las consideraciones precedentes, se puede determinar lo siguiente: **(i)** La tarifa de la tasa en la norma impugnada consiste en un valor fijo de cuatro salarios básicos unificados del trabajador, misma que no guarda necesariamente conexión directa con la actividad administrativa de seguimiento que, como se detalló, comprende -en general- una inspección por parte de funcionarios del DMQ y el levantamiento de un acta en el que se verifica el cumplimiento del PMA, sus objetivos y su cronograma. En esta línea, los costos del seguimiento del PMA no pueden ser siempre los mismos, pues estos dependerán de los objetivos y cronograma del PMA a verificar en el momento del seguimiento y correlativamente con el tiempo y personal destinados para efectuar esta actividad. **(ii)** Así, la tasa prescrita por el Ministerio del Ambiente que se ha utilizado para ejemplificar -que no es vinculante para el GAD de DMQ ni pretende generar una revisión de la conformidad entre la ordenanza y el acuerdo ministerial¹¹- demuestra la implementación de un mecanismo a través de

¹⁰ Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. Revisión al Seguimiento al Plan de Manejo Ambiental Aprobado y su Cronograma en Quito, disponible en: <https://www.gob.ec/gaddmq/tramites/revison-al-seguimiento-al-plan-manejo-ambiental-aprobado-cronograma-quito>

¹¹ No le corresponde a la Corte Constitucional revisar la conformidad con las disposiciones del Ministerio del Ambiente ni calificar la constitucionalidad de una Ordenanza sobre la base del contenido de un Acuerdo Ministerial; no obstante los parámetros fijados en el referido Acuerdo constituyen un criterio

una fórmula que considera las particularidades de cada proyecto para determinar el valor que corresponde pagar, marcando con ello un criterio o estándar objetivo para la determinación de la tasa.

- 37.** Así las cosas, de la lectura de la ordenanza y los argumentos vertidos por el GAD se encuentra que existe una desproporción con relación a las diligencias y costos en los que se incurre para la realización de la actividad administrativa de seguimiento del PMA y la tasa fijada en la ordenanza sin considerar las particularidades de cada proyecto. Esto evidentemente afecta el principio de provocación y recuperación de costos porque se puede generar una utilidad no justificada a favor de la administración del GAD del DMQ, que no corresponde en una razonable equivalencia con las actuaciones que incurre para realizar la actividad administrativa de seguimiento del PMA. En la misma línea, tampoco se ve satisfecho el principio de equivalencia dado que el costo en el que incurre la administración no es equivalente a la cuantía de la actividad administrativa que la genera.
- 38.** En consecuencia, al encontrarse que la tasa bajo estudio genera una utilidad a la administración del GAD del DMQ; que no corresponde en una razonable equivalencia con los costos en los que incurre la administración (que pueden ser mayores o menores); y, que no toma en cuenta que el seguimiento de cada PMA puede ser diferente, esta Corte observa que existe una desconexión entre el accionar estatal por el que se cobra la tasa y el valor de esta.
- 39.** Tal desconexión no es admisible en un tributo como la tasa, pues como ya ha manifestado esta Corte *“es un tributo vinculado cuyo objeto es la recuperación de los costos en los que incurre la administración pública al momento de realizar una actividad determinada. (...) las tasas como tributos se fundamentan en los principios de provocación y recuperación de costos y de equivalencia. Esto quiere decir que el cobro de una tasa debe estar precedido de un estudio detallado de la concordancia entre el valor de la tasa y el costo en el que se incurre para la realización de la actividad estatal, por lo que debe existir una proporción razonable entre el costo y la tarifa”*¹².
- 40.** Por otro lado, el GAD del DMQ considera que la tasa analizada tiene justificada su tarifa en el hecho de que su cálculo es parte de una multa y que su recaudación contribuye a financiar la competencia gestión ambiental de dicha administración descentralizada. Este Organismo Constitucional advierte que tales presupuestos para justificar el valor de la tarifa se encuentran apartados de la naturaleza constitucional de las tasas, puesto que la función de este tipo de tributo no es operar como parte de una sanción pecuniaria ni ser un mecanismo de financiamiento del fondo ambiental, pues aquello no tiene relación alguna con los costos

objetivo para que este Organismo pueda identificar los costos aproximados asociados con la actividad administrativa vinculada a la tasa en análisis; considerando además que esta Corte no es competente para realizar dicho análisis que, por su naturaleza, es de índole técnica y económica.

¹² Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021.

administrativos en que incurre el GAD para prestar el servicio administrativo de seguimiento del PMA.

41. En consecuencia, la desproporción existente en la tasa contenida en la fila séptima del artículo III. 5.309 del capítulo XX denominado de las Tasas Retributivas por Servicios Técnicos y Administrativos Relacionados con la Regularización, Seguimiento y Control Ambiental, sección V contraviene los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva, pues no le impone al contribuyente una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficia que a su vez respete los principios de provocación y recuperación de costos.

5.2.2. Efectos de la sentencia constitucional

42. El artículo 95 de la LOGJCC establece que “[l]as sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”. El artículo *ibídem* consagra la posibilidad de que la Corte Constitucional difiera y postergue los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad “cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”¹³.
43. En fallos previos, esta Corte ya estableció que la recaudación “de tasas tiene una incidencia directa sobre la capacidad de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y su planificación presupuestaria anual, y tomando en consideración el principio de suficiencia recaudatoria consagrado en el artículo 300 de la Constitución”¹⁴; por lo que, al estar en el mismo supuesto procede también el diferimiento de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad. De modo que la tasa contenida en la fila séptima del artículo III. 5.309 del capítulo XX denominado de las Tasas Retributivas por Servicios Técnicos y Administrativos Relacionados con la Regularización, Seguimiento y Control Ambiental, sección V seguirá vigente hasta el último día del ejercicio fiscal 2022. Una vez concluido este plazo, la norma impugnada perderá su vigencia.
44. Durante el tiempo que resta de vigencia de la norma declarada inconstitucional o con posterioridad a que pierda vigencia el GAD del DMQ podrá tramitar la expedición de la normativa que sustituya a la declarada inconstitucional, misma que deberá observar los parámetros contenidos en la presente sentencia, debiendo considerarse que la tarifa prescrita por el Ministerio del Ambiente es únicamente referencial y ejemplificativa y no implica que deba necesariamente recurrir a dicha fórmula.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 71.

VI. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad No. 121-20-IN.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad con efectos diferidos de la fila séptima del artículo III. 5.309 del capítulo XX denominado de las Tasas Retributivas por Servicios Técnicos y Administrativos Relacionados con la Regularización, Seguimiento y Control Ambiental, sección V a partir de la finalización del ejercicio fiscal 2022.
3. **Ordenar** al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito que, en el evento de que expida normativa en sustitución de las normas declaradas inconstitucionales, esta guarde estricta observancia de los parámetros establecidos en la presente sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.10
15:15:21 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Auto de aclaración No. 121-20-IN/22
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D.M., 27 de enero de 2022.

VISTOS.- Quito, D.M., 27 de enero de 2022. Agréguese al expediente constitucional el escrito ingresado el 16 de diciembre de 2021 por Carolina Pantoja Freire, subprocuradora Metropolitana del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, por medio del cual solicita **aclaración** de la sentencia dictada en la causa No. 121-20-IN. Al respecto, el Pleno de la Corte Constitucional considera:

I. Antecedentes

1. El 08 de diciembre de 2021, mediante la sentencia No. 121-20-IN/21, que fue notificada el 13 de diciembre de 2021, la Corte Constitucional resolvió:

“1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad No. 121-20-IN.

2. Declarar la inconstitucionalidad con efectos diferidos de la fila séptima del artículo III. 5.309 del capítulo XX denominado de las Tasas Retributivas por Servicios Técnicos y Administrativos Relacionados con la Regularización, Seguimiento y Control Ambiental, sección V a partir de la finalización del ejercicio fiscal 2022.

3. Ordenar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito que, en el evento de que expida normativa en sustitución de las normas declaradas inconstitucionales, esta guarde estricta observancia de los parámetros establecidos en la presente sentencia.

2. El 16 de diciembre de 2021, Carolina Pantoja Freire, subprocuradora Metropolitana del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, presentó un recurso horizontal de aclaración.

II. Oportunidad

3. El pedido de ampliación fue presentado el 16 de diciembre de 2021 y la sentencia No. 121-20-IN/21 fue notificada el 13 de diciembre de 2021; por lo que, este ha sido presentado dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (CRSPCCC).

III. Fundamentos del pedido de aclaración

4. En el escrito de aclaración, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito aludió a que en la sentencia:

“(…) se hace referencia al artículo III. 5.309 del capítulo XX, del Código Municipal, referente a las Tasas Retributivas por Servicios Técnicos y Administrativos relacionados con la Regularización, Seguimiento y Control Ambiental, Sección V, sin embargo, dentro de la referida norma vigente y actualizada al 20 de julio de 2021, corresponde al artículo 1620.

En tal virtud a fin de evitar un posible error en la identificación del artículo al que hace referencia la inconstitucionalidad declarada, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito a su Señoría muy comedidamente se sirva aclarar el particular dentro de la sentencia No. 121-20- IN/21 de 08 de diciembre de 2021, notificada el 13 de mismo mes y año, a fin de evitar inconvenientes en la ejecución de la misma”.

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

5. El artículo 440 de la Constitución señala que *“las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”*.
6. El artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 40 de la CRSPCCC, reconocen el derecho de las partes procesales para solicitar aclaración de las decisiones constitucionales.
7. De acuerdo con lo señalado por esta Corte, los dictámenes y sentencias constitucionales pueden ser aclarados cuando contienen conceptos oscuros o de difícil comprensión. Asimismo, la ampliación cabe cuando el fallo ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos. En ningún caso, la aclaración y ampliación pueden modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional.
8. Por tal motivo, corresponde atender el pedido de aclaración en el sentido de que se declaró la inconstitucionalidad de la tasa de “seguimiento cada 2 años del Plan de Manejo Ambiental para estaciones base celular, centrales y repetidoras de microondas fijas” correspondiendo al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito determinar si con las posteriores ordenanzas se efectuó una reenumeración.

V. Decisión

9. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
 1. **Aceptar** el pedido de aclaración planteado, indicando que la Corte Constitucional en la sentencia N°121-20-IN/21 declaró la inconstitucionalidad con efectos diferidos de la tasa contenida en la fila séptima del artículo III. 5.309 del capítulo XX, del Código Municipal, referente a las Tasas Retributivas por Servicios Técnicos y Administrativos relacionados con la Regularización, Seguimiento y Control publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 902 del 7 de mayo de 2019, correspondiendo al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito determinar si con la emisión de las posteriores ordenanzas se ha dado una re enumeración de la tasa de “seguimiento cada 2 años del Plan de Manejo Ambiental para estaciones base celular, centrales y repetidoras de microondas fijas”.
 2. En lo demás, las partes deben estar a lo resuelto en la sentencia No. 121-20-IN/21.

3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.
4. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.02.03 09:11:40 -05'00'
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 121-20-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes diez de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 50-20-AN/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 21 de diciembre de 2021

CASO No. 50-20-AN

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional resuelve desestimar la acción por incumplimiento presentada por Jeannet Margarita Moscoso Mateus, procuradora común de 135 personas. Este Organismo, al verificar que el dictamen de 11 de enero de 2007 emitido por la Procuraduría General del Estado no constituye objeto de esta garantía, resuelve desestimar la acción.

I. Antecedentes Procesales

1. El 12 de noviembre de 2020, Jeannet Margarita Moscoso Mateus, procuradora común de 135 personas, presentó una acción por incumplimiento de norma respecto del dictamen contenido en el informe No. 0030725 del procurador general del Estado de 11 de enero de 2007 (“el dictamen”), de los artículos 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (LOPGE), artículo 220 inciso tercero, las disposiciones primera y segunda -agregadas a continuación del artículo 224- de la Ley de Seguridad Social (LSS), y la disposición transitoria undécima de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (LBIESS).
2. El 22 de enero de 2021, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión admitió a trámite la causa No. 50-20-AN.
3. El 18 de octubre de 2021, se llevó a cabo la audiencia pública de la presente causa con la presencia de: i) Jeannet Margarita Moscoso Mateus, procuradora común de los accionantes, acompañada de sus abogados patrocinadores, ii) el Banco Central del Ecuador, iii) el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y iv) la Procuraduría General del Estado.
4. El 24 de noviembre de 2021, el pleno del Organismo resorteó la presente causa y la sustanciación le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 7 de diciembre de 2021.

II. Alegaciones de la acción por incumplimiento

2.1. Normas cuyo incumplimiento se demanda

- **Dictamen emitido por la Procuraduría General del Estado el 11 de enero de 2007**

"...El Banco Central del Ecuador al haber asumido esa responsabilidad laboral, está obligado a efectuar todos los actos conducentes para que se trasladen jurídicamente, contable y financieramente, los activos y pasivos del antiguo y original ente previsional al nuevo patrimonio autónomo denominado Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador...".

- **Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado**

Art. 13.- De la absolución de consultas.- Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, del Tribunal Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público y de los representantes legales o convencionales de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis, "incluyéndose acciones y recursos que se sustancien o deban sustanciarse en el Tribunal Constitucional".

- **Artículo 220, inciso tercero de la Ley de Seguridad Social**

Los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que en su origen o bajo cualquier modalidad hayan recibido aportes estatales, pasarán a ser administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, mediante cuentas individuales. Su gestión se sujetará a los principios de seguridad, transparencia, solvencia, eficiencia, rentabilidad y a las regulaciones y controles de los órganos competentes [...].

- **Disposiciones agregadas de manera posterior al artículo 224 de la Ley de Seguridad Social**

Disposición primera

La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y el Ministerio de Relaciones Laborales, en el ámbito de sus competencias, emitirán las regulaciones y actos administrativos que correspondan para garantizar los derechos adquiridos por los pensionistas de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que manejan o manejaron la jubilación patronal establecida en el Código de Trabajo.

Disposición segunda

Las cuentas individuales de los partícipes de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que pasan a la administración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, serán personales e independientes de los que administra el Banco.

Los valores constantes en las cuentas individuales antes señaladas son de propiedad de los partícipes de conformidad con los montos que determinen las auditorías.

- **Disposición transitoria undécima de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**

Para el cumplimiento de lo previsto en los párrafos tercero y cuarto del artículo 220 de la Ley de Seguridad Social, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, aprobará el cronograma de traspaso de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, propuesto por la Superintendencia de Bancos.

La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera emitirá la regulación respectiva para aquellos fondos que cumplan con las condiciones previstas en esta Ley para mantener su propia administración.

El organismo de control, inmediatamente terminadas las auditorías en referencia, pondrá en conocimiento de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, un informe con recomendaciones sobre las auditorías realizadas a los fondos. La Superintendencia de Bancos desde el inicio de las auditorías hasta la transferencia efectiva de los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, designará un interventor, con el objeto de precautelar los recursos existentes en cada fondo.

Para promover la transparencia del proceso de auditoría y traspaso de la administración de los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, se designará un veedor por cada uno de ellos, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

2.2. Alegaciones de la parte accionante

5. En primer momento, la accionante alega que a pesar de que el dictamen del procurador es de obligatorio cumplimiento, el Banco Central:

ha hecho caso omiso al desconocer beneficios o situaciones jurídicas adquiridas en base a un Informe de Contraloría General del Estado que adolece de severos errores de cálculo, sin que haya permitido hacer un informe actuarial o una auditoría que aclare tal situación a fin de que los valores correspondientes a los rendimientos e intereses de cada aporte individual, así como los montos correspondientes al aporte patronal con los respectivos rendimientos individuales sean restituidos a sus legítimos propietarios.

6. Respecto de la Ley de Seguridad Social y la Ley del Banco del IESS, la accionante alega que:

por expresa orden de Dictamen emitido por el Procurador General del Estado mediante Oficio N0030725 de 11 de enero de 2007, [el Banco Central] debía transferir el patrimonio, los activos y los pasivos al Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador, obligación que, desde 2014, por disposición expresa del artículo 220, inciso tercero, y de las Disposiciones Generales Primera y Segunda, agregadas a continuación del artículo 224 de la Ley de Seguridad Social, debían pasar a administrarse por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de cuentas individuales cuyos montos, que son de propiedad privada, debían ser determinados mediante las respectivas auditorías a fin de garantizar los derechos adquiridos por los pensionistas.

7. Agrega que existe la obligación de realizar una auditoría que determine el monto real de las cuentas individuales de los pensionistas del Fondo Previsional Cerrado y los montos correspondientes al aporte patronal con los respectivos rendimientos individuales, esto, con la finalidad de restituirlos a sus propietarios y *“enmendar el equívoco en que incurrió la Contraloría General del Estado en 2009, se confirma en la Disposición Transitoria Undécima de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”*.
8. Una vez que relata los antecedentes que determinarían el incumplimiento de la norma, la accionante expone que en virtud de lo dispuesto en la Disposición General Tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicada el 5 de octubre de 2009, la Contraloría General del Estado, mediante oficio No. 21901 DA.1 de 18 de noviembre de 2009, emitió el informe sobre los valores existentes en el FCPC-BCE.
9. Sostiene, que través de este informe, el cual a criterio de la accionante contendría errores de cálculo, el Banco Central del Ecuador *“confiscó montos de activos que no correspondían al Estado, sino a los aportes individuales de los miembros del Fondo y que, por lo tanto, eran de su propiedad y no del Estado, lo que generó un grave perjuicio en su contra que, por disposición de una ley inconstitucional y, además, de notorios y notables errores de cálculo por parte de la Contraloría General del Estado, no han podido recuperar, hasta el día de la fecha, los valores correspondientes a los rendimientos e intereses de cada aporte individual, así como los montos correspondientes al aporte patronal con los respectivos rendimientos, violándose nuestro derecho a la propiedad, conforme lo consagran los artículos 66, número 26, y 321 de la Constitución”*.
10. Así mismo, menciona que desde el año 2014 los Fondos Complementarios Previsionales, conforme lo disponen las normas cuyo cumplimiento se demandan, *“debían pasar a ser administrados por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, mediante cuentas individuales, ocurriendo que los valores constantes en dichas cuentas son de propiedad de los partícipes de conformidad con los montos que debían determinar las auditorías realizadas por la Superintendencia de Bancos”*.
11. Por lo tanto, menciona que no solo que no se cumplió con lo establecido en el dictamen del procurador general del Estado:

sino que, incluso, desde 2014 el Banco Central del Ecuador no ha trasladado la administración de dicho Fondo Complementario Previsional al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con lo que tampoco se ha podido hacer una auditoría por parte de la Superintendencia de Bancos a fin de determinar, con claridad, qué montos corresponden a las cuentas individuales de los integrantes de dicho Fondo y qué montos corresponden al Estado y enmendar los errores en que incurrió la Contraloría al emitir su informe contenido en el Oficio NQ 21901 DA.1 el 18 de

noviembre de 2009 basado en el cual el Banco Central del Ecuador confiscó bienes de propiedad privada que deben ser devueltos.

12. En función de aquello, apunta que:

al haberse reintegrado al Estado, de modo erróneo e indebido, montos que son de propiedad privada y al no haberse permitido, hasta la fecha, que la Superintendencia de Bancos efectúe las auditorías dispuestas por la ley y definir los montos que corresponden a cada cuenta individual privada para, luego, entregar la administración de dicho Fondo al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se incurre en un acto confiscatorio, proscrito por el artículo 323 de la Constitución y se violan los derechos de propiedad, a la seguridad jurídica y a la intangibilidad de los derechos laborales.

13. Por otro lado, manifiesta que:

las obligaciones claras, expresas y exigibles, contenidas en los actos normativos incumplido [sic], además, contienen un sujeto activo o titular y beneficiario de la obligación (los integrantes del Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador), un sujeto pasivo o destinatario de la misma (el Banco Central del Ecuador en calidad de empleador), así como el elemento objetivo o contenido y materia de la obligación (reconocer los beneficios laborales y previsionales otorgados a los empleados como consecuencia de la emisión de la Regulación 427-A de 18 de agosto de 1964, expedida por la Junta Monetaria y brindar las facilidades para que la Superintendencia de Bancos realice una auditoría que incluya un estudio actuarial que determine el error de cálculo en que incurrió Contraloría General del Estado en su informe de 2009 sobre los valores correspondientes a los rendimientos e intereses de cada aporte individual, así como los montos correspondientes al aporte patronal con los respectivos rendimientos individuales). Todos estos elementos son, según ha señalado la Magistratura, indispensables para detectar si se está o no frente a una acción por incumplimiento, lo que ha sido reiteradamente confirmado también por la actual Corte Constitucional.

14. Del mismo modo, afirma que:

el Banco Central del Ecuador NO ha permitido ni ha entregado la documentación o información completa a fin de poder efectuar un estudio actuarial completo que determine los errores de cálculo y contables en los que incurrió la Contraloría General del Estado. Ello, naturalmente, resulta demostrativo de la intención de desconocer situaciones jurídicas preexistentes que deben ser garantizadas, pues en base a evidentes errores de cálculo, el Banco Central del Ecuador ha confiscado bienes de propiedad de los integrantes del Fondo, lo que se agrava desde que no ha brindado ninguna facilidad para elaborar un informe actuarial que confirme lo que venimos señalando.

15. Finalmente, la accionante argumenta que el incumplimiento de las normas demandadas ha acarreado una vulneración a los derechos a la intangibilidad en materia laboral, a la seguridad jurídica y a la propiedad.

2.3. Alegaciones del Banco Central del Ecuador

16. El 24 de septiembre de 2021, Carla Elena Chaparro Guerrero, abogada del procurador judicial del gerente general del Banco Central, compareció al proceso e informó respecto del cumplimiento que se demanda a través de esta acción.
17. En primer lugar, realiza una cronología de los hechos y relata que el 18 de noviembre de 2009, en cumplimiento de lo establecido en la disposición general tercera de la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, la Contraloría General del Estado remite su informe No. 21901 DA.1 sobre los valores existentes en el FCPC-BCE.
18. En dicho informe se habían fijado los valores existentes en el FCPC-BCE, alega que estos montos fueron “registrados en las respectivas cuentas institucionales y entregados a los servidores beneficiarios, descontando las deudas que mantenían con el Banco Central. Con esto, se ejecuta lo dispuesto en la Ley para la liquidación del FCPC-BCE” (énfasis en el original).
19. Respecto del presunto incumplimiento del dictamen emitido por la Procuraduría General del Estado en enero de 2007, arguye que:

*mediante un nuevo dictamen de la misma Procuraduría General del Estado recogido en el oficio No. 005395 de fecha 22 de octubre de 2007, y por lo tanto sobreviniente al anterior, se resaltó el error de conceptualización mantenido en el pronunciamiento anterior, pues ese se basó en la premisa errónea de asimilar a los fondos previsionales de pensiones con fondos de cesantía. “El pronunciamiento anterior [se refiere al oficio No. 0030725 de 11 de enero de 2007], adolece de un manifiesto error de conceptualización, toda vez que fundamenta la procedencia en la devolución de la totalidad del fondo individual capitalizado (sumatoria de aportes individuales más aportes institucionales), como si se tratase de un fondo de cesantía al que efectivamente debería acceder en su totalidad el servidor separado de la institución empleadora que por tal causa quedare cesante y por consiguiente desprovisto de una remuneración que le permita subsistir; situación que no ocurre en el caso de un fondo de jubilación, que se entiende se ha instaurado con el propósito de irse constituyendo paulatinamente en el tiempo (nutriéndose así mismo, tanto de aportes individuales o personales cuanto de los institucionales o patronales) hasta capitalizar determinado volumen de recursos. Así, si alguno de los partícipes del fondo de jubilación se retirase de él antes de cumplir con las condiciones impuestas para acceder a ese derecho, **resultaría improcedente que se le tenga que devolver, aparte de la totalidad de sus aportes individuales, lo que corresponda al aporte institucional**, ya que éste último y por lo general sirve como punto de partida para la capitalización necesaria que permite solventar el derecho al servicio de jubilación para la totalidad de los partícipes del fondo [...] (énfasis de en el original).*

20. En el mismo sentido, agrega que:

el pronunciamiento del Procurador General del Estado contenido en el oficio No. 0030725 de enero de 2007 no puede ser aplicado de la manera cómo se lo solicita en la demanda, esto es “considerando” que los aportes que hizo el Banco Central del

Ecuador corresponden a los ex partícipes del fondo, pues claramente esto implicaría contravenir la ley, concretamente el último inciso de la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del estado, ya que esta disposición expresamente señala que al liquidarse el fondo se devolverá a cada participante su aporte personal y sus respectivos rendimientos.

21. Sobre la alegación de incumplimiento de las disposiciones normativas contenidas en la LSS y la LBIEES, sostiene que éstas fueron publicadas en Registro Oficial Suplemento 379 de 20 de noviembre del 2014; es decir, emitidas cinco años después de la Resolución No. DBCE-226-FPJ en la que se dispuso la derogatoria de la Resolución DBCE-155-FPJ de 7 de enero de 2004, que sirvió de sustento para la creación del FCPC- BCE.
22. Por ello, considera que *“no cabe, evidentemente, aplicar la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social de 2014 que señala disposiciones para fondos creados y constituidos conforme dicha ley. El FCPCBCE ya no existía cuando se promulgó dicha Ley. No podría existir para entonces por disposición legal expresa. Por lo tanto, aplicar las disposiciones citadas por los comparecientes, no solo sería incongruente, sino que también implicaría violar el principio de irretroactividad de la norma”*.
23. Añade que en virtud de que el FCPC-BCE *“ha sido liquidado debidamente, y el Banco Central del Ecuador por su cuenta y sin intermediar fondo de pensiones alguno actualmente paga, de manera excepcional, las pensiones a quienes sí las reciben por haber cumplido los requisitos de la Ley de Seguridad Social luego de haber sido ajustados los montos a los límites de la misma”*.
24. Por otro lado, el Banco Central aborda la alegación de vulneración de derechos constitucionales, para lo cual se refiere al contenido de la sentencia 73-09-IN/21 y concluye que la institución ha cumplido *“a cabalidad con la normativa aplicable a cada uno de sus actos emitidos”*.
25. Así mismo, solicita que la acción sea rechazada ya que esta garantía tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico y que *“dicha integración debe ser entendida en función del momento temporal en que la norma generaba efectos o no”*.
26. Dichas alegaciones fueron expuestas por el representante del Banco Central en la audiencia llevada a cabo el 18 de octubre de 2021.

2.4. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado

27. En la audiencia celebrada el 18 de octubre de 2021, Camila Téllez Garzón, en representación de la Procuraduría General del Estado, contestó la demanda y realizó las alegaciones que constan a continuación.

28. En primer lugar, sostiene que, conforme se hace notar en la sentencia 73-09-IN/21, fruto del desarrollo normativo, la obligación demandada ha cambiado, por lo que los titulares ya no son los mismos, en tal sentido *“no existiría dentro del pronunciamiento del año 2007 del señor procurador general del Estado una delimitación de a quiénes corresponderían estos beneficios que se están solicitando en esta acción”*.
29. De igual manera, añade que el paso del tiempo ha influido en el caso dado que si en el año 2008 se hubiera ejercitado esta acción *“la situación jurídica hubiera sido distinta porque la obligación no hubiera sido modificada, de hecho la modificación es tan evidente a las obligaciones, que inclusive en la inconstitucionalidad que se analizó en la sentencia 73-09-IN se analiza que estos cambios son constitucionales tomando en cuenta las situaciones personales de cada uno de los participantes del fondo”*.
30. Por lo tanto, arguye que en el caso en particular *“no se cumplirían con los requisitos para que exista una obligación de hacer o no hacer por parte del Banco Central derivados del oficio de la PGE”*.
31. A continuación, afirma que el dictamen de la PGE debe ser leído en conjunto con las normas posteriores para determinar o no la existencia de una obligación, por lo que a criterio de la institución *“por los cambios generados a lo largo del tiempo, el pronunciamiento del 11 de enero de 2007 no podría ser aplicado”*.
32. Pese a aquello, sostiene que, conforme lo ha manifestado este Organismo, si bien es cierto que se puede determinar el incumplimiento de un dictamen de la PGE, dicho análisis debe ser realizado caso a caso y que en la presente acción el pronunciamiento que se solicita el cumplimiento no cumple con los requisitos de ser general, abstracto y obligatorio.

2.5. Alegaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

33. El 1 de octubre de 2021 Santiago Peñaherrera Navas, en calidad de procurador judicial de la directora general del IESS, presentó su informe en el que establece que *“los actuales administradores del Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador, deberán cumplir lo estipulado en la Ley de Seguridad Social y la Ley del Banco del IESS para que sus fondos sean administrados por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”*.
34. En la audiencia el IESS informó que *“no ha recibido ningún tipo de solicitud para que se maneje el Fondo Complementario Previsional Cerrado de los empleados, jubilados y pensionistas del Banco Central del Ecuador, por lo tanto, mal se le puede decir que ha incumplido el artículo 220 de la Ley de Seguridad Social”*.

2.6. Alegaciones del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

35. El 26 de octubre de 2021, el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social presentó un escrito en el cual informó lo siguiente “*una vez conocido el proceso de traspaso para la administración de Fondos Complementarios Previsionales Cerrados manejados por el BIESS ejecutado entre el año 2015 y a la fecha actual, debo informar que el Fondo Complementario Previsional Cerrado de Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central no pasó a la administración del BIESS, es decir la Superintendencia de Bancos no ha emitido resolución que exprese este traspaso al banco*”.

2.7. Amicus curiae

36. El 22 de octubre de 2021, María Eugenia Gallardo Carrillo presentó a este Organismo un escrito de *amicus curiae*.

37. En su escrito, señala que “*no solo que nunca se cumplió con lo ordenado por el Procurador General del Estado que, mediante Oficio No. 0030725 de 11 de enero de 2007, dispuso al Banco Central del Ecuador asumir sus responsabilidades laborales adquiridas y efectuar todos los actos conducentes para que se trasladen jurídicamente, contable y financieramente, los activos y pasivos del antiguo y original ente previsional al nuevo patrimonio autónomo denominado Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador, asunto luego dispuesto incluso por la Superintendencia de Bancos, sino que, de forma posterior, se confiscó, de modo inconstitucional y excesivo, montos de activos que no correspondían al Estado, sino a los aportes individuales de empleados activos y jubilados miembros de dicho Fondo*”.

38. Del mismo modo, argumenta que “*la Contraloría General del Estado, emitió el informe correspondiente comunicado al Banco Central del Ecuador con oficio No. 21901 DA.1 el 18 de noviembre de 2009, en el que se estableció la siguiente distribución: el valor total ascendió a USD 175,269,295.15. Del valor indicado, la Contraloría General del Estado estableció que corresponden a los servidores, jubilados y activos, USD 16,722,980.02 y al Banco Central del Estado un total de USD 158,546,315.13. A lo antes señalado, cabe mencionar que los valores calculados por la Contraloría General del Estado son a partir del año 1990, al tipo de cambio de USD 1 a S/. 25,000.00 sucres. Respecto de los valores considerados en los rendimientos no se incluye el valor de S/. 13,739,542,781.00 equivalente a USD 549,581.71 que consta en la cuenta 3.3.10.01 Revaluación Dep. BCE M/E dentro de la cuenta 3.3. Reexpresión Monetaria del Balance al 31 de diciembre de 1998, del Fondo de Pensiones y que correspondería a la revaluación del activo BCE Depósitos M/E¹*”.

39. Por lo expuesto, solicita que se acepte la acción por incumplimiento.

III. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

¹ Foja 464 y vuelta del expediente constitucional.

A. Competencia

40. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

B. Análisis constitucional

41. En virtud de que en el presente caso se ha demandado el cumplimiento del dictamen del procurador general del Estado, emitido el 11 de enero de 2007, conforme lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corte, previo a realizar el análisis respectivo corresponde examinar si dicho pronunciamiento constituye un acto normativo o un acto administrativo con efectos generales, a efecto de determinar si, por su naturaleza, constituye objeto de esta acción. Para ello se procederá a verificar que el mismo sea abstracto, general y obligatorio².
42. Este Organismo ha señalado que un acto normativo produce efectos jurídicos **abstractos, obligatorios y que no se agota con su cumplimiento**; por otra parte, ha determinado que los actos administrativos producen efectos jurídicos concretos, los cuales extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables, pero que se agotan con su cumplimiento de forma directa³ (énfasis añadido).
43. En este sentido, ha recalcado que entre los actos administrativos pueden distinguirse dos especies *“los actos administrativos de carácter general y los que tienen efectos individuales o plurindividuales. Estos últimos –que no son objeto de acción por incumplimiento (...) se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo y producen efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables⁴”*.
44. Una vez revisado el dictamen, se observa que el mismo establece que el Banco Central debe *“efectuar todos los actos conducentes para que se trasladen jurídica, contable y financieramente los activos y pasivos del antiguo y original ente previsional al nuevo patrimonio autónomo denominado Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador, a fin de que este último (...) continúe ofreciendo las prestaciones y servicios que el anterior fondo venía entregando a sus afiliados, jubilados y derechohabientes, respetando los derechos adquiridos”*.

² Corte Constitucional, Sentencia No. 45-17-AN/21, párr. 33.

³ Corte Constitucional, Sentencia No. 7-14-AN/21, párr. 14.

⁴ *Ibidem*, párr. 15.

45. En este sentido, se identifica que si bien el contenido del dictamen contiene un mandato, el mismo se agotaría con su cumplimiento, esto es, si el Banco Central efectuaría los actos conducentes para trasladar los activos y pasivos del ente previsional al Fondo Complementario Previsional Cerrado, por lo tanto se observa que el dictamen no cumple con el requisito establecido en el párrafo 42 *ut supra*.
46. Del mismo modo, tampoco se verifica que el dictamen sea un acto administrativo con efectos generales, debido a que sus destinatarios son claramente identificables por el propio acto, éstos son los afiliados, jubilados y derechohabientes del Fondo Complementario Previsional Cerrado, sobre los cuales recaerían de forma inmediata los efectos directos derivados de dicho acto, esto es el beneficio o no de las prestaciones del fondo, en respeto a lo que el dictamen se refiere como sus derechos adquiridos.
47. En función de lo señalado, en virtud de lo expuesto en el párrafo 43 de esta decisión, al verificarse que el dictamen emitido por la PGE el 11 de enero de 2007 no contiene un acto normativo ni un acto administrativo con efectos generales, el mismo no es susceptible de ser invocado en una acción por incumplimiento como fuente de la obligación cuyo cumplimiento se exige.
48. Por otro lado, respecto del alegado incumplimiento del artículo 220 inciso tercero; de las disposiciones primera y segunda -agregadas a continuación del artículo 224- de la Ley de Seguridad Social; y, de la disposición transitoria undécima de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, esta Corte ha podido verificar que los accionantes en los párrafos 12 y 13 de su demanda señalan lo siguiente:

El Banco Central del Ecuador, por expresa orden del Dictamen emitido por el Procurador General del Estado mediante Oficio N° 0030725 de 11 de enero de 2007, debía transferir el patrimonio, los activos y los pasivos al Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador, obligación que, desde 2014, por disposición expresa del artículo 220, inciso tercero, y de las Disposiciones Generales Primera y Segunda, agregadas a continuación del artículo 224 de la Ley de Seguridad Social, debían pasar a administrarse por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de cuentas individuales cuyos montos, que son de propiedad privada, debían ser determinados mediante las respectivas auditorías a fin de garantizar los derechos adquiridos por los pensionistas, disposiciones legales que el Banco Central del Ecuador incumple.

(...) La obligación de realizar una auditoría que determine el monto de las cuentas individuales de los pensionistas del Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador; principalmente en lo que tiene que ver con los valores correspondientes a los rendimientos e intereses de cada aporte individual, así como los montos correspondientes al aporte patronal con los respectivos rendimientos individuales a fin de restituirlos a sus propietarios y enmendar el equívoco en que incurrió la Contraloría General del Estado en 2009, se confirma en la Disposición Transitoria Undécima de la Ley del Banco del Instituto

Ecuatoriano de Seguridad Social, norma jurídica que también incumple el Banco Central del Ecuador.

- 49.** En consecuencia este Organismo observa que los fundamentos expuestos en la demanda respecto del artículo 220 inciso tercero; de las disposiciones primera y segunda -agregadas a continuación del artículo 224- de la Ley de Seguridad Social; y, de la disposición transitoria undécima de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tienen como sustento principal el incumplimiento del Dictamen emitido por el Procurador General del Estado, además supeditan la supuesta obligación del Banco Central de Ecuador de cumplir con dichas normas a la obligación que, a su criterio, el mencionado Dictamen habría generado, por lo que al señalar que el mismo no constituye objeto de esta acción, resultaría improcedente pronunciarse respecto de posibles obligaciones que nacerían a partir de dicho acto⁵.
- 50.** Adicionalmente, los accionantes exponen a lo largo de su demanda su inconformidad con el cálculo realizado por parte de la CGE en virtud de la Disposición General Tercera de la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, señalando que:

Es a través de ese Informe de Contraloría General del Estado que el Banco Central del Ecuador confiscó montos de activos que no correspondían al Estado, sino a los aportes individuales de los miembros del Fondo y que, por lo tanto, eran de su propiedad y no del Estado, lo que generó un grave perjuicio en su contra que, por disposición de una ley inconstitucional; y además de notorios y notables errores de cálculo por parte de la Contraloría General del Estado, no han podido recuperar, hasta el día de la fecha, los valores correspondientes a los rendimientos e intereses de cada aporte individual, así como los montos correspondientes al aporte patronal con los respectivos rendimientos, violándose nuestro derecho a la propiedad, conforme lo consagran los artículos 66, número 26 y 321 de la Constitución.

- 51.** Al respecto, es oportuno señalar que, en la acción por incumplimiento, no le corresponde a este Organismo pronunciarse sobre posibles errores o inconsistencias en los informes realizados por la Contraloría General del Estado, pues aquello escapa del ámbito de sus competencias.
- 52.** Por último, cabe pronunciarse sobre el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado el cual establece que:

⁵ Es pertinente añadir que el 6 de octubre de 2021, se publicó la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social y la ley del Banco del IESS para el “Retorno de Administración de fondos complementarios”, en dicha norma se derogó el inciso tercero del artículo 220 de la Ley de Seguridad Social, actualmente la norma establece que: “Art. 220.I.- Sobre la administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados.- Los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados serán administrados por los partícipes, a través de un proceso de elección, conforme con los estatutos de cada Fondo Previsional Cerrado. Los Administradores deberán enmarcar su gestión en los principios de legalidad, transparencia, solvencia, eficiencia, rentabilidad y a todas las demás regulaciones y controles que al efecto se establezcan por parte de los órganos competentes”.

Art. 13.- De la absolución de consultas.- Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, del Tribunal Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público y de los representantes legales o convencionales de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis, "incluyéndose acciones y recursos que se sustancien o deban sustanciarse en el Tribunal Constitucional".

53. De la revisión de la norma citada, esta Corte observa: (i) que la norma tiene como sujeto obligado a la Procuraduría General del Estado; y, (ii) que el contenido de la obligación sería la absolución de consultas jurídicas con carácter vinculante.
54. En principio, esta Corte identifica que el artículo 13 de la LOPGE determina un sujeto obligado a ejecutar, esta es la PGE, y establece un contenido, esto es absolver las consultas sobre la aplicación de normas jurídicas.
55. Ahora bien, esta Corte no identifica que la norma en cuestión especifique quién es el titular del derecho frente a la obligación que reconoce. Al respecto, esta Corte observa que la norma que se alega incumplida hace referencia a una obligación general de la PGE de absolver las consultas planteadas, sin que sea posible identificar quién es el beneficiario de la misma. Por lo expuesto, esta Corte concluye que el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado no reúne todos los elementos que componen una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento, en particular, no establece el titular del derecho.⁶

IV. Decisión

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

1. Desestimar la acción por incumplimiento No. 50-20-AN.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.30
14:33:36 -05'00'

⁶ Ver sentencia No. 58-17-AN/21, párr. 31.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de martes 21 de diciembre de 2021; la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 24 de noviembre de 2021 .- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 50-20-AN/21**VOTO SALVADO**

Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín

1. Respetuosamente formulamos este voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 50-20-AN/21, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno del día martes 21 de diciembre de 2021, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
2. Para el efecto empezamos por determinar que discrepamos con la sentencia de mayoría en cuanto al análisis que se realiza en relación a la falta de un reclamo previo. De la revisión del expediente constitucional, se observa que la accionante presentó un requerimiento de cumplimiento ante el Banco Central, con el fin de que se cumplan las normas que se alegan incumplidas¹.
3. Sin perjuicio de lo anterior, en cuanto al reclamo previo que se debía presentar al IESS, Banco del IESS, Superintendencia de Bancos y la Junta de Política Monetaria y Financiera, a la luz del principio de coordinación interinstitucional -consagrado en el artículo 227 de la Constitución-, una vez presentado el reclamo previo en el Banco Central como la principal institución obligada, era obligación de esta institución coordinar el cumplimiento con otras instituciones competentes, sin que sea necesario que la accionante deba acudir ante cada una de las entidades estatales involucradas a presentar el reclamo previo², por lo que se identifica que la accionante efectivamente cumplió con el requisito de presentación de reclamo previo.
4. De igual forma debemos manifestar nuestro desacuerdo con la sentencia de mayoría respecto al análisis constitucional que realiza debido a que determina que el dictamen emitido por el entonces Procurador General del Estado, de fecha 11 de enero de 2007, no puede considerarse como un acto normativo.
5. Al respecto, esta Corte ha señalado que, de manera general, un acto normativo – independientemente de su fuente– es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden³. Por su parte, los actos administrativos, producen efectos jurídicos concretos que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables, pero que se agotan con su cumplimiento y de forma directa⁴.

¹ De fojas 340 a 360 del expediente constitucional, este Organismo observa que con fecha 26 de febrero de 2020, la accionante en calidad de procuradora común, presentó un escrito ante el BCE en el que solicitó el cumplimiento de las disposiciones impugnadas.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 23-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-14-AN/21 de 24 de marzo de 2021.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-14-AN/21 de 24 de marzo de 2021.

6. Asimismo, entre los actos administrativos pueden distinguirse dos especies, los actos administrativos de carácter general y los que tienen efectos individuales o plurindividuales. Estos últimos –que no son objeto de acción por incumplimiento, conforme la jurisprudencia de esta Corte⁵– *“se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo”* y producen *“efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables”*⁶.
7. En el presente caso, se observa que el texto vigente al año 2007 de los artículos 3 literal e) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado otorgaba al Procurador General del Estado la atribución de absolver, de forma vinculante, consultas *“sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico. El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley”*⁷.
8. De la revisión del dictamen se observa que este establece que el Banco Central debe trasladar *“jurídicamente, contable y financieramente, los activos y pasivos del antiguo y original ente previsional al nuevo patrimonio autónomo denominado Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador”*. En este sentido, se observa que el contenido de lo dispuesto en el dictamen contiene un mandato general que debe considerarse como un acto normativo, pues está dirigido a una entidad determinada – en este caso el Banco Central- con la especificación de acciones concretas y vinculantes. Por consiguiente, se evidencia que el pronunciamiento del Procurador General del Estado, sujeto a análisis en este caso concreto, por su contenido se reputa como un acto normativo⁸.
9. Por otra parte, esta Corte Constitucional también ha señalado que cuando la accionante busca la protección de derechos que pueden ser garantizados por otra garantía jurisdiccional, así como la reparación de daños materiales ocasionados, no puede realizar un análisis sobre aquellas pretensiones, ya que incurren en la primera causal de improcedencia del artículo 56 de la LOGJCC⁹. En el caso que nos ocupa, de la revisión de la demanda, se observa que la accionante presentó alegaciones dirigidas a tutelar varios derechos constitucionales (derecho a la propiedad y una eventual confiscación de dinero) y una reparación por los daños ocasionados que

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-14-AN/21 de 24 de marzo de 2021.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 4-13-IA/20 de 02 de diciembre de 2020.

⁷ La palabra *“constitucionales”* fue suprimida de esta norma a través de la sentencia No. 002-09-SAN-CC, caso No. 0005-08-AN de 02 de abril de 2009.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 45-17-AN/21 de 18 de agosto de 2021 y sentencia No. 023-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 41-11-AN/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 35.

podrían ser garantizados por otra garantía jurisdiccional. Debido a lo señalado, consideramos que esta Corte no se debe pronunciar al respecto.

10. Ahora bien, una vez que se ha determinado que el pronunciamiento del Procurador General del Estado, sujeto a análisis en este caso concreto, por su contenido se reputa como un acto normativo, corresponde seguir con el análisis constitucional de todas las normas consideradas como incumplidas, y que han sido demandas por la accionante para luego proceder a verificar su cumplimiento.
11. A efectos de resolver la acción por incumplimiento, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución, en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde analizar, en primer lugar, si las normas objeto de la presente acción por incumplimiento contienen una obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que las normas no se limiten a definir, describir o permitir, sino que contengan una prestación. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: (i) el obligado a ejecutar, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el titular del derecho¹⁰.
12. Si la norma contiene una obligación de hacer o no hacer, la Corte Constitucional, debe analizar si la misma es clara, expresa y exigible. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es clara si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables¹¹; es expresa, si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos¹²; y es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse¹³.

Obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible

Sobre el dictamen de 11 de enero de 2007 emitido por la PGE

El Banco Central del Ecuador al haber asumido esa responsabilidad laboral, está obligado a efectuar todos los actos conducentes para que se trasladen jurídicamente, contable y financieramente, los activos y pasivos del antiguo y original ente previsional al nuevo patrimonio autónomo denominado Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador a fin de que este último conforme dispone el artículo 10 de la Sección I del Capítulo III de la Resolución No. SBS 2004-0740 de 16 de noviembre de 2004 continúe ofreciendo las prestaciones y servicios que el anterior fondo ha venido entregando a sus afiliados, jubilados, derechohabientes, respetando derechos adquiridos; sin que el reconocimiento de esa obligación, mediante el traslado de activos y pasivos del antiguo fondo, pueda ser considerada como un mero acto de liberalidad.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 38-12-AN/19 de 04 de diciembre de 2019, párr. 34.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 023-1 I-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 37-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 38.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 11-14-AN/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 37.
Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 8-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 52.

13. En primer lugar, sobre la existencia de una obligación de hacer o no hacer, se observa que: **(i)** el dictamen tiene como sujeto obligado al Banco Central del Ecuador; **(ii)** el contenido de la obligación es el traslado jurídico, contable y financiero, de los activos y pasivos del antiguo y original ente previsional al nuevo patrimonio autónomo denominado FCPC - BCE; y **(iii)** los titulares del derecho son los trabajadores del Banco Central que hayan hecho aportaciones a este fondo. En consecuencia, el dictamen contiene una obligación de hacer.
14. En segundo lugar, se verifica que, del dictamen emitido por el PGE, este contiene la obligación clara y determinada para el BCE -desde el 2007- correspondiente a trasladar los activos y pasivos del antiguo y original ente previsional al nuevo patrimonio autónomo denominado FCPC – BCE; por lo que cumple con el requisito de ser clara y expresa.
15. En tercer lugar, se verifica que no contiene plazo o condición alguna, por lo que es exigible.

Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (“LPGE”)

Art. 13.- De la absolución de consultas.- Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, del Tribunal Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público y de los representantes legales o convencionales de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis, "incluyéndose acciones y recursos que se sustancien o deban sustanciarse en el Tribunal Constitucional".

16. De la redacción de la norma citada *ut supra* se observa que: **(i)** el sujeto obligado es el procurador general del estado **(ii)** el contenido de la obligación es asesorar y absolver las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público y de los representantes legales o convencionales de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública **(iii)** los beneficiarios de este derecho son las entidades del sector público y de los representantes legales o convencionales de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, por lo que observa que la norma contiene una obligación de hacer.
17. De la revisión del segundo requisito, se verifica que el artículo 13 de la LPGE, contiene una obligación clara y determinada para el procurador general del estado, que consiste en asesorar y absolver las consultas jurídicas con carácter de vinculantes sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro

orden jurídico a pedido de entidades del sector público y otros; por lo que cumple con el requisito de ser clara y expresa.

- 18.** No obstante, en cuanto al tercer requisito, aún cuando la norma impugnada no se encuentra sujeta a plazo o condición por lo que es exigible; se identifica que ésta condición no es atribuible al Banco Central del Ecuador, pues está dirigida exclusivamente al procurador general del Estado.

Sobre el artículo 220 inciso tercero y las disposiciones primera y segunda agregadas de manera posterior al artículo 224 de la Ley de Seguridad Social

Artículo 220 inciso tercero

Los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que en su origen o bajo cualquier modalidad hayan recibido aportes estatales, pasarán a ser administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, mediante cuentas individuales. Su gestión se sujetará a los principios de seguridad, transparencia, solvencia, eficiencia, rentabilidad y a las regulaciones y controles de los órganos competentes [...].

- 19.** Al respecto, se observa que, **(i)** el sujeto obligado en esta norma es el Banco del IESS; **(ii)** el contenido de la obligación es que los fondos –independientemente de la modalidad de su origen- que hayan recibido aportes estatales, pasen a ser administrados por el Banco del IESS; **(iii)** al igual que en el caso anterior los titulares de este derecho son los trabajadores Banco Central que hayan hecho aportaciones a este fondo.
- 20.** Además, analizada la norma, se constata que la obligación del Banco del IESS de administrar los fondos es clara y expresa por cuanto sus elementos están determinados y están redactados en términos precisos y específicos, de manera que no dan lugar a equívocos¹⁴.
- 21.** Finalmente, se verifica que no contiene plazo o condición, por lo que es exigible.

Disposición primera

La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y el Ministerio de Relaciones Laborales, en el ámbito de sus competencias, emitirán las regulaciones y actos administrativos que correspondan para garantizar los derechos adquiridos por los pensionistas de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que manejan o manejaron la jubilación patronal establecida en el Código de Trabajo.

Disposición segunda

Las cuentas individuales de los partícipes de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que pasan a la administración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, serán personales e independientes de los que administra el Banco.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 42-18-AN/21 de 08 de septiembre de 2021.

Los valores constantes en las cuentas individuales antes señaladas son de propiedad de los partícipes de conformidad con los montos que determinen las auditorías.

22. En relación con las disposiciones transitorias tenemos que, (i) el sujeto obligado es la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (“**Junta Monetaria y Financiera**”) y el Ministerio de Relaciones Laborales¹⁵ – disposición primera- y el Banco del IESS -disposición segunda-. (ii) En cuanto al contenido de las obligaciones se observa que, la disposición primera, establece como deber para la Junta Monetaria y Financiera el establecimiento de las regulaciones y actos administrativos que correspondan para garantizar los derechos adquiridos por los pensionistas de los Fondos. La disposición segunda, por su parte, determina que los valores constantes en las cuentas individuales antes señaladas son de propiedad de los partícipes del FCBP-BCE y que su patrimonio es independiente al del Banco Central. (iii) Finalmente, respecto de la disposición primera se observa que los titulares de este derecho son los trabajadores Banco Central que hayan hecho aportaciones a este fondo.
23. No obstante, en el caso de la disposición segunda se encuentra que ésta se limita a definir que los fondos son personales e independientes y que son de propiedad de los partícipes, por lo que, más allá de prescribir una acción u omisión clara dirigida al sujeto obligado, esta no contiene una obligación de hacer.
24. Así las cosas, se verifica que únicamente la disposición primera contiene una obligación de hacer y continúa el examen de verificación de cumplimiento de requisitos exclusivamente respecto de esta disposición.
25. En relación con los requisitos de que la norma sea clara y expresa en la sentencia 21-18-AN/21 advirtió que ésta -disposición primera- no cumple con estos parámetros establecidos por la LOGJCC, por lo que se encuentra que esta no puede ser objeto de análisis a través de esta garantía.¹⁶

Sobre la Disposición transitoria décimo primera de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

DÉCIMA PRIMERA. - Para el cumplimiento de lo previsto en los párrafos tercero y cuarto del artículo 220 de la Ley de Seguridad Social, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, aprobará el cronograma de traspaso de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, propuesto por la Superintendencia de Bancos. La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera emitirá la regulación respectiva para aquellos fondos que cumplan con las condiciones previstas en esta Ley para mantener su propia administración. El organismo de control, inmediatamente terminadas las auditorías en referencia, pondrá en conocimiento de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, un informe

¹⁵ Actual Ministerio de Trabajo.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 21-18-AN/21 de 21 de abril de 2021.

con recomendaciones sobre las auditorías realizadas a los fondos. La Superintendencia de Bancos desde el inicio de las auditorías hasta la transferencia efectiva de los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, designará un interventor, con el objeto de precautelar los recursos existentes en cada fondo. Para promover la transparencia del proceso de auditoría y traspaso de la administración de los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, se designará un veedor por cada uno de ellos, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

- 26.** Se observa que, **(i)** el sujeto obligado en esta norma es la Junta Monetaria y Financiera y posteriormente la Superintendencia de Bancos; **(ii)** el contenido de la obligación se divide en dos momentos, así el primero se relaciona con el deber que tiene la Junta Monetaria y Financiera de emitir la regulación respectiva para aquellos fondos que cumplan con las condiciones previstas en la ley para mantener su propia administración; y en un segundo momento la Superintendencia de Bancos debe realizar auditorías a los fondos, hasta la transferencia efectiva de los recursos de los FCPC-BCE. Adicionalmente, la Superintendencia de Bancos desde el inicio de las auditorías designará un interventor, con el objeto de precautelar los recursos existentes en cada fondo y; **(iii)** los titulares de este derecho son los trabajadores Banco Central que hayan hecho aportaciones a este fondo, por lo que la norma impugnada contiene una obligación de hacer.
- 27.** Por su parte, esta genera obligaciones para la Junta Monetaria y Financiera respecto a la creación de regulación para los fondos y realizar auditorías hasta la transferencia total de los montos de cada fondo, misma que será supervisada por la Superintendencia de Bancos; por lo que sus elementos están determinados y están redactados en términos precisos y específicos, de manera que no dan lugar a equívocos¹⁷, cumpliendo el requisito de ser claras y expresas.
- 28.** Finalmente, se verifica que esta norma no contiene plazo o condición, por lo que es exigible.

Verificación de cumplimiento

Sobre el cumplimiento del dictamen de 11 de enero de 2007 emitido por la PGE

- 29.** De la revisión de los recaudos procesales y de lo argumentado por el Banco Central en la audiencia pública, no se ha podido verificar que el BCE haya efectuado algún acto conducente y necesario para dar cumplimiento al mandato contenido en el dictamen.
- 30.** Por un lado, la respuesta del Banco Central respecto del incumplimiento de esta norma es que con la entrada en vigor de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, se dispuso el reajuste de las pensiones y el cese de otorgamiento de beneficios -que no sean los establecidos en la ley- para los

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 42-18-AN/21 de 08 de septiembre de 2021.

trabajadores del Banco Central. Razón por la cual se designó a la Contraloría General del Estado para que establezca los valores que existían en las cuentas del Banco Central¹⁸ y esta “*mediante oficio No. 21901 DA. 1 de 18 de noviembre de 2009, [...] remitió un informe [...] a fin de completar la liquidación del FCPC-BCE*”¹⁹.

31. Por otro lado, respecto al dictamen de la PGE, el Banco Central ha establecido que este no puede ser aplicable por no estar vigente “*en razón de que mediante un nuevo dictamen de la misma Procuraduría General del Estado [...] se resaltó el error de conceptualización del mantenido en el pronunciamiento anterior*”.
32. Revisado el contenido íntegro del segundo dictamen de 2007 que obra de fojas 449 a 450 del expediente se observa que éste se pronuncia específicamente respecto al proceso de separación del BCE de servidores que mantengan aportes en los FCPC-BCE.
33. Adicionalmente, sobre la consulta No. 3 del primer dictamen de 11 de enero de 2007²⁰, el dictamen de octubre de 2007 resaltó que, sobre este supuesto en particular:

*“El pronunciamiento anterior, adolece de un manifiesto error de conceptualización, toda vez que fundamenta la procedencia en la devolución de la totalidad del fondo individual capitalizado (sumatoria de aportes individuales más aportes institucionales), como si se tratase de un fondo de cesantía al que efectivamente debería acceder en su totalidad el servidor separado de la institución empleadora que por tal causa quedare cesante y por consiguiente desprovisto de una remuneración que le permita subsistir; situación que no ocurre en el caso de un fondo de jubilación, que se entiende se ha instaurado con el propósito de irse constituyendo paulatinamente en el tiempo (nutriéndose así mismo, tanto de aportes individuales o personales cuanto de los institucionales o patronales) hasta capitalizar determinado volumen de recursos. Así, si alguno de los partícipes del fondo de jubilación se retirase de él antes de cumplir con las condiciones impuestas para acceder a ese derecho, **resultaría improcedente que se le tenga que devolver, aparte de la totalidad de sus aportes individuales, lo que corresponda al aporte institucional**, ya que éste último y por lo general sirve como punto de partida para la capitalización necesaria que permite solventar el derecho al servicio de jubilación para la totalidad de los partícipes del fondo [...] (énfasis de en el original).*”

34. Por lo expuesto, consideramos que el dictamen de 22 de octubre de 2007, en ningún momento dejó sin efecto el dictamen de 11 de enero de 2007. Por el contrario, lo que realiza el Procurador General del Estado en el segundo dictamen es rectificar un error respecto a una de las cinco consultas que fueron realizadas en enero de 2007. Por consiguiente, la alegación presentada por el BCE no constituye un justificativo válido para no cumplir con el dictamen.

¹⁸ Foja trescientos sesenta y tres vuelta del expediente constitucional.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ ¿Los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual del partícipe activo del nuevo “Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados Jubilados y pensionistas del Banco Central del Ecuador”, le deben ser entregados a éste, en caso de que cese en funciones en el Banco Central del Ecuador, antes de cumplir con los requisitos de jubilación?

35. Es este sentido, concluimos que aun cuando el FCPC-BCE en la actualidad se encuentra cerrado, el Banco Central del Ecuador no ha cumplido con la obligación establecida en el dictamen de enero de 2007 emitido por el PGE.

Sobre el cumplimiento de los artículos 220 inciso tercero y la disposición transitoria décimo primera de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

36. De la revisión de los recaudos procesales, específicamente del informe que consta a fojas 478 y vuelta del expediente constitucional, Pablo Salvador Defina Bucaram, en calidad de coordinador jurídico del BIESS, establece claramente que *“una vez conocido el proceso de traspaso para la administración de Fondos Complementarios Previsionales Cerrados manejados por el BIESS ejecutado entre el año 2015 y a la fecha actual, debo informar que el Fondo Complementario Previsional Cerrado de Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central no pasó a la administración del BIESS, es decir la Superintendencia de Bancos no ha emitido resolución que exprese este traspaso al banco²¹”* (énfasis fuera del original).
37. Por lo que, a diferencia del voto de mayoría consideramos que, sin necesidad de realizar otras consideraciones, se debió aceptar la acción y determinar que existe un incumplimiento por parte del Banco del IESS, de la Junta Monetaria y Financiera y de la Superintendencia de Bancos de las obligaciones contenidas en los artículos 220 inciso tercero, y la disposición transitoria décimo primera de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

**KARLA
ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO**
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2022.01.03
10:20:58 -05'00'

**HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ**
Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2022.01.03
10:02:29 -05'00'

**DANIELA
SALAZAR MARIN**
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2022.01.03 09:31:13
-05'00'

²¹ Foja 478 vuelta del expediente constitucional.

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en la causa 50-20-AN, fue presentado en Secretaría General el 27 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 14:21; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación No. 50-20-AN/22
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 27 de enero de 2022.

VISTOS.- El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 27 de enero de 2022, dentro de la **causa No. 50-20-AN, acción por incumplimiento, DISPONE: 1.** Agréguese al proceso el escrito presentado por Jeannet Margarita Moscoso Mateus el 4 de enero de 2022. **2.** Conforme al estado de la causa, se procede a dar contestación.

I. Antecedentes Procesales

1. El 21 de diciembre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 50-20-AN/21, la cual fue notificada a las partes el 3 de enero de 2022. La mencionada decisión rechazó la acción por incumplimiento presentada por Jeannet Margarita Moscoso Mateus (la accionante), procuradora común de 135 personas, respecto del dictamen contenido en el informe No. 0030725 del procurador general del Estado de 11 de enero de 2007 (“el dictamen”), de los artículos 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (LOPGE), artículo 220 inciso tercero, las disposiciones primera y segunda -agregadas a continuación del artículo 224- de la Ley de Seguridad Social (LSS), y la disposición transitoria undécima de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (LBISS).
2. El 4 de enero de 2022, la accionante presentó un escrito en el cual solicita que se declare la nulidad de lo actuado o que subsidiariamente se aclare y amplíe la sentencia de 21 de diciembre de 2021.

II. Legitimación activa y oportunidad

3. El artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”) establece: *“Aclaración y ampliación.- La persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia en el término de tres días a partir de su notificación (...)”*.
4. Al respecto, se verifica que Jeannet Margarita Moscoso Mateus fue accionante dentro de la causa No. 50-20-AN, razón por la cual cuenta con legitimación para presentar la solicitud en cuestión. De igual manera, se observa que dicha solicitud fue presentada dentro del término legal establecido en el artículo 94 de la LOGJCC.

III. Fundamentos de la solicitud

En primer lugar, la accionante arguye que este Organismo en el fallo de 21 de diciembre de 2021 estableció que *“el dictamen del Procurador General del Estado cuyo cumplimiento se demandó que ‘no contiene un acto normativo ni un acto administrativo de efectos generales’ (párr. 47), cuestión que es altamente sorprendente, toda vez que esta misma Corte ha señalado lo contrario en otros precedentes”*.

5. Así, agrega que *“en el colmo de la contradicción, ocurre que la actual Corte Constitucional ha otorgado acción por incumplimiento declarando el incumplimiento de dictámenes del Procurador General del Estado, para lo cual analizó, expresamente, si estos pronunciamientos eran, efectivamente, actos normativos o actos administrativos generales”*.
6. A continuación, afirma que *“[s]orprende que esta Corte olvide a conveniencia no solo precedentes ya añejos sobre la naturaleza de los dictámenes del Procurador General del Estado, sino un fallo emitido el 18 de agosto de 2021, esto es cuatro meses antes de dictarse el emitido en este caso”*. El precedente en cuestión al que se refiere la accionante es el establecido en la sentencia No. 45-17-AN/21.
7. Del mismo modo, manifiesta que *“[s]i la Corte va a apartarse de algún precedente, lo debe hacer de modo claro y expreso, bajo los parámetros del artículo 2, número 3, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo que no ha ocurrido sobre la naturaleza jurídica de los dictámenes del Procurador General del Estado. Es posible que una Magistratura cambie de criterio, pero lo inaceptable es que, sin haberlo hecho, otorgue a los justiciables un trato notoriamente disímil, violándose derechos fundamentales”*.
8. Por otro lado, sostiene que el fallo no resuelve una cuestión demandada. Así, señala que *“en la sentencia de mayoría se omite resolver un argumento relevante dentro de esta causa, indicando que los incumplimientos alegados respecto del artículo 220, inciso tercero, Disposiciones Primera y Segunda, agregadas a continuación del artículo 224 de la Ley de Seguridad Social, y Disposición Transitoria Undécima de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tienen “sustento principal en el incumplimiento del Dictamen emitido por el Procurador General del Estado” y que, por ello, “resultaría improcedente pronunciarse respecto de posibles obligaciones que nacerían a partir de dicho acto”*.
9. Así mismo, añade que *“[e]l dictamen incumplido contiene una obligación: que los Fondos Complementarios debían ser manejados por sus integrantes y no por la entidad para la cual prestaban servicios laborales, mientras que el artículo 220, inciso tercero, Disposiciones Primera y Segunda, agregadas a continuación del artículo 224 de la Ley de Seguridad Social, y Disposición Transitoria Undécima de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social establecen otra obligación: que esos Fondos vuelvan a ser administrados por el Estado, a través del BIESS y mediante una auditoría”*.
10. Una vez que expone los motivos por los cuales considera que dichas normas contienen una obligación clara, expresa y exigible que no ha sido cumplida alega *“se trata de una obligación clara expresa y exigible de hacer totalmente diferente a la contenida en el dictamen del Procurador General del Estado, por lo que su cumplimiento en nada está supeditado a dicho dictamen, lo que no es analizado en el fallo de mayoría que, de forma arbitraria, prefiere omitir resolver esa cuestión jurídica relevante con semejante señalamiento, por lo que solicito al Pleno ampliar el contenido de la decisión y resolver,*

expresamente, sobre las obligaciones incumplidas contenidas en las mencionadas normas jurídicas que no han perdido vigencia pese a las reformas a la Ley de Seguridad Social a la Ley del Banco del BIESS de octubre de 2021”.

11. Finalmente, expone que una vez que el caso fue resorteado al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, no se convocó a audiencia por lo que *“La falta de audiencia en una acción de garantía jurisdiccional es, como se dijo, obligatoria y no facultativa, y su no realización es causa de nulidad de la sentencia”.*
12. Por lo expuesto, solicita que *“[s]e declare la nulidad de la sentencia N° 50-20- AN/21 de 21 de diciembre de 2021, por haber sido dictada en violación de reglas del debido proceso que obligaba al nuevo sustanciador Excmo. Hernán Salgado a convocar a audiencia para elaborar su ponencia”.*
13. Así mismo, y en subsidio solicita que se aclare y amplíe lo siguiente *“[q]ue aclare si existe apartamiento expreso de los precedentes y que se determine que los dictámenes del Procurador General del Estado no son normas ni actos generales. Que amplíe su fallo y resuelva el demandado incumplimiento del artículo 220, inciso tercero, y de las Disposiciones Primera y Segunda, agregadas a continuación del artículo 224 de la Ley de Seguridad Social, y Disposición Transitoria Undécima de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”.*

IV. Análisis de la solicitud

14. El artículo 440 de la Constitución establece que las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán carácter de definitivos e inapelables. Por su parte, el artículo 94 de la LOGJCC y el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional contemplan la posibilidad de solicitar aclaración y ampliación de las sentencias y dictámenes.
15. De acuerdo con lo señalado por esta Corte en su jurisprudencia, los dictámenes y sentencias constitucionales pueden ser aclarados cuando contienen conceptos oscuros o de difícil comprensión. Asimismo, la ampliación cabe cuando el fallo ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos. En ningún caso, la aclaración y ampliación pueden modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional.
16. En primer momento, esta Magistratura analizará la procedencia del pedido de nulidad señalado en los párrafos 12 y 13 *ut supra*.
17. El artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que en los procesos de acción por incumplimiento se deberá llevar a cabo una audiencia, en la cual *“la persona accionada comparecerá y contestará la demanda y presentará la pruebas y justificativos que considere pertinentes”.*
18. Al respecto, de los recaudos procesales, y como se hizo notar en la sentencia de 21 de diciembre de 2021, se observa que el 18 de octubre del 2021 se llevó a cabo la diligencia

referida en el párrafo anterior. La audiencia pública se desarrolló en presencia de la parte accionante y de: i) el Banco Central del Ecuador, ii) el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y iv) la Procuraduría General del Estado, entidades que contestaron la demanda y presentaron los argumentos que consideraron pertinentes conforme lo exige la ley, alegaciones que constan en la sentencia de 21 de diciembre de 2021 y que fueron tomadas en cuenta para resolver la presente causa.

19. Por lo tanto, al verificarse que la audiencia fue llevada a cabo y que la decisión a la cual se llegó en la sentencia de 21 de diciembre de 2021 fue tomada por la mayoría del pleno de este Organismo, se desecha el pedido de nulidad presentado por la accionante.
20. Por otro lado, respecto del pedido de aclaración que consta en el párrafo 14, este Organismo considera que no existe un alejamiento del precedente 45-17-AN/21 por las razones que se exponen a continuación.
21. Conforme consta en la sentencia de 21 de diciembre de 2021, específicamente en el párrafo 41, este Organismo, respecto de la posibilidad de que un dictamen del Procurador General del Estado sea objeto de acción por incumplimiento, señaló lo siguiente:

(...) corresponderá a la Corte Constitucional examinar caso a caso si los pronunciamientos del Procurador General del Estado son actos normativos o actos administrativos con efectos generales. Así, conforme se señaló arriba, para que un pronunciamiento emitido por el Procurador General del Estado sea objeto de la acción por incumplimiento, esta Corte deberá verificar que sea abstracto, general y obligatorio¹. (Énfasis añadido).

22. En tal sentido y contrario al criterio de la accionante, el precedente del caso 45-17-AN/21 no establece que todo dictamen de la PGE, *per sé*, sea objeto de acción por incumplimiento, sino que se deberá analizar, caso a caso, si el pronunciamiento del que se solicite el cumplimiento contiene un acto normativo o un acto administrativo con efectos generales, a efecto de determinar si, por su naturaleza, constituye objeto de esta acción. Dicho análisis consta en la sentencia de 21 de diciembre de 2021, de forma específica del párrafo 42 al 47.
23. Así, el hecho de que en la sentencia del caso 45-17-AN/21 se haya concluido que el dictamen demandado en dicho caso contenía un acto normativo, no hace que en todos los casos tenga que suceder lo mismo, sino que, como se señaló, el análisis debe ser realizado de forma particular para cada caso en específico.
24. Por lo tanto, ese Organismo aclara a la accionante que de ninguna manera existe alejamiento de dicho precedente, sino, al contrario, el caso fue resuelto en aplicación del mismo, y al observarse que el dictamen demandado no contenía un acto normativo o un acto administrativo con efectos generales se rechazó la acción.

¹ Corte Constitucional, sentencia No. 45-17-AN/21, párr. 33.

25. Por último, respecto del pedido de ampliación que consta en el párrafo 14 de esta decisión, este Organismo considera lo siguiente.
26. La accionante afirma que el alegado incumplimiento del artículo 220, inciso tercero, de las Disposiciones Primera y Segunda, agregadas a continuación del artículo 224 de la Ley de Seguridad Social, y de la Disposición Transitoria Undécima de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no estaba supeditado al alegado incumplimiento del dictamen de la Procuraduría General del Estado, por lo que se debería proceder a analizar el cumplimiento de dichas normas.
27. Como se hizo notar en el párrafo 48 de la sentencia de 21 de diciembre de 2021, la accionante en su demanda señaló que:

El Banco Central del Ecuador, por expresa orden del Dictamen emitido por el Procurador General del Estado mediante Oficio N° 0030725 de 11 de enero de 2007, debía transferir el patrimonio, los activos y los pasivos al Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador, obligación que, desde 2014, por disposición expresa del artículo 220, inciso tercero, y de las Disposiciones Generales Primera y Segunda, agregadas a continuación del artículo 224 de la Ley de Seguridad Social, debían pasar a administrarse por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de cuentas individuales cuyos montos, que son de propiedad privada, debían ser determinados mediante las respectivas auditorías a fin de garantizar los derechos adquiridos por los pensionistas, disposiciones legales que el Banco Central del Ecuador incumple. (Énfasis añadido).

28. Por lo tanto, contrario a lo que ahora se afirma en esta solicitud, la misma accionante en su demanda supedita el cumplimiento de las obligaciones presuntamente contenidas en el artículo 220 inciso tercero, en las disposiciones primera y segunda -agregadas a continuación del artículo 224- de la Ley de Seguridad Social; y, en la disposición transitoria undécima de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al presunto incumplimiento del dictamen. Pues, como se pudo ver, la accionante señala que las obligaciones contenidas en dichas normas se habrían generado a partir del incumplimiento del pronunciamiento de la PGE.
29. En consecuencia, al señalar que el dictamen emitido en este caso en particular no constituía objeto de esta acción, este Organismo consideró improcedente pronunciarse respecto de posibles obligaciones que nacerían a partir de dicho acto.
30. En tal sentido, no existe nada que ampliar en la sentencia de 21 de diciembre de 2021, puesto que lo señalado por la accionante fue resuelto, conforme las alegaciones de la demanda, en los párrafos 48 y 49 del fallo en cuestión.

V. Decisión

31. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones expresadas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- a. Negar el pedido de nulidad presentado por Jeannet Margarita Moscoso Mateus.
- b. Negar el pedido de ampliación y aclaración presentado por Jeannet Margarita Moscoso Mateus.
- c. Se dispone la notificación y el archivo de la causa.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.02.02 18:39:31 -05'00'

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022; las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín no consignan sus votos por haber emitido votos salvados en la sentencia 50-20-AN/21, aprobada en sesión de 21 de diciembre de 2021; y, la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 50-20-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia fue suscrito el día jueves treinta de diciembre de dos mil veintiuno y el voto salvado conjunto fue suscrito el día lunes tres de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2234-16-EP /21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 20 de octubre de 2021

CASO No. 2234-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta decisión, la Corte Constitucional examina si la sentencia dictada el 5 de septiembre de 2015, por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, vulnera el derecho a la seguridad jurídica. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes Procesales

1. El 12 de julio de 2016, Alicia del Cisne Sarmiento Salcedo, quien posee discapacidad física visual del 40%, presentó una acción de protección en contra de la acción de personal N° 1219-DP11-2016-FA, de 30 de marzo de 2016, dictada por María Cecilia Vivanco, directora provincial del Consejo de la Judicatura de Loja, a través de la cual se dio por terminado su nombramiento provisional como Médico Perito-SP9 de la Corte Provincial de Justicia de Loja.
2. El proceso, signado con el número 11333-2016-03086, fue sorteado y su conocimiento le correspondió a la Unidad Judicial Civil y Mercantil del cantón Loja que, mediante sentencia de 20 de julio de 2016 rechazó la acción de protección por improcedente.
3. Frente a esta situación, la accionante presentó recurso de apelación. El 5 de septiembre de 2016, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja negó el recurso propuesto y confirmó el fallo de primera instancia.
4. El 30 de septiembre de 2016, Alicia del Cisne Sarmiento Salcedo presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 5 de septiembre de 2016, dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja.
5. El 16 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción.

6. El 29 de noviembre de 2016 se llevó a cabo el sorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Manuel Viteri Olvera quien no avocó conocimiento.
7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo el sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 21 de mayo de 2021 y solicitó a la autoridad judicial el informe de descargo.

II. Alegaciones de las Partes

A. De la parte accionante

8. En su demanda, la accionante alega la vulneración de: **i.** el derecho a la igualdad, **ii.** derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, **iii.** derecho al trabajo de las personas con discapacidad, **iv.** garantía de motivación; y, **v.** seguridad jurídica. De igual manera, la accionante alega la inobservancia de: **i.** la resolución N° 258-15-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, **ii.** el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, **iii.** el artículo 3 la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación; y, **iv.** el Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo.
9. Al fundamentar las supuestas vulneraciones de los derechos a igualdad y seguridad jurídica, la accionante hace un recuento de los hechos por los cuales presentó la acción de protección. En este sentido, explica que el 4 de marzo de 2015, mediante resolución N° 36-2015, le fue otorgado un nombramiento provisional como médico perito. Señala que, pese a que se siguió todo el procedimiento establecido por el orden jurídico, mediante acción de personal N.° 1219-DP11-2016-FA, de 30 de marzo de 2016, dictado por María Cecilia Vivanco, directora provincial del Consejo de la Judicatura de Loja, se dio por terminado su nombramiento provisional.
10. Argumenta que la facultad de dar por terminados los nombramientos provisionales fue delegada por el director general del Consejo de la Judicatura a los directores provinciales mediante resolución N° CJ-DG-2016-002. La accionante señala que el director general del Consejo de la Judicatura no tenía la facultad para terminar un nombramiento provisional, “(...) puesto que esa facultad es originaria del Pleno del Consejo de la Judicatura (...)”.
11. Indica que las autoridades del Consejo de la Judicatura la separaron de su cargo sin tomar en cuenta que era una persona con discapacidad. De igual manera, señala que su nombramiento provisional podía darse por terminado solo cuando haya existido un ganador del concurso de méritos y oposición, conforme lo determina el

artículo 18, literal c, del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público. Argumenta que es consciente de que los nombramientos provisionales no generan estabilidad, sin embargo, “(...) *están sujetos a caducidad al momento de cumplirse determinadas condiciones; terminarlos sin motivo alguno (...) no es una facultad atribuida a ninguna autoridad pública, puesto que, el acto administrativo que no contenga motivación será nulo de pleno derecho (...)*”.

12. La requirente considera que la decisión impugnada vulneró la garantía de motivación ya que se limitó a establecer que no existieron vulneraciones a derechos, indicando que los nombramientos provisionales no generan estabilidad laboral, sin tomar en cuenta que era una “(...) *persona con discapacidad a quien los Tratados Internacionales; la Constitución; la Resolución 258-2015 (...); la Ley de Discapacidades; la LOSEP y su Reglamento, protegen.*” Señala que la resolución impugnada vulnera esta garantía del debido proceso “(...) *puesto que los argumentos que en ella se señalan contradicen de manera explícita lo señalado los (Sic) Tratados Internacionales, la Constitución; la Resolución 258-2015 (...); la normativa legal y reglamentaria (...)*”.
13. Indica que los jueces provinciales realizaron una interpretación errada de la resolución N° 258-15-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, pues consideraron que las entidades públicas estaban facultadas para dar por terminada la relación laboral de manera unilateral, cuando existían razones previamente establecidas en la ley y el reglamento pertinente. La accionante considera que este criterio es desacertado, pues no se toma en cuenta que la resolución *in examine* establece que, en todos los casos, se deberá respetar el plazo de duración establecido en los contratos.
14. De igual manera, la requirente manifiesta que la decisión impugnada “*asevera premisas falaces*” al indicar que su separación respondía a razones técnicas, funcionales y económicas. La accionante afirma que nunca existieron estas razones.
15. Para finalizar, la accionante ha solicitado a esta Corte que “(...) *se ordene el correspondiente sumario administrativo en contra de GEOVANNA TÁMARA CHANGO MALDONADO* [jueza de la Unidad Judicial Especializada Civil y Mercantil del cantón Loja de la Provincia de Loja], *por haber incurrido en error inexcusable y manifiesta negligencia al emitir la resolución* [de primera instancia]”.

B. De la parte accionada

16. El 27 de mayo de 2021, Tania Mariela Ochoa Pesántez, Carlos Fernando Maldonado Granda y Max Patricio Brito Cevallos presentaron el informe de descargo. Al respecto señalaron que la acción extraordinaria de protección presentada en el caso en estudio “(...) *no tiene un fundamento claro sobre los*

derechos que consideren (Sic) violados ni la relación directa e inmediata de los (...) comparecientes en dicha violación (...)”.

17. De igual manera, alegan que “(...) *no existe ninguna argumentación que determinen (Sic) la relevancia constitucional del problema jurídico (...)*”. Indican que la sentencia dictada “(...) *está motivada y no afectó ni al debido proceso ni a ningún derecho constitucional, por lo que [se ratifican] en lo expuesto en la sentencia emitida en segunda instancia (...)*”.

III. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

Competencia

18. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto en los artículos 94 de la Constitución y 191, numeral 2, literal d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

19. En el caso que nos ocupa, la accionante alega la vulneración de **i.** el derecho a la igualdad, **ii.** derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, **iii.** derecho al trabajo de las personas con discapacidad, **iv.** garantía de motivación; y, **v.** seguridad jurídica. De igual manera, la accionante alega la inobservancia de: **i.** la resolución N° 258-15-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, **ii.** el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, **iii.** el artículo 3 la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación; y, **iv.** el Convenio 159 de la Organización internacional del Trabajo.
20. Cabe señalar que la mayoría de los argumentos esgrimidos por la accionante en torno a las presuntas vulneraciones de los derechos señalados en el párrafo precedente, con excepción del derecho a la seguridad jurídica, no se relacionan con acciones u omisiones de la autoridad judicial requerida. Así, esta Corte, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable conforme lo determina la sentencia 1967-14-EP/20, no encuentra argumentos claros y completos para analizar posibles vulneraciones a estos derechos.
21. Ahora, la razón por la cual la requirente considera que se vulneraron sus derechos se resumen en que la autoridad judicial no tomó en cuenta su calidad de persona con discapacidad y, por ende, la protección reforzada a la que tenía derecho conforme los precedentes jurisprudenciales. Así, esta Corte analizará la alegada vulneración a la luz del derecho a la seguridad jurídica por la presunta inobservancia del precedente jurisprudencial establecido en la resolución N° 258-15-SEP-CC.

a. Derecho a la seguridad jurídica.

- 22.** La accionante señala que la decisión impugnada se limitó a establecer que no existieron vulneraciones a derechos, indicando que los nombramientos provisionales no generan estabilidad laboral, sin tomar en cuenta que era una “(...) *persona con discapacidad a quien los Tratados Internacionales; la Constitución; la Resolución 258-2015 (...); la Ley de Discapacidades; la LOSEP y su Reglamento, protegen.*” Señala que la resolución impugnada vulnera esta garantía del debido proceso “(...) *puesto que los argumentos que en ella se señalan contradicen de manera explícita lo señalado los (Sic) Tratados Internacionales, la Constitución; la Resolución 258-2015 (...); la normativa legal y reglamentaria (...)*”.
- 23.** Conforme al artículo 82 de la Carta Suprema, el derecho a la seguridad jurídica se “(...) *fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.*” En este sentido, la seguridad jurídica, como elemento esencial de eficacia del ordenamiento jurídico, garantiza la certidumbre del derecho y la interdicción de la arbitrariedad.
- 24.** La certeza y confianza que brinda el ordenamiento jurídico se constituye en garantía de todos los derechos consagrados por la Norma Suprema. En este sentido, la Corte ha señalado que el administrado debe contar con reglas claras, estables y coherentes que le permitan tener una noción razonable del marco jurídico en que se desarrolla su accionar.¹ De igual manera, las autoridades están obligadas a respetar el ámbito de sus competencias apartando de su accionar cualquier intención de abuso que vaya en detrimento de los derechos de los administrados.
- 25.** De la revisión de la decisión impugnada se verifica que la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en los considerandos PRIMERO a QUINTO estableció su competencia para conocer el recurso de apelación presentado, advirtió que no existió omisión de solemnidad sustancial alguna, detalló las alegaciones de la accionante, la autoridad demanda y la Procuraduría General del Estado, y expuso las normas y principios que rigen a la acción de protección.
- 26.** En el considerando 6.4, la autoridad judicial señaló que, mediante acción de personal N° 3246-DNTH, que rige a partir del 1 de febrero de 2015, se nombró provisionalmente a la accionante como médico perito de la Corte Provincial de Justicia de Loja. Los jueces provinciales indican que:

“Con fecha 25 de febrero del 2016, la Dirección General del Consejo de la Judicatura, sobre la Optimización de personal informa que: la propuesta deberá

¹ Corte Constitucional, sentencia N° 989-11-EP/19.

contemplar la desvinculación de todo el personal administrativo que no sea estrictamente indispensable para el funcionamiento de cada Dirección Provincial (...). Es así que con fecha 26 de febrero de 2016 se emite el informe técnico No. 0023-UPTHAL-2016 (fs. 322) en el cual en base a la Tipología Referencial para las Unidades Judiciales, otorgada por la Dirección Nacional de Talento Humano, se hace una revisión de la conformación de la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Loja (...); concluyendo la Dra. Sonia Ordoñez, Coordinadora de la Unidad (...) [que existía] un sobredimensionamiento ya que [contaban] con un excedente de dos Médicos Peritos, un Psicólogo Perito; y, dos Trabajadores Sociales Perito (...)”

27. La autoridad judicial manifestó que, con base en estos informes, la autoridad demandada en el proceso subyacente, mediante acción de personal N° 1219-DP11-2016-FA, de 30 de marzo de 2016, dio por terminado el nombramiento provisional de la doctora Alicia del Cisne Sarmiento Salcedo.

28. En el considerando séptimo, la autoridad judicial indicó que no han existido vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica ya que la accionante se encontraba bajo la modalidad de nombramiento provisional. Los jueces provinciales señalaron que “(...) *es claro que al contar con una NOMBRAMIENTO PROVISIONAL, la accionante podía ser removida en cualquier momento de su cargo ya que dicha modalidad no genera derecho de estabilidad (...)*”.

29. De igual manera, los jueces requeridos indicaron que no advierten la existencia de un trato discriminatorio, pues, para la terminación del nombramiento provisional

“(...) existió una razón técnica, funcional y económica, ya que conforme se indicó anteriormente, la composición de los funcionarios de la Unidad de Familia (...) de Loja, no correspondía a la tipología referencial del Consejo de la Judicatura, por lo que tenía que suprimirse esa carga excesiva de personal, más cuando existe un desfinanciamiento económico del Consejo de la Judicatura, por lo tanto el artículo 60 inciso primero de la Ley Orgánica de Servicio Público permite realizar esta supresión.”

30. Respecto de la resolución N° 258-15-SEP-CC, la autoridad judicial señaló que la referida sentencia “(...) *hace una referencia FACULTATIVA a las entidades públicas para reubicar a la persona con discapacidad, la cual no es obligatoria, por tal hecho de ninguna forma se puede establecer que al no ser reubicado la accionante se estaría violentando un derecho constitucional (...)*”. Los jueces provinciales señalaron que la jurisprudencia *in examine* es clara al señalar que las personas con discapacidad no están exentas de cumplir con los principios y deberes de todo servidor público, “(...) *ASÍ COMO TAMPOCO ESTÁN EXENTAS DE QUE, POR RAZONES TÉCNICAS, ECONÓMICAS U ORGANIZACIONALES, DEBIDAMENTE JUSTIFICADAS POR LA ENTIDAD PÚBLICA DICHAS PERSONAS PUEDAN SER DESVINCULADAS DE LA INSTITUCIÓN (...)*”. (énfasis en el original)

31. Los jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja concluyeron que, por las razones indicadas, no se observó la existencia de una violación a la igualdad formal, por lo que negaron el recurso de apelación.
32. De lo señalado en líneas anteriores, la Sala Provincial se limitó a considerar la parte de la sentencia que hace referencia a la desvinculación de personas con discapacidad por razones técnicas y económicas.
33. Ahora, conforme a lo ha determinado por esta Corte en sentencia N.º 1943-15-EP/21, procede determinar: i. la identificación de la regla de precedente; y, ii. la determinación sobre si el precedente es aplicable al caso examinado.
34. En este sentido, la accionante alegó que la Sala Provincial debió considerar lo resuelto en la sentencia N° 258-15-SEP-CC, pues era una persona con discapacidad visual del 40%. Esta Corte ha señalado que el núcleo de la *ratio decidendi* establecida en el precedente *in examine* consiste en que “(...) *no procede la terminación del contrato ocasional de una persona con discapacidad por la causal contemplada en el literal f) del artículo 146 del Reglamento a la LOSEP, es decir, por la sola decisión unilateral de la entidad contratante, debiendo procurar –de ser posible– reubicar a la persona con discapacidad acorde a sus circunstancias particulares.*”²
35. Así, se observa que los jueces provinciales, al no haber aplicado la *ratio decidendi*, aplicaron un *obiter dictum* que – al no ser un precedente en estricto sentido – no era vinculante para resolver el recurso de apelación planteado y que fue aplicado como si una racionalización de personal por razones técnicas y económicas fuera una habilitación absoluta para determinar la relación laboral de personas con discapacidad.³ Así, la Sala Provincial le asignó el carácter de precedente vinculante a un *obiter*, sin revisar si por las particularidades del caso correspondía aplicarlo a la terminación del nombramiento provisional de la accionante.
36. Por estas razones, al resolver la causa sobre la base de una consideración no contenida en la *ratio decidendi* de la sentencia N° 258-15-SEP-CC, aplicada de forma absoluta sin considerar las circunstancias particulares del caso, los jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja vulneraron el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución.
37. Para finalizar, respecto del pedido realizado por la accionante en torno a que se ordene el correspondiente sumario administrativo en contra de Geovanna Támara

² Corte Constitucional, sentencia N° 1342-16-EP/21.

³ Al respecto, la Corte Constitucional señaló en la sentencia 109-11- IS/20 que la *ratio decidendi* de una decisión es “*el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido*” que se convierte en una regla de precedente cuando “*es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto*”. Por otro lado, señaló que el *obiter dictum* corresponde a “*las demás consideraciones contenidas en la motivación*”.

Chango Maldonado, jueza de la Unidad Judicial Especializada Civil y Mercantil del cantón Loja de la Provincia de Loja, por haber incurrido en error inexcusable y manifiesta negligencia, esta Corte indica que la decisión emitida por la mencionada jueza no ha sido impugnada en la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, por lo que no procede pronunciamiento alguno por parte de este Órgano Constitucional.

IV. Decisión

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

1. Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de Alicia del Cisne Sarmiento Salcedo.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta por Alicia del Cisne Sarmiento Salcedo.
3. Como medida de reparación se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia de 5 de septiembre de 2016, dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, dentro de la acción de protección N° 11333-2016-03086.
 - 3.2. En consecuencia, se ordena que previo sorteo una nueva conformación de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja conozca el recurso de apelación a la brevedad posible y, en el marco de su atribución, emita una nueva sentencia, en observancia de lo dispuesto en este fallo.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.02
19:11:07 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 20 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 2234-16-EP**VOTO SALVADO**

Jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Daniela Salazar Marín

1. Respetuosamente formulamos este voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 2234-16-EP/21, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno del día miércoles 20 de octubre de 2021, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
2. Debemos señalar que aun cuando compartimos el análisis que declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de Alicia del Cisne Sarmiento Salcedo, disentimos con la decisión de no realizar un control de mérito respecto del proceso de acción de protección originario, pues consideramos que sí se cumplen los requisitos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19, pues al igual que en otras causas similares resueltas previamente por esta Corte¹, presenta elementos fácticos y jurídicos de relevancia, como se evidenciará a continuación:
3. El primer presupuesto (i), establece que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección. Dado que la decisión de mayoría determinó que en la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, este se encuentra cumplido.
4. En cuanto al segundo presupuesto (ii), relativo a que *prima facie* los hechos que dieron lugar a la acción de protección puedan caracterizar vulneración a derechos que no fueron tutelados por los jueces de instancia, encontramos que en el presente caso se verifica aquello, pues aparentemente los derechos a la igualdad y no discriminación, estabilidad reforzada de las personas con discapacidad y a la seguridad jurídica de la accionante no fueron analizados ni tutelados por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”).
5. Al respecto, de la revisión de la sentencia impugnada se ha evidenciado que los jueces de la Corte Provincial manifestaron que “[...] *es claro que al contar con un NOMBRAMIENTO PROVISIONAL, la accionante podía ser removida en cualquier momento de su cargo ya que dicha modalidad no genera derecho de estabilidad [...]*”. Esto sin analizar sus particulares circunstancias como persona con discapacidad, ni verificar si se justificó la imposibilidad de una reubicación dentro de la institución que evite su salida en virtud de su estabilidad laboral reforzada.

¹ Véase: Corte Constitucional, sentencias No. 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020, 1067-17-EP/20 de 16 de diciembre de 2020 y sentencia No. 1342-16-EP/21 de 23 junio de 2021.

6. De modo que, a nuestro criterio, el examen que realizaron los jueces de la Sala Provincial dista mucho de constituir un análisis para verificar la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales y menos aún de aquellos determinados por su condición como grupo de atención (artículo 35 CRE, el artículo 27 numeral 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad² y el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades). Por lo que, se cumple el segundo presupuesto y correspondía a esta Corte, analizar la existencia o no de dichas vulneraciones para evitar, por un lado, una prolongación mayor en la resolución de esta causa y, por otro lado, que pueda perpetuarse y/o agravarse la afectación a los derechos de una persona en situación de vulnerabilidad.
7. Sobre el (iii) tercer presupuesto, mismo que determina que el caso no haya sido seleccionado para su revisión, se verifica también que este se cumple³.
8. En relación con el (iv) cuarto presupuesto, referente a que el caso cumpla al menos con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo, consideramos que este caso permitiría corregir la inobservancia de precedentes emitidos por esta Corte Constitucional, a más de reforzar y desarrollar los derechos de las personas con discapacidad. Esto, principalmente, porque los jueces de la Sala Provincial -respecto a la aplicación de la sentencia N° 258-15-SEP-CC- señalan que la jurisprudencia constitucional “[...] hace[n]una referencia FACULTATIVA a las entidades públicas para reubicar a la persona con discapacidad, la cual no es obligatoria, por tal hecho de ninguna forma se puede establecer que al no ser reubicado la accionante se estaría violentando un derecho constitucional [...]”.
9. Este Organismo Constitucional ha establecido que, el precedente horizontal auto-vinculante “*es una necesidad racional y jurídica*”⁴. De tal forma que, las propias autoridades judiciales pueden apartarse del criterio que han emitido en casos similares solo si así lo justifican. Quienes suscribimos este voto salvado consideramos fundamental que la Corte Constitucional, para la resolución de sus causas, actúe de modo consistente y respetando los mismos parámetros que en casos previos. Es menester que se construyan parámetros objetivos y claros para la realización del examen de mérito y que ante casos similares se apliquen los mismos criterios. Por lo que, al no hacerse análisis de mérito en este caso, se está aplicando un estándar distinto al que esta Corte aplicó en los casos N° 689-19-EP/20, 1067-17-EP/20, 1342-16-EP/21 y aquello constituye un trato diferenciado no justificado.

² Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación [...]

³ Del sistema de búsqueda casos de la Corte Constitucional se constató que no se ha seleccionado el caso para su revisión. <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaCausa.aspx?numcausa=2234-16-EP>”.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 19.

10. En todo caso, cabe mencionar que toda vez que la mayoría de la Corte decidió no realizar un control de mérito, no se convocó a una audiencia para escuchar los argumentos de las partes ni se analizó el expediente en lo relativo a los hechos de origen, lo cual impide que en este voto pueda determinar si existieron las vulneraciones invocadas por la accionante en su acción de protección.

**KARLA
ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO**
Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO
Fecha: 2021.11.10
15:46:26 -05'00'
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

**RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA**
Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2021.11.10 16:26:29
-05'00'
Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

**AGUSTIN
MODESTO
GRIJALVA
JIMENEZ**
Firmado digitalmente por
AGUSTIN MODESTO
GRIJALVA JIMENEZ
Fecha: 2021.11.16
17:51:41 -05'00'
Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

**DANIELA
SALAZAR
MARIN**
Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN
Date: 2021.11.16
18:45:02 -05'00'
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Daniela Salazar Marín, en la causa 2234-16-EP, fue presentado en Secretaría General, el 26 de octubre de 2021, mediante correo electrónico a las 19:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración No. 2234-16-EP/22
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 27 de enero de 2022.

VISTOS.- El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 27 de enero de 2022, dentro de la causa 2234-16-EP. **DISPONE: 1.** Agréguese al proceso la solicitud de aclaración presentada el 23 de noviembre de 2021 por Alicia del Cisne Sarmiento Salcedo. **2.** Conforme el estado de la causa se procede a dar contestación la misma.

I. Antecedentes

- 1.** El 20 de octubre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia de mayoría N° 2234-16-EP/21, a través de la cual se aceptó la acción extraordinaria de protección propuesta por Alicia del Cisne Sarmiento Salcedo y se dispuso:
 - a.** Dejar sin efecto la sentencia de 5 de septiembre de 2016, dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, dentro de la acción de protección N.º 11333-2016-03086.
 - b.** En consecuencia, se ordenó que previo sorteo una nueva conformación de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja conozca el recurso de apelación a la brevedad posible y, en el marco de su atribución, emita una nueva sentencia, en observancia a lo dispuesto en el fallo dictado el 20 de octubre de 2021.
- 2.** El 23 de noviembre de 2021, Alicia del Cisne Sarmiento Salcedo presentó un pedido de aclaración y ampliación de la sentencia dictada el 20 de octubre de 2021.

II. Oportunidad

- 3.** De conformidad con el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”), la persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia en el término de **tres días a partir de su notificación.**
- 4.** De la revisión del expediente constitucional se verifica la razón sentada por la doctora Aída García Berni, Secretaria General de la Corte Constitucional en la que consta lo siguiente:

*“RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los **diecisiete días del mes de noviembre de dos mil veintiuno**, se notificó con la Sentencia 2234-16-EP/21 de 20 de octubre del 2021 y voto salvado, a los señores: Alicia del Cisne Sarmiento Salcedo en la casilla judicial 3722 y en los correos electrónicos (...)”*
- 5.** La solicitud de aclaración fue presentada el **23 de noviembre de 2021**, a las 11h20.
- 6.** De conformidad con lo señalado, este Órgano Constitucional verifica que el término para presentar pedidos de aclaración y ampliación, en la presente causa, feneció el **22**

de noviembre de 2021, por lo que el pedido presentado por Alicia del Cisne Sarmiento Salcedo es extemporáneo.

III. Decisión

1. Rechazar por inoportuno el pedido de aclaración presentado por Alicia del Cisne Sarmiento Salcedo.
2. Disponer que las partes estén a lo dispuesto en la sentencia N.º 2234-16-EP/21.
3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución tiene carácter de definitiva e inapelable.
4. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.02.02
18:40:30 -05'00'

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022; los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Daniela Salazar Marín no consignan sus votos por haber emitido votos salvados en la sentencia 2234-16-EP/21, aprobada en sesión de 20 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 2234-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dos de noviembre de dos mil veintiuno por el presidente de la Corte Constitucional y el voto salvado conjunto fue suscrito por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Ramiro Ávila Santamaría, el día miércoles diez de noviembre y por los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Daniela Salazar Marín, el día martes dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

El Registro Oficial pone en conocimiento de las instituciones públicas, privadas y de la ciudadanía en general , su nuevo registro MARCA DE PRODUCTO.

Servicio Nacional de
Derechos Intelectuales

SENADI_2022_TI_2257
1 / 1

Dirección Nacional de Propiedad Industrial

En cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución No. SENADI_2021_RS_13648 de 24 de noviembre de 2021, se procede a OTORGAR el título que acredita el registro MARCA DE PRODUCTO, trámite número SENADI-2020-63488, del 23 de abril de 2021

DENOMINACIÓN: REGISTRO OFICIAL ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR + LOGOTIPO

PRODUCTOS O SERVICIOS QUE PROTEGE:

Publicaciones, publicaciones impresas, publicaciones periódicas, revistas [publicaciones periódicas]. Publicaciones, publicaciones impresas, publicaciones periódicas, revistas (publicaciones periódicas). Clase Internacional 16.

DESCRIPCIÓN: Igual a la etiqueta adjunta, con todas las reservas que sobre ella se hacen.

VENCIMIENTO: 24 de noviembre de 2031

TITULAR: CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DOMICILIO: José Tamayo E10 25

REPRESENTANTE: Salgado Pesantes Luis Hernán Bolívar

REGISTRO OFICIAL
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Quito, 4 de marzo de 2022

Documento firmado electrónicamente

Judith Viviana Hidrobo Sabando
EXPERTA PRINCIPAL EN SIGNOS DISTINTIVOS

ACC



Firmado electrónicamente por:
**JUDITH VIVIANA
HIDROBO SABANDO**



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.