

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

2890-19-EP/23 En el Caso No. 2890-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2890-19-EP	2
57-17-IN/23 En el Caso No. 57-17-IN Desestímese la acción de inconstitucionalidad No. 57-17-IN	13
2636-17-EP/23 En el Caso No. 2636-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	58
716-18-EP/23 En el Caso No. 716-18-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección No. 716-23-EP	70
95-20-IS/23 En el Caso No. 95-20-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 95-20-IS	83

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN DE CAUSAS:

21-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios, FUNDAMEDIOS	99
33-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Fundación Regional de Asesoría de Derechos Humanos INREDH	100



Sentencia 2890-19-EP/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito D.M., 28 de junio de 2023

CASO 2890-19-EP

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

SENTENCIA 2890-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección que impugna el auto de inadmisión del recurso de casación penal resuelto al amparo de la resolución N°. 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia, cuya inconstitucionalidad fue declarada en la sentencia N°. 8-19-IN/21, por vulnerarse el derecho del debido proceso en la garantía de recurrir.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. Dentro del proceso penal signado con el 09286-2016-05396, el Tribunal de Garantías la Penales con sede en el cantón Guayaquil dictó sentencia el 11 de enero de 2018, declarando culpabilidad del señor José Luis Corozo Medina como autor del delito de tentativa de asesinato, tipificado en el artículo 140 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”) numerales 2 y 4; imponiéndole la pena privativa de libertad de diez años y la multa de cuatrocientos salarios básicos unificados.¹ Inconforme con lo resuelto, el señor José Luis Corozo Medina interpuso recurso de apelación.
2. El 22 de junio de 2018, los jueces de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, confirmaron la sentencia subida en grado, en todas sus partes. Frente a esta decisión, el procesado interpuso recurso de casación.
3. El 4 de julio de 2019, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia

¹ Art. 140.- Asesinato.- La persona que mate a otra será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años, si concurre alguna de las siguientes circunstancias: 2. Colocar a la víctima en situación de indefensión, inferioridad o aprovecharse de esta situación. 4. Buscar con dicho propósito, la noche o el despoblado.” Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial 180 de 10 de febrero de 2014.

(“Sala”) inadmitieron el recurso de casación.² Sobre esta decisión, el procesado interpuso recurso de aclaración y ampliación, el cual fue negado el 17 de septiembre de 2019 por improcedente.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 27 de septiembre de 2019, el señor José Luis Corozo Medina ("**accionante**") presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra del auto del 4 de julio de 2019 emitido por la Sala respectiva de la Corte Nacional de Justicia ("**decisión impugnada**").
5. El 02 de octubre de 2019, la causa fue sorteada y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. El 18 de noviembre de 2019, esta causa fue admitida a trámite por el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El accionante presentó ante esta Magistratura escritos en fecha 15 de marzo de 2021, en el que solicita la resolución del caso, y de 28 de julio de 2021, solicitando copias del expediente constitucional.
8. El juez ponente avocó conocimiento el 11 de mayo de 2023 y solicitó el informe de descargo a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.

² En su sentencia, los jueces establecieron que:

[n]o son admisibles los recursos que contengan pedidos de revisión de los hechos del caso concreto, ni de nueva valoración de la prueba. El criterio expuesto ha sido confirmado por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en la Resolución No. 10-2015 [...] que es aplicable a la presente causa al pronunciarse sobre la aplicación del Código Orgánico Integral Penal, régimen vigente para este procesamiento [...] en consecuencia, declarar la existencia del siguiente precedente jurisprudencial [...] permite resolver la obscuridad existente sobre el alcance del artículo 657.2 del Código Orgánico Integral Penal en el sentido de que: Recibido el recurso de casación, en la Corte Nacional de Justicia, corresponde al tribunal designado por sorteo, determinar si el escrito de interposición cumple con los requisitos de admisibilidad, conforme lo establecido en el Código Orgánico Integral Penal, artículo 657.2 [...] En conclusión, analizados los reclamos por los que el procesado [...] pretende impugnar la sentencia de la Corte de Apelaciones vía casación, *el Tribunal encuentra que no cumple con los criterios que exige la naturaleza técnica del recurso de casación, pues se sustenta en pedidos de valoración de prueba y revisión de hechos y no cumple con la obligación de sustentar su solicitud de conformidad con los artículos 656 del Código Orgánico Integral Penal y 1 de la Resolución N°. 10-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia* (énfasis añadido).

2. Competencia

9. De conformidad con el artículo 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

10. El accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la presunción de inocencia, a la defensa y a la tutela judicial efectiva.
11. Sobre la presunción de inocencia y el derecho a la defensa, el accionante señala que el auto impugnado vulnera sus derechos “al no declarar la nulidad del proceso penal”, toda vez que en la etapa de evaluación y preparatoria de juicio reclamó el incumplimiento por parte de la Fiscalía de lo establecido en los artículos 452 del COIP y 282 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial.
12. El accionante puntualiza que no se notificó a la Defensoría Pública al inicio de la investigación previa, en específico, alega que se le tomó una prueba ilegal. Al respecto, menciona que: “con una fotografía de mí persona, bajada del sistema informático integrado de la policía nacional (SIINEP), realiza el supuesto reconocimiento del "autor del delito de tentativa de asesinato, mostrándole dicha fotografía a la víctima, en el lecho del dolor"; y, con dicha "prueba" se me formulan cargos y se me lleva a juicio”. En esa línea, indica que al no notificarle a la Defensoría Pública no se le pudo designar un defensor para que proteja sus derechos en esta etapa pre procesal para las diligencias y actuaciones de prueba.
13. Por otro lado, el accionante alega la vulneración al principio legalidad, debido a que los jueces de la Sala de la Corte Nacional “no cumplieron con el deber de control de la legalidad procesal que tienen como órgano supremo de la justicia jurisdiccional al conocer mi recurso de casación y, sin trámite alguno lo desecharon”. Al respecto, mencionó que se infringieron normas procesales del Código Orgánico Integral Penal, Código Orgánico

de la Función Judicial y la Constitución con respecto al tema de la citación, lo cual generaría “inseguridad jurídica en la tramitación de los procesos penales”.

- 14.** Con relación al derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante manifiesta que los jueces de la Sala “equivocaron” al inadmitir el recurso de casación al “confundir” que se buscaba una revisión de la prueba practicada dentro de la audiencia de juicio.
- 15.** Finalmente, aún respecto de la tutela judicial efectiva, el accionante asegura:

No fui escuchado por los jueces nacionales en sede jurisdiccional, siendo éste un derecho inalienable que tengo como ciudadano de la República. El ser oído o escuchado por los jueces dentro de un proceso penal, es un derecho protegido por los instrumentos internacionales de derechos humanos del mundo occidental. Escuchar mis alegaciones jurídicas en defensa a mí derecho de inocencia frente a una grave acusación penal, es un derecho de todo ser humano (...) (énfasis añadido).

- 16.** Por las razones expuestas, el accionante solicita: **(i)** que se acepte la acción extraordinaria de protección; **(ii)** que se declare la vulneración de sus derechos, **(iii)** se declare la nulidad absoluta del auto impugnado; y, **(iv)** se ordene la reparación integral por daños materiales e inmateriales.

3.2. De la parte accionada

- 17.** Esta Corte deja constancia de que la autoridad judicial impugnada no ha presentado el informe solicitado a pesar de que fue debidamente notificado.

4. Cuestiones previas

- 18.** Pues bien, es fundamental tomar en consideración que este Organismo ha determinado que el derecho a recurrir tutela a las personas con el fin de evitar que se les prive del acceso a la fundamentación del recurso mediante requisitos no previstos en la ley, o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos que establezcan trabas u obstáculos que tornen al derecho en impracticable.
- 19.** De este modo, en la sentencia 8-19-IN y acumulado/21, se declaró la inconstitucionalidad de la resolución 10-2015, emitida por la Corte Nacional de Justicia.³ Además, la Corte señaló que “los autos que fueron empleados por la Corte Nacional como base de su

³ CCE, sentencia 8-19-IN y acumulado/21, 8 de diciembre de 2021.

resolución de jurisprudencia vinculante, correspondieron a autos que fueron emitidos durante una etapa procesal –fase de admisión- no prevista en ese momento en el COIP, y que en consecuencia patentizaron una violación al debido proceso, careciendo de validez jurídica, y no pudiendo ser empleadas para la configuración de jurisprudencia vinculante”.⁴

20. Adicionalmente, determinó que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad serían “hacia el futuro, lo que incluye los casos pendientes de resolución y entre estos, aquellos en que se han presentado acción extraordinaria de protección para tutelar posibles violaciones a derechos constitucionales”.
21. Es importante puntualizar que en la referida sentencia 8-19-IN y acumulado/21 se declaró la inconstitucionalidad por la forma de la resolución 10-2015. En virtud de ello, la Corte Constitucional ya estableció⁵ que la falta de convocatoria a la audiencia para fundamentar la admisibilidad del recurso de casación penal y la consecuente inadmisión del mismo es un obstáculo para ejercer el derecho a recurrir el fallo establecido en el artículo 76.7, letra m de la CRE.
22. En consecuencia, este Organismo seguirá la línea jurisprudencial señalada en el párrafo previo, por lo que, analizará la supuesta vulneración del debido proceso en la garantía a recurrir, en aplicación del principio *iura novit curia*,⁶ tomando en cuenta que el argumento señalado en el párrafo 13 supra del accionante tiene como sustento que no fue “escuchado por los jueces nacionales en sede jurisdiccional”.

5. Análisis

23. Como ya ha establecido esta Corte, los problemas jurídicos en una sentencia de acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante en su demanda.⁷ En otras palabras, los cargos a analizarse en una acción

⁴ CCE, sentencia 8-19-IN y acumulado/21, párr. 71.

⁵ CCE, sentencias 1679-17-EP/22, 6 de julio de 2022, 2778-16-EP/22, 13 de julio de 2022, 2125-17-EP, 27 de julio de 2022 y 1919-17-EP, 10 de agosto de 2022.

⁶ Se analizará el cargo con fundamento en el principio *iura novit curia*, por medio del cual la jueza o juez constitucional está facultado para argumentar su resolución en disposiciones constitucionales que no hayan sido expresamente invocadas por las partes, de conformidad con el artículo 13, numeral 4, de la LOGJCC. Se analizó dicho argumento, de forma similar, en la sentencia 476-19-EP/21 de 15 de diciembre de 2021.

⁷ Así lo ha mencionado esta Corte, por ejemplo en la Sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16, “[e]n una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente,

extraordinaria de protección nacen de las acusaciones —respecto de la vulneración a derechos fundamentales— que la parte accionante dirige en su demanda respecto de las decisión impugnada.

24. Un argumento completo y claro se verifica, conforme lo dictaminó esta Magistratura en la sentencia 1967-14-EP/20, con la verificación de (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial” cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “directa e inmediata”.⁸
25. Respecto a los cargos resumidos en los párrafos 11 y 14 *supra*, esta Corte advierte que el accionante cuestiona la presunta incorrección de la decisión impugnada debido a que los jueces, bajo su consideración, debían declarar la nulidad por actuaciones de la fiscalía previas al proceso. De igual manera, que los jueces “confundieron” sus pretensiones en la sede casacional. Cabe precisar que los cargos relacionados con la incorrección de una decisión no deben ser confundidos con una posible vulneración de derechos, pues no configuran un argumento claro y completo. Por lo tanto, pese a realizar un esfuerzo razonable, no se evidencia un argumento mínimamente completo que amerite el análisis de esta Corte. Por consiguiente, no se formulará un problema jurídico sobre los cargos resumidos en el párrafo 11 y 14. Sobre los cargos contenidos en los párrafos 12, 13 y 15, se reconducirá su análisis, mediante el uso del principio *iura novit curia*, respecto de una presunta vulneración al derecho a recurrir.
26. Por lo expuesto, se plantea el siguiente problema jurídico: *¿El auto de inadmisión del recurso de casación vulneró el derecho a recurrir?*
27. Esta Corte ha sostenido que “el derecho a recurrir es una garantía del debido proceso, que faculta a las partes y sujetos procesales a interponer los recursos que la ley concede en contra de las decisiones judiciales, entendido como un canal y cauce para examinar las resoluciones jurisdiccionales, ya sea por el propio juez ad-quo o el juzgador *ad-quem*, prerrogativa que es de configuración legal”.⁹

de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental”.

⁸ CCEsentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁹ CCE, sentencia 1802-13-EP/19, 20 de agosto de 2019. párr. 48.

28. Asimismo, esta Corte ha manifestado que “el derecho a recurrir tutela a las personas de que se les prive del acceso al recurso mediante requisitos no previstos en la ley, o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos que establezcan trabas u obstáculos que tornen al derecho en impracticable”,¹⁰ de igual forma, ha asegurado que “el derecho a recurrir no es absoluto porque se encuentra sujeto a configuración legislativa. En otras palabras, existen procesos en los cuales no es posible recurrir, sin que ello conlleve vulneración alguna a esta garantía del debido proceso”.¹¹
29. Con base en lo anteriormente mencionado, para la resolución del problema jurídico, en el caso concreto, de acuerdo con los efectos de la sentencia 8-19-IN y acumulado/21, se constatarán tres supuestos: (i) que el caso en análisis se haya inadmitido el recurso de casación, con fundamento en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia, que fue declarada inconstitucional, (ii) que la demanda de la acción extraordinaria de protección se encuentre pendiente de resolución por parte de la Corte Constitucional y (iii) que como consecuencia se vulnere el derecho a recurrir.
30. Este Organismo considera importante señalar que, aunque no se alegue la aplicación de la Resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia 10-2015, la vulneración al derecho a recurrir se produce, *per se*, por requerir requisitos no establecidos en la ley para la admisión de la casación en materia penal¹² en razón de que “el Tribunal de casación rebasó su actividad interpretativa y aplicó una fase de admisibilidad en contravención expresa del trámite previsto para este recurso”.¹³ Adicionalmente, esta Corte confirma que la Sala se refirió, expresamente, a la resolución en cuestión, basándose en ella para desestimar el recurso.
31. Este Organismo observa que, el trámite del recurso de casación penal está regulado en el art. 657 del COIP.¹⁴ De la norma citada, queda claro que es en la audiencia oral, pública

¹⁰CCE, sentencias 41-21-CN/22, 22,junio de 2022 y 1945-17-EP/21, de 13 de octubre de 2021.

¹¹ CCE, sentencia 8-19-IN y acumulado/21, párr. 33.

¹² CCE, sentencia 1679-17-EP/22, 6 de julio de 2022, párr. 24, sentencia 2778-16-EP/22, 13 de julio de 2022 párr. 34 y sentencia 2125-17-EP, 27 de julio de 2022 párr. 24.

¹³ CCE, sentencia 1919-17-EP, 10 de agosto de 2022, párr.19.

¹⁴ Art. 657 del COIP:

Trámite. - El recurso de casación podrá interponerse por los sujetos procesales, de acuerdo con las siguientes reglas: 1. Dentro de los cinco días hábiles contados a partir de la notificación de la sentencia. La o el juzgador remitirá el proceso a la Corte Nacional de Justicia, en el plazo máximo de tres días hábiles, una vez ejecutoriada la providencia que la conceda. 2. El tribunal designado por sorteo, dentro del plazo de tres días convocará a audiencia. De rechazar el recurso, ordenará su devolución a la o al

y contradictoria, en la cual el Tribunal de casación escucha los fundamentos y pretensiones del casacionista, y en el cual los otros sujetos procesales se pronuncian sobre aquellos. Asimismo, es en dicha audiencia en donde el Tribunal estima procedente o improcedente el recurso, sin que este procedimiento prevea entre sus reglas de sustanciación una etapa de admisibilidad que habilite a la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia a calificar previamente la admisión o inadmisión de este recurso.¹⁵

32. Con respecto al supuesto, (i) de la revisión del expediente se observa que el auto de inadmisión del recurso de casación fue emitido sobre la base de la resolución N°. 10-2015, que impone requisitos no establecidos en la ley a la admisión de la casación penal. En tal sentido, los jueces establecen en el acápite 3.2 de la decisión impugnada denominado “Reflexiones del Tribunal sobre la admisibilidad del recurso de casación con el Código Orgánico Integral Penal” en el cual se cita la resolución No. 10-2015 mencionando que la misma “es aplicable a la presente causa al pronunciarse sobre la aplicación del Código Orgánico Integral Penal”. Finalmente, se puede constatar que los jueces de la Sala precisaron que:

[A]nalizados los reclamos por los que el procesado José Luis Corozo Medina, pretende impugnar la sentencia de la Corte de Apelaciones vía casación, el Tribunal encuentra que no cumple con los criterios que exige la naturaleza técnica del recurso de casación, pues se sustenta en pedidos de valoración de prueba y revisión de hechos y no cumple con la obligación de sustentar su solicitud de conformidad con los artículos 656 del Código Orgánico Integral Penal y 1 de la *Resolución No. 10-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia* (...) (énfasis añadido).

33. Por otro lado, el supuesto (ii), la demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada el 27 de septiembre de 2019, fue admitida a trámite el 18 de noviembre de 2019, y el ponente de la causa avocó conocimiento del caso el 11 de mayo de 2023, es decir, el caso se encontraba pendiente de resolución cuando se publicó la sentencia No. 8-19-IN/21 y acumulado/21 en el registro oficial, lo que ocurrió el 14 de febrero de 2022.

juzgador de origen. De estas decisiones, no hay recurso alguno. 3. El recurso se sustanciará y resolverá en audiencia que se realizará dentro del plazo de cinco días contados desde la convocatoria. El recurrente deberá fundamentar su pretensión y los otros sujetos procesales se pronunciarán sobre la misma. 4. El recurso interpuesto por la o el fiscal, lo fundamentará en audiencia la o el Fiscal General del Estado o su delegada o delegado. 5. Si se estima procedente el recurso, se pronunciará sentencia enmendando la violación a la ley. De estimar improcedente, se declarará así en sentencia. 6. Si se observa que la sentencia ha violado la ley, aunque la fundamentación del recurrente sea equivocada, de oficio se la admitirá. 7. La sentencia se notifica dentro de los tres días de finalizada la audiencia. 8. El proceso se devolverá a la o al juzgador o tribunal respectivo para la ejecución de la sentencia.

¹⁵ CCE, sentencia 1919-17-EP, 10 de agosto de 2022, párr. 28.

34. En ese sentido, este Organismo verifica que la aplicación de la resolución N°. 10-2015, declarada inconstitucional, impidió que el accionante fundamente el recurso de casación en audiencia, tal como lo dispone el artículo 657 número 2 del Código Orgánico Integral Penal. Esta exigencia de requisitos no previstos en la ley penal, privó a la accionante de fundamentar en audiencia la admisión de su recurso de casación. Por lo tanto, el auto impugnado vulneró el derecho a recurrir el fallo (iii).
35. Por lo expuesto, la Corte Constitucional considera que el caso en análisis se subsume dentro de los presupuestos establecidos respecto a los efectos de la sentencia 8-19-IN/21.

6. Decisión

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

1. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección 2890-19-EP.
2. *Declarar* vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo del señor José Luis Corozo Medina.
3. *Dejar* sin efecto el auto de 04 de julio de 2019 dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.
4. *Disponer* que, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, previo al sorteo correspondiente y bajo una nueva conformación, resuelva el recurso de casación interpuesto por el señor José Luis Corozo Medina, accionante de la causa N°. 2890-19-EP, de conformidad con la Constitución de la República, lo dispuesto en la sentencia 8-19-IN/21 y el trámite previsto en el Código Orgánico Integral Penal.
5. Notifíquese y cúmplase.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE



Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 28 de junio de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

289019EP-59bef



Caso Nro. 2890-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves seis de julio de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 57-17-IN/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

CASO 57-17-IN

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

SENTENCIA 57-17-IN/23

Resumen: En esta sentencia, la Corte Constitucional resuelve desestimar una acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 18 y 19 de la resolución 385-2017 de la Junta Política Financiera que regula la exigencia de solvencia económica para aquellos accionistas que deseen adquirir y/o posean más del 6% del capital en una sociedad financiera privada.

Luego del análisis, la Corte concluye que las normas impugnadas (i) no se contraponen al principio de reserva de ley, dado que se limitan a dar eficacia directa al artículo 399 del Código Orgánico Monetario y Financiero, y (ii) son constitucionales al ejercicio de los derechos de propiedad y a desarrollar actividades económicas, pues el requisito de solvencia económica constituye un mecanismo de prudencia financiera que permite al Estado controlar y velar por la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez del sistema financiero nacional.

1. Resumen

1.	RESUMEN
2.	ANTECEDENTES
3.	COMPETENCIA.....
4.	NORMAS IMPUGNADAS.....
5.	ALEGACIONES DE LOS SUJETOS PROCESALES.....
5.1.	ARGUMENTOS SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA
5.1.1.	<i>Sobre los argumentos de inconstitucionalidad por el fondo</i>
5.1.2.	<i>Sobre los argumentos de inconstitucionalidad por la forma</i>
5.2.	JUNTA DE POLÍTICA FINANCIERA
5.3.	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
5.4.	PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
5.5.	ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS CON INTERÉS.....
5.5.1.	<i>Superintendencia de Bancos</i>
5.6.	RÉPLICA DEL ACCIONANTE

6. CUESTIÓN PREVIA
7. ANÁLISIS
- 7.1. INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA ¿EL PROCEDIMIENTO EMPLEADO PARA LA EMISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS, QUE PREVÉN EL REQUISITO DE SOLVENCIA ECONÓMICA PARA SER ACCIONISTA EN UNA ENTIDAD FINANCIERA PRIVADA, RESPETÓ EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY?
-
- 7.1.1. Sobre la reserva de ley
- 7.1.2. Sobre la reserva de ley en el sector financiero
- 7.1.3. Resolución del problema jurídico en cuanto a la forma
- 7.2. ¿LAS NORMAS IMPUGNADAS QUE DESARROLLAN EL REQUISITO DE SOLVENCIA ECONÓMICA PARA SER ACCIONISTA EN UNA ENTIDAD FINANCIERA PRIVADA SON INCOMPATIBLES CON LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y A DESARROLLAR ACTIVIDADES ECONÓMICAS?.....
- 7.2.1. Resolución del problema jurídico en cuanto al fondo.....
8. DECISIÓN

2. Antecedentes

1. El 22 de mayo de 2017, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera¹ (“**Junta de Política Financiera**”) emitió la Resolución 385-2017-A, mediante la cual se aprobó la “Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras de Valores y Seguros” (“**Codificación**”), publicada en el Registro Oficial Edición Especial 44 de 24 de julio de 2017.
2. El 30 de octubre de 2017, el señor Pablo Esteban Ortiz García (“**accionante**”), por sus propios y personales derechos presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 17 y 18 del parágrafo I, de los Requisitos para la Calificación de los Accionistas, Miembros del Directorio y Representantes Legales, que corresponde a la subsección II, Capítulo I, del Título II Sistema Financiero Nacional de la Resolución. (“**artículos impugnados**” o “**normas impugnadas**”).

¹ En la actualidad la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera fue dividida en dos instituciones, la “Junta de Política y Regulación Financiera” y la “Junta de Política y Regulación Monetaria”; conforme lo ordenado en la Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, publicada en el Registro Oficial 443 de 3 de mayo de 2021.

La “Junta de Política y Regulación Financiera” asumió las funciones determinadas en el Código Orgánico Monetario y Financiero como responsable de la formulación de las políticas públicas y la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores. Así, cuando la Corte Constitucional se refiera en esta sentencia a la “Junta de Política Financiera”, se hará referencia a la Junta de Política y Regulación Financiera.

3. El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 57-17-IN y, en lo principal, dispuso correr traslado al presidente de la República, al presidente de la Junta de Política Financiera, a la Procuraduría General del Estado y a la Asamblea Nacional.
4. El 15 y 16 de febrero de 2018, la Presidencia de la República del Ecuador, la Procuraduría General del Estado y el presidente de la Junta de Política Financiera, presentaron escritos en los que defendieron la constitucionalidad de la norma impugnada.
5. El 9 de julio de 2019, la causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. El 20 de julio de 2022, el juez ponente avocó conocimiento de la presente causa y solicitó a la Junta de Política Financiera que remita a este Organismo el expediente que dio paso a las normas impugnadas. Por su parte, solicitó a la Superintendencia de Bancos (“SIB”) información técnica respecto de la norma impugnada.
7. El 27 de julio de 2022, la Junta de Política Financiera remitió a este organismo la información solicitada. Por su parte, la SIB respondió el requerimiento de información el 29 de julio de 2022.
8. El 9 de septiembre de 2022, el accionante presentó un escrito de réplica a lo informado por la Superintendencia de Bancos.
9. El 4 de abril de 2023, el juez ponente convocó a las partes procesales e interesados en la causa a una audiencia telemática, diligencia que se desarrolló el 14 de abril de 2023.²
10. El 24 de mayo de 2023, el juez ponente solicitó nuevamente información a la SIB, respecto de: (i) el proceso de calificación de idoneidad, responsabilidad y solvencia de los

² La audiencia se realizó con la presencia de los siguientes asistentes: 1) Por la parte accionante, compareció el señor Pablo Ortiz García, por sus propios y personales derechos en compañía de su abogado patrocinador, el señor Juan Francisco Simone; 2) Por la parte accionada, compareció el abogado Alejandro Nicolás Weisson Nermalceff, procurador judicial de la Junta de Política y Regulación Financiera; 3) Como terceros con interés comparecieron: 3.1) la abogada Marjurie Dayam Canseco Núñez, procuradora judicial de la señora Antonieta Guadalupe Cabezas Enríquez, Superintendente de Bancos y el ingeniero Miguel León Freire Guadalupe, Director de Control Privado 1 de la Superintendencia de Bancos; 3.2) el abogado Jhossueth Heriberto Almeida Villacís, asesor del despacho de la Presidencia de la República del Ecuador; y 3.3) la abogada Rafaella Uzcátegui, representante de la Procuraduría General del Estado. 4) A la presente audiencia no comparecieron amicus curiae. Véase, Expediente electrónico del proceso 57-17-IN, razón de audiencia, 14 de abril de 2023.

accionistas de entidades del sistema financiero, y (ii) las condiciones y el contexto en que los accionistas deben responder y afrontar pérdidas del banco de manera personal. El requerimiento fue contestado por la SIB el 30 de mayo de 2023.

3. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la CRE, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 de la **LOGJCC**.

4. Normas impugnadas

12. El accionante presentó su demanda por razones de inconstitucionalidad formal y sustantivas. Las normas impugnadas son los artículos 17 y 18 del párrafo I, de los Requisitos para la Calificación de los Accionistas, Miembros del Directorio y Representantes Legales, que corresponde a la subsección II, Capítulo I, del Título II Sistema Financiero Nacional de la Codificación de resoluciones de la Junta de Política Financiera:³

Art. 18 [anterior artículo 17]. - Para la calificación de la idoneidad, responsabilidad y solvencia de los accionistas, la Superintendencia de Bancos exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Justificar su solvencia económica, para lo cual contarán con un patrimonio neto consolidado no inferior a 1,5 veces el aporte de capital que se comprometen a realizar para la constitución de la nueva entidad financiera privada [...] ⁴ (“**requisito de solvencia económica**”)

³ Es menester notar que, por las últimas reformas realizadas a la Resolución, los números de estos artículos han sido modificados, y su nueva numeración es 18 y 19, respectivamente.

⁴ El artículo 18 incluye requisitos adicionales que, si bien no fueron impugnados por el accionante se citan para mayor comprensión del alcance de las disposiciones cuestionadas en la acción:

2. Estar legalmente capacitado. 3. No encontrarse incurso en las inhabilidades señaladas en los artículos 256 y 399 del Código Orgánico Monetario y Financiero, en lo que fuere aplicable. 4. No hallarse en mora más de 90 días, directa o indirectamente, o haber incurrido en el castigo de sus obligaciones con entidades del sector financiero o no financiero, o entidades de seguros y reaseguros, servicio de rentas internas y pensiones alimenticias; o bien presentar incumplimientos reiterados en otras operaciones bancarias.

Las personas naturales o jurídicas que sean socios o accionistas de las personas jurídicas que sean accionistas de una entidad financiera privada, que posea a su vez el 6% o más del capital suscrito y pagado de una entidad financiera, deberán cumplir con los requisitos para calificación de idoneidad, responsabilidad y solvencia en los términos previstos en la presente norma, según el caso”.

Art. 19 [anterior artículo 18].- Las personas naturales o jurídicas que adquieran una participación igual o superior al 6% del capital suscrito y pagado, sea en forma directa o indirecta, como constituyente y/o beneficiarios de fideicomisos o cualquier otra forma legal, en una de las entidades del sector financiero privado, serán evaluadas, previa a su calificación, por la Superintendencia de Bancos respecto a su idoneidad, responsabilidad y solvencia, de acuerdo a las disposiciones constantes en la presente norma. Dicha calificación se extenderá para los accionistas, cada vez que adquieran porcentajes adicionales en el capital suscrito y pagado de los mismos, cuando en su conjunto estos sean iguales o superen el 6%.

La idoneidad, responsabilidad y solvencia de los accionistas será evaluada permanentemente mientras mantengan su participación en la entidad financiera, bajo los parámetros establecidos en la norma de control que expida la Superintendencia de Bancos.

Con la finalidad de garantizar la solvencia de las entidades bajo su control, la Superintendencia de Bancos podrá exigir que uno o varios accionistas con un porcentaje inferior al 6 % del capital suscrito y pagado sean calificados.

5. Alegaciones de los sujetos procesales⁵

5.1. Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada

- 13.** El accionante alega la inconstitucionalidad por la forma y el fondo de los artículos impugnados y solicita que se expulsen del ordenamiento jurídico las normas impugnadas, así como que se analice la presunta inconstitucionalidad de aquellas normas conexas, en caso de que este Organismo lo considere adecuado.

5.1.1. Sobre los argumentos de inconstitucionalidad por el fondo

- 14.** El accionante argumenta que los artículos impugnados se contraponen a los artículos 1, 3 numeral 1, 11 numerales 3,4 y 9, 66 numerales 15 y 26, 84 y 321 de la CRE. A su criterio, la Junta de Política Financiera introdujo un *requisito* que supone “limitaciones irrazonables” para adquirir acciones de instituciones financieras privadas, lo cual atenta contra los derechos de propiedad y de desarrollo de actividades económicas, y sus argumentos se centran en los siguientes:

- 14.1.** Las personas tienen derecho a invertir en acciones de entidades financieras. Reconoce que existen límites constitucionales y legales al ejercicio de los derechos a la propiedad y a desarrollar actividades económicas en el sector financiero y que la regulación de este sector es “extraordinariamente restringido”. Principalmente

⁵ Esta sección recoge los argumentos expuestos por los sujetos procesales tanto por escrito como en la audiencia telemática celebrada en la causa el 14 de abril de 2023.

por la prohibición de accionistas y directivos de entidades financieras inviertan en otras actividades o que puedan adquirir de conformidad con el artículo 312 de la CRE.

- 14.2.** En esta línea, asevera que si bien el organismo de control se encuentra facultado por los artículos 14 y 399 del COMF para calificar *la idoneidad, responsabilidad y solvencia de los accionistas de entidades financieras* con propiedad patrimonial con influencia, el requisito de solvencia económica -contar un patrimonio neto no menor de 1.5. las veces de la cuota de capital en la entidad financiera- restringiría de forma irrazonable sus derechos, por cuanto no persigue un fin constitucionalmente válido, ni tampoco es una medida idónea, necesaria y proporcional.
- 14.3.** Sobre el requisito del *fin constitucionalmente válido*, el accionante afirma que no se identifica ningún fin constitucional legítimo en los artículos impugnados ni en sus considerandos. Aunque reconoce que los artículos 308 y 310 de la CRE dan como objetivo al sector financiero “(i) la preservación de depósitos; (ii) la atención a los requerimientos de financiamiento de las actividades económicas; y (iii) la prestación de servicios financieros”.⁶
- 14.4.** Respecto del requisito de *idoneidad*, alega que los artículos impugnados no permiten la consecución de un fin constitucional, sobre la base del siguiente razonamiento:
- i.** Las entidades de control financiero tienen medidas prudenciales para evaluar la capacidad de las instituciones financieras para afrontar casos de crisis (*micro prudencial*) y además aumentar la “*resiliencia*” del sistema financiero (*macro prudencial*).
 - ii.** Aunque la regulación del capital de las instituciones financieras es importante para garantizar su suficiencia y adecuación (cuestión que se regula sobre la base de principios emitidos por el Comité de Supervisión de

⁶ A mayor abundamiento, el accionante refiere: “[l]as Disposiciones Jurídicas Impugnadas se emitieron, como se explica más adelante, como normas prudenciales, y por tanto serán aceptables y proporcionales en la medida que coadyuven a preservar la prestación de los servicios financieros. Sin embargo, como se detalla en las siguientes secciones, las Disposiciones Jurídicas Impugnadas no son idóneas ni necesarias para alcanzar dicho fin constitucional”.

Basilea),⁷ el requisito de solvencia económica “no es adecuado desde un punto de vista prudencial”, puesto que los problemas económicos de un accionista no inciden en la solvencia del banco.

- iii. El accionista de una entidad financiera “tiene, de manera general, *las mismas obligaciones que un accionista de una compañía no financiera*, esto es, cubrir las obligaciones de la entidad hasta por el monto de su aporte” (énfasis añadido).
- iv. Los mecanismos para garantizar la solvencia de la entidad financiera son: el patrimonio técnico, índices de liquidez, provisiones, encaje, seguro de depósito, provisiones, entre otras. Pero estos elementos se dirigen a preservar la solvencia del banco y no del accionista.
- v. El artículo 192 del COMF⁸ prevé que, en el escenario que exista deficiencia patrimonial, los accionistas pueden voluntariamente realizar un aumento de capital, ofrecer líneas de créditos subordinadas y suscribir garantías para solventar las deficiencias patrimoniales. Y, en el caso que el accionista no realice ninguna de las actividades señaladas la entidad de control procede con la liquidación forzosa de la entidad financiera.

⁷ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz*, Banco de Pagos Internacionales, septiembre de 2012, principio 5.5. Recuperado de: https://www.bis.org/publ/bcbs230_es.pdf (“Acuerdos de Basilea”).

⁸ Actualmente dicha norma ha sido dejada sin efecto en función de lo establecido en el artículo 90 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, Suplemento No. 443 del Registro Oficial, 3 de mayo de 2021. Para comprensión del argumento del accionante se cita su contenido: “Art. 192.- Deficiencia patrimonial. Las deficiencias de patrimonio técnico que presenten las entidades del sistema financiero nacional, sin perjuicio de las sanciones que correspondan, *podrán ser solventadas* dentro del programa de supervisión intensiva al que se refiere este Código con *aumentos de capital suscrito y pagado y/o préstamos subordinados, que deberán ejecutarse en un plazo no mayor a noventa días*. Dichas deficiencias también se podrán cubrir *con obligaciones convertibles en acciones, siempre que mantengan garantía general*, su plazo de vencimiento sea superior a cinco años y sean adquiridas exclusivamente en moneda.

En el caso de aumentos de capital suscrito y pagado por nuevos accionistas, estos deberán ser calificados previamente por el organismo de control que corresponda.

Si lo entidad financiera no cubre la deficiencia patrimonial dentro del plazo señalado, las superintendencias dispondrán que los accionistas mayoritarios o socios de la entidad financiera constituyan una garantía incondicional, irrevocable y de cobro inmediato en favor de la Corporación del Seguro de Depósitos. Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados, de por lo menos el equivalente al 140% de la deficiencia. Esta garantía deberá estar vigente mientras se mantenga la deficiencia patrimonial y se ejecutará en caso de incumplimiento del programa de supervisión intensiva. No constituir la garantía o no mantenerla vigente mientras exista la deficiencia patrimonial será causal de liquidación forzosa. [...]” (énfasis añadido).

vi. A criterio del accionante, “la oponibilidad de la persona jurídica hace que una calificación de solvencia del accionista de un banco [...] sea inadecuada desde un punto de vista prudencial”, pues en “casos de estrés, [las normas impugnadas] no implican que los accionistas inyecten más capital o garanticen a la entidad fallida”, es decir, no implica que el accionista tenga capacidad para solventar deficiencias patrimoniales si sus activos no son líquidos.⁹

14.5. Respecto de la *necesidad* de la medida, el accionante alega que las normas impugnadas no serían necesarias por cuanto:

- i.** Al ser la solvencia económica un requisito que se verifica de forma previa a la adquisición de acciones en una entidad financiera, no es indispensable y constituye un impedimento para desarrollar actividades económicas, que no beneficia finalmente a los consumidores.
- ii.** Existen mecanismos implementados en Ecuador que son más efectivos para lograr el fin constitucional, como la normativa de capital adecuado y requisitos de liquidez basados en el Acuerdo de Basilea No. III,¹⁰ que son regulaciones que no se dirigen a “controlar el patrimonio de los accionistas”.
- iii.** En este sentido, indicó que en un estudio efectuado por el Banco Interamericano de Desarrollo del 2011 se señaló que la regulación ecuatoriana cumplía sustancialmente con las exigencias del Acuerdo de Basilea en términos de requerimiento de capital y que los ajustes sugeridos por dicha institución no tendrían impactos significativos para las instituciones financieras.¹¹

⁹ A mayor detalle, el accionante agrega: “[...] la validación del patrimonio neto de un accionista no incide en la posibilidad real de éste de salvaguardar una deficiencia patrimonial”, pues en caso de que la deficiencia se inicie por un problema de liquidez o devenga en un problema de liquidez, “la posibilidad de un accionista de obtener recursos frescos para aumentar el capital de la entidad, ofrecer líneas de crédito subordinadas o garantizar deficiencias patrimoniales, en caso de así considerarlo pertinente, dependerá de la conformación de su patrimonio. En caso de no estar conformado el patrimonio por activos líquidos, el accionista no podría cubrir dichas deficiencias [...]”.

¹⁰ El contenido de los Acuerdos de Basilea III puede ser consultado en el siguiente enlace: https://www.bis.org/bcbs/basel3_es.htm

¹¹ Galindo, Arturo, Rojas-Suarez, Liliana, Del Valle, Marielle 2012, Inter-American Developm Capital Requirements Under Basel III in Latin America: The Cases of Bolivia, Colombia, Ecu <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract W=2102766> (Cita incluida por el accionante): “[L]a regulación ecuatoriana, si bien podía ajustar ciertos conceptos de lo que se entiende como Capital de Primer

- 14.6.** Respecto de la *proporcionalidad en sentido estricto* de las medidas, resalta nuevamente que esta actividad se encuentra extremadamente restringida en el Ecuador y afirma que, si a las regulaciones ya existentes se incorpora el requerimiento de solvencia de 1.5 veces el aporte de capital, la compra de acciones en este sector se vuelve impracticable y se excluye cualquier posibilidad de inversión. Así, a su juicio, cualquier persona no puede ser accionista de una entidad financiera y la participación en este sector estaría reservada únicamente para quienes tengan una alta capacidad económica.
- 14.7.** Finalmente, el accionante reclama que estas restricciones producen un efecto de concentración, pues impedirían la existencia de nuevos competidores en el mercado financiero, desincentivando la inversión, lo cual obligaría a la fusión de entidades financieras. A criterio del accionante, las únicas opciones que tendrían las instituciones financieras para buscar inversión serían: “(i) inversión extranjera nueva y no comprometida en otras actividades ecuatorianas, (ii) la migración de inversionistas locales hacia negocios bancarios lo que implica que renuncien a su participación en otros negocios, o (iii) la compra y concentración de accionistas actuales”. Sin embargo, el accionante considera que estas opciones no son realmente viables para asegurar la estabilidad de la actividad financiera. De este modo, apunta que el requisito plasmado en los artículos impugnados es de “intensidad sumamente alta” y, no brinda resguardos adicionales para los clientes y consumidores.

5.1.2. Sobre los argumentos de inconstitucionalidad por la forma

- 15.** El accionante señala que los artículos impugnados violentan lo prescrito en los artículos 132 numeral 1 y 6, 133 numeral 2 (reserva de ley), 442 y 444 de la CRE (no restricción de derechos constitucionales), de conformidad con los siguientes argumentos:

Nivel 1 (Tier 1) e incluirse conceptos dentro del Capital Total tales como Aumentos de capital post operaciones de titulización (Ordinario), Participaciones cruzadas recíprocas en entidades financieras, Reservas de cobertura de flujos de efectivo (Ordinario), Activos de fondos de pensiones de prestación definida (Ordinario), Activos por impuestos diferidos cuya materialización dependa de la rentabilidad futura del banco (Ordinario), cumplía sustancialmente con las exigencias de dicho Acuerdo respecto de los requerimientos de Capital Ordinario, Capital Nivel 1 y Capital Total, y que dichos ajustes no tendrían impactos significativos para las instituciones financieras”.

- 15.1.** La Constitución encomendó privativamente al legislador la regulación de los derechos constitucionales a través de ley orgánica. Por lo que, la Junta de Política Financiera no tiene competencia para incorporar el requisito de solvencia económica, *i.e.*, la exigencia de que los accionistas cuenten con un patrimonio neto de al menos 1.5. las veces de su aporte de capital.
- 15.2.** A su juicio, este requisito es “desproporcionado” y la Junta de Política Financiera no puede “expedir normas jurídicas que tengan por objeto o efecto restringir derechos constitucionales” y, por tanto, no puede interferir o regular lo relativo a la “posibilidad real de acceder a la propiedad de acciones de compañías financieras y al desarrollo de actividades económicas amparadas por el derecho a la libertad de empresa”.
- 15.3.** Por su parte, la facultad de regular derechos no puede ser “delegada a órganos administrativos como la [Junta de Política Financiera] [...]”. Así, dicho organismo “[...] tampoco puede regular el procedimiento para [la] protección, ni establecer las formalidades a las que se somete el ejercicio del derecho, ni siquiera a título de delegación legislativa”.
- 15.4.** Finalmente, indica que “la Junta carece de competencia para introducir criterios no previstos en la Constitución y en el COMF [Código Orgánico Monetario y Financiero] para la adquisición de las acciones y que, en definitiva, tienen por efecto impedir que las personas pueden ejercer el derecho constitucional de acceso a la propiedad [...]”.
- 16.** Por los argumentos indicados, concluye que la Corte debería declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

5.2. Junta de Política Financiera

- 17.** El entonces presidente de la Junta de Política Financiera, Carlos de la Torre Muñoz señala, en su contestación, que la crisis de 1999 ocurrió por una falta de control de las instituciones en el sistema financiero y que los artículos impugnados fueron creados por la Junta de Política Financiera en el marco de sus facultades y se emitieron en legal y debida forma. En lo medular, alega que:

- 17.1.** Las medidas se implementaron para evitar la crisis financiera sufrida años atrás, En este sentido, indica que el requisito de solvencia se solicita para quienes tengan la capacidad de adquirir una participación mayor al 6% del capital suscrito de la entidad financiera. Este requisito aplica a las personas que tengan la capacidad de adquirir este porcentaje de acciones, por lo que, no se atenta contra el derecho a la propiedad en actividades económicas y más bien estas disposiciones se crearon con la necesidad de precautelar el funcionamiento de la banca.
- 17.2.** Debe existir una unidad patrimonial para afrontar una crisis financiera y que los accionistas deben ser capaces de absorber las pérdidas que tenga la institución financiera con recursos propios.
- 17.3.** Explica que la evaluación del 1.5 veces del patrimonio neto se realiza sobre la base de un análisis de (1) ciclo económico, (2) concentración de mercado y (3) concentración individual,¹² de forma que éste se fundamenta en criterios técnicos, puesto que este es el parámetro que permite:

[E]valuar y monitorear en el tiempo el cumplimiento de las disposiciones legales que permiten a los accionistas mantener su solvencia económica, idoneidad y responsabilidad del accionista frente a la entidad, en consonancia con la disposición legal que determina como causal de liquidación forzosa de las entidades del sistema nacional financiero nacional, la pérdida del 50% o más del capital social o el capital suscrito y pagado, que no pudieran ser cubiertas con las reservas de la entidad.

- 18.** Finalmente, arguye que el objetivo de las normas impugnadas es proteger a los usuarios del sistema financiero privado y el bien común. Por ello, solicita que se inadmita la demanda, y afirma que constituiría un riesgo “para el control del Sistema Financiero dar

¹² A mayor abundamiento, la Junta de Política Financiera sostiene que los criterios técnicos se fundamentan en lo siguiente: “En cuanto al *primer componente* se basó en el cálculo del factor determinado por el índice de aceleración del rendimiento sobre el patrimonio (IAROE), el que considere el cálculo del ROE en equilibrio, resultado de obtener IAROE igual a 70 puntos, factor que es utilizado para el cálculo del patrimonio adicional. El factor de equilibrio mide la capacidad institucional para generar un rendimiento igual o superior al patrimonio de un determinado año, el objetivo es determinar el ROE de equilibrio en el índice de aceleración de rendimiento sobre patrimonio no sea inferior a 70 puntos.

El segundo componente analizado corresponde a la concentración del mercado, que proviene de la relación de activos totales y producto interno bruto, medio en términos nominales relacionado a la incidencia que tienen las entidades financieras en la economía.

Finalmente, *el tercer componente* analizado corresponde a la concentración individual, la que considera la distribución promedio de la cartera de la entidad financiera de un determinado rango de los mayores deudores individuales, naturales y jurídicos, con el total de la cartera bruta de cada entidad y del sistema” (énfasis añadido).

paso a tan descabellada pretensión para garantizar un supuesto derecho en perjuicio de los usuarios del servicio bancario”.

5.3. Presidencia de la República

19. La Presidencia de la República alega que la norma es constitucional. Afirma que la Junta de Política Financiera se encuentra facultada para emitir “políticas públicas y la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores; y determina su conformación” y que los artículos impugnados no limitan ni prohíben la adquisición de acciones. Estas afirmaciones las sustenta en los siguientes argumentos:

19.1. El derecho a la propiedad no es absoluto y está sujetos a limitaciones. La CRE tiene como sujeto y fin al ser humano, y por lo mismo al ser el sistema financiero un sistema de orden público debe ser sujeto al control del Estado. A su criterio, el control del Estado se justificaría en que existe un “fin de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país [...]”

19.2. La Junta de Política Financiera fue creada para regular “los derechos que devienen del establecimiento de las políticas monetarias y financieras, tanto para los usuarios como para las entidades que conforman el sistema”, y que estas medidas no atentan a los derechos constitucionales.

19.3. Sobre los argumentos de la inconstitucionalidad por la forma, la Presidencia argumenta que los artículos impugnados fueron incorporados en el 2016 al ordenamiento jurídico y que la Resolución es solamente una codificación. Así, la norma no se configuraba como una novedad introducida en la Resolución y por lo mismo, la calificación de la solvencia e idoneidad es un requisito que existía “varios años atrás”, toda vez que la Junta Bancaria en las resoluciones JB-99-165, JB-99-168 y JB-99-173 ya establecieron que se debería evaluar la responsabilidad y solvencia de los accionistas que posean 6% o más del capital pagado. Así, la Superintendencia de Bancos “debía obtener información sobre el detalle de los principales negocios de los accionistas y verificar su posición financiera, y la situación crediticia de los mismos, entre otros aspectos”.

19.4. La SIB es la llamada a “velar la solvencia, idoneidad y responsabilidad de los accionistas”.

- 19.5.** Respecto a la reserva de ley, señala que la ley “no siempre incluye todos los elementos necesarios para complementar o ejecutar su mandato”. Por ello, que cuando la ley delega funciones a la [SIB] y [a la Junta de Política Financiera], se les faculta a estas instituciones emitir las regulaciones en el marco de las facultades conferidas por ley. Así, detalla que el COMF generó una delegación en favor de estas instituciones para que permitan la “correcta aplicación de la ley”. Asimismo, que las normas existen hace mucho tiempo atrás y que estas instituciones únicamente están “desarrollando las facultades conferidas”.
- 20.** Sobre la base de estos argumentos, solicita a este Organismo que deseche la demanda al no existir inconstitucionalidad de los artículos impugnados.

5.4. Procuraduría General del Estado

- 21.** La Procuraduría General del Estado afirma que las normas impugnadas son constitucionales, por las siguientes consideraciones:
- 21.1.** En cuanto a la inconstitucionalidad por la forma, puntualiza que la Junta de Política Financiera emitió la Resolución dentro de sus competencias para regular el sistema financiero y promover una relación equilibrada entre sociedad, Estado y mercado.
- 21.2.** Sobre los argumentos de inconstitucionalidad por el fondo, indica que de la demanda no se desprenden “razones claras, específicas, pertinentes y suficientes” que permitan declarar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados.
- 21.3.** Las actividades financieras son un servicio público que está regulado por el Estado, siendo que el objetivo de éste es la preservación de los depósitos del sistema financiero y requerimientos que este sector tenga para “la consecución de los objetivos de desarrollo del país”. En el mismo sentido, afirma que no se puede analizar las actividades financieras bajo el derecho privado sin considerar el interés público.
- 21.4.** La Junta de Política Financiera está habilitada para “establecer normas relativas a los niveles de patrimonio exigidos de acuerdo con los distintos riesgos asociados con la actividad determinar [sic] el margen de solvencia el patrimonio técnico mínimo y el régimen de inversiones de las actividades vigiladas, etc.”

21.5. Sobre el argumento de reserva de ley, determina que este principio puede ser absoluto o relativo, y que la ley puede contener los elementos esenciales y son las normas de rango inferior las que complementan la norma, a fin de que los órganos administrativos realicen esta labor para implementar la norma (principio de reserva de ley *relativo*). En tal sentido, señala que el argumento del accionante sobre que esta regulación debió ser implementada en una ley orgánica es “errado”, por cuanto desconoce que la Junta de Política Financiera tiene “potestad administrativa regulatoria” conforme habría definido la Corte Constitucional y también como se encuentra contemplado en la CRE y en el COMF.

21.6. Por último, indica que el artículo 308 de la CRE prescribe que las actividades financieras deben acatar lo dispuesto por la ley. Por ello, expresó que:

La actividad del sistema financiero [...] requiere la autorización del Estado, como por lo que el cumplimiento de los requisitos para ejercerla no puede ser considerado como mecanismos de restricción, a priori, como pretende el accionante, sino que su naturaleza deviene de un mandato constitucional que se ha omitido contemplar en la demanda. [sic]

22. Por estos motivos, solicitó que se deseche la demanda.

5.5. Argumentos de los terceros con interés

5.5.1. Superintendencia de Bancos

23. La SIB a pedido de este Organismo, en dos ocasiones, presentó información técnica respecto del contexto de las normas impugnadas,¹³ así detalló que:

23.1. La CRE prevé en su artículo 308 que las actividades financieras son de orden público y tienen como fin último la preservación de los depósitos.

23.2. La labor de la SIB es verificar que las entidades financieras “se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general”, y resalta que se encuentra

¹³ Oficio SB-PJ-2022-0260-O de 29 de julio de 2019 que contiene el Memorando SB-DN-2022-0104-M de 28 de julio de 2022, expediente electrónico 57-17-IN. Oficio. SB-PJ-2023-0196-O, 30 de mayo de 2023, que contiene el Oficio SB-INCSFPR-2023-0899-M, 30 de mayo de 2023 que expone el “Informe técnico referente el nivel patrimonio neto de los accionistas que poseen más del 6% del capital social de las instituciones financieras”.

habilitada a sancionar las transgresiones al orden público por parte de las entidades financieras.

23.3. El COMF creó la Junta de Política Financiera y le otorgó la facultad de “regular la creación, constitución, organización, actividades, operación y liquidación de las entidades financieras”.

23.4. A la fecha de la presentación de la demanda el COMF contemplaba que las personas con propiedad patrimonial con influencia eran aquellas que tenían el 6% o más del capital suscrito o capital social de la entidad financiera. Sin embargo que, en el 2021 se modificó esta norma y ahora estas personas son aquellas que posean “directa o indirectamente, el 25% o más del capital suscrito y pagado o del capital social”.¹⁴

23.5. Así, determinó que el artículo 399 del COMF prevé el control previo sobre la idoneidad y solvencia de los accionistas con patrimonio con influencia y aquellos accionistas adquieran el 6% o más, previo a ser calificados.

23.6. Las normas impugnadas “son de gran relevancia” para esta entidad, porque les permite realizar la calificación de los accionistas y además que:

[B]uscan precautelar la seguridad del Sistema Financiero, específicamente los depósitos del público, ya que las instituciones financieras captan y colocan dinero proveniente del público, y las personas que adquieren acciones de una institución financiera como un Banco tienen el deber y responsabilidad de poseer el músculo [sic] financiero patrimonial para responder frente a posibles contingentes que, derivados de servicios financieros, son de orden público.

23.7. Si no se realiza el control de solvencia de los accionistas con patrimonio con influencia, podría generarse una crisis sistémica financiera y los depositantes se verían afectados y desprotegidos en caso de insolvencia o liquidación de las instituciones financieras.

23.8. Sobre el “proceso de calificación de idoneidad, responsabilidad y solvencia” detalló que:

¹⁴ La reforma fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 587 de 29 de noviembre de 2021.

23.8.1. De acuerdo a las estadísticas manejadas por la SIB (y de acceso público) “el capital social de la banca privada, financia o proporciona una cobertura promedio de apenas el 7% para los activos totales de dichas entidades”:¹⁵

Gráfico 1: Estado de Situación Financiera Banca Privada

Tabla Nro. 1 Estado de Situación Financiera Banca Privada
(En millones de dólares)

CODIGO	CUENTA	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio	% Part.
1	Total Activos	9.756	11.855	13.766	16.415	17.460	20.595	23.866	27.875	30.738	33.619	36.064	35.599	38.975	40.984	44.583	48.459	52.399	56.886	30.816	100,0%
2	Total Pasivos	8.809	10.615	12.319	14.716	15.599	18.511	21.383	25.104	27.829	30.484	27.568	32.075	34.757	36.372	39.536	43.364	46.895	50.837	27.598	89,6%
2101	Depósitos A La Vista	5.315	6.236	7.287	9.066	9.707	11.980	13.360	15.992	17.619	19.014	15.889	19.166	19.912	19.457	19.764	22.526	24.659	24.479	15.635	50,7%
2103	Depósitos A Plazo	2.279	2.736	3.172	3.902	4.042	4.243	3.198	5.921	6.632	7.881	7.402	8.309	9.442	10.388	12.374	13.610	15.189	17.600	7.794	25,3%
3	Total Patrimonio	947	1.239	1.448	1.693	1.867	2.084	2.483	2.772	2.909	3.135	3.296	3.524	4.218	4.632	5.047	5.095	5.503	6.049	3.218	10,4%
31	Capital Social	571	702	852	1.048	1.209	1.426	1.597	1.855	2.033	2.166	2.377	2.567	2.860	3.036	3.387	3.641	3.960	4.111	2.189	7,1%
37	Prima O Descuento En Colocación De Acciones Y Certificados	3	3	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	2	0,0%
33	Reservas	131	148	191	233	318	286	334	394	436	470	517	547	653	728	750	933	823	948	491	1,6%
34	Otros Aportes Patrimoniales	1	1	1	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	0,0%
35	Superávit Por Valuaciones	50	119	111	102	95	91	143	186	148	152	131	187	292	271	255	219	277	279	173	0,6%
36	Resultados	191	297	289	312	242	279	407	333	291	345	269	229	409	573	651	298	439	708	363	1,2%
37	(Desvalorización Del Patrimonio)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-1	-0	0,0%
	Activo	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	% financiamiento proveniente de terceros (pasivos)	90%	90%	89%	90%	89%	90%	90%	90%	91%	91%	89%	90%	89%	89%	89%	89%	89%	89%	89%	90%
	% financiamiento patrimonio	10%	10%	11%	10%	11%	10%	10%	10%	9%	9%	11%	10%	11%	11%	11%	11%	11%	11%	10%	10%
	% financiamiento del capital social	6%	6%	6%	6%	7%	7%	7%	7%	7%	6%	6%	7%	7%	7%	8%	8%	8%	8%	7%	7%

Fuente: <https://www.superbancos.gob.ec/estadisticas/portalestudios/bancos-2/>

Elabora por: Superintendencia de Bancos

23.8.2. Para generar las utilidades de la banca privada, el pasivo, compuesto principalmente por los recursos provenientes de los depositantes, financió aproximadamente el 90% de los activos totales que llevaron a la obtención de los resultados. Así, infiere que “las utilidades constituyen el principal mecanismo para fortalecer el Capital Social de los accionistas” de las entidades del sistema financiero.

23.8.3. Los niveles de cobertura ofrecidos por el capital social de la entidad financiera en relación a los activos totales continúan siendo cercanos al 7%. Por lo tanto, es necesario requerir a los accionistas mayoritarios que brinden un respaldo adicional para los depósitos confiados por los usuarios. Este respaldo adicional no necesariamente debe mantenerse dentro de la misma entidad financiera en la que poseen participación

¹⁵ A mayor referencia, véase Oficio SB-INCSFPR-2023-0899-M, 30 de mayo de 2023 que contiene el “Informe técnico referente el nivel patrimonio neto de los accionistas que poseen más del 6% del capital social de las instituciones financieras”, Tabla Nro. 1 Estado de Situación Financiera Banca privada, pág. 4. Expediente electrónico, causa 57-17-IN.

accionarial, sino que se consideran los activos adicionales de propiedad personal del sujeto como respaldo.

23.8.4. En respaldo, sostiene que el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea establece lineamientos que promueven la estabilidad del sistema financiero. Estos principios se agrupan en tres pilares: (i) requisitos de capital mínimo, (ii) supervisión efectiva y (iii) disciplina de mercado. El pilar I se refiere al requerimiento de capital y fue actualizado en junio de 2011. Este pilar incluye los requisitos mínimos de capital, los colchones de conservación de capital y los colchones anticíclicos adicionales. Los colchones de conservación de capital garantizan que los bancos tengan reservas suficientes para hacer frente a posibles pérdidas y cumplir con los requisitos mínimos de capital. A criterio de la SIB, Basilea II sugiere la creación de un colchón de capital anticíclico para mitigar eventos significativos y pérdidas extremas derivadas del entorno macrofinanciero.

23.8.5. En esa medida, los accionistas tienen la responsabilidad de considerar el impacto de sus decisiones en la situación financiera de la entidad. La proporción de patrimonio neto de 1.5 veces el aporte del capital se establece para cubrir posibles situaciones de liquidación forzosa de la entidad financiera. Según el artículo 303 del COMF, las causales de liquidación forzosa incluyen pérdidas superiores al 50% del capital e indicadores de solvencia por debajo del 50% del mínimo requerido. El requisito de solvencia económica permite mantener el equilibrio del capital y dar cobertura para proteger a los depositantes.

23.8.6. Adicionalmente, el artículo 190 del COMF establece que las deficiencias patrimoniales deben ser cubiertas en un plazo máximo de tres meses. Si un accionista tiene un patrimonio neto por debajo del umbral, se requiere un plan de acción para corregir la situación dentro de un plazo adecuado. En caso de que todos los accionistas de la entidad se vean afectados, se aplicaría un plan de supervisión intensiva según el artículo 284 del COMF.¹⁶

¹⁶ COMF, artículo 284:

Programa de supervisión intensiva. La Superintendencia de Bancos o la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria exigirán para su aprobación un programa de supervisión intensiva a las entidades

23.9. Respecto a las acciones de vigilancia y control que ejerce la SIB con respecto al requisito de solvencia económica, dicha entidad informó a este Corte lo siguiente:

23.9.1. El artículo 238 determina que (i) aquellos accionistas que directa o indirectamente sean personas con propiedad patrimonial con influencia responderán “inclusive con su patrimonio personal en caso de que hayan incurrido en culpa grave o dolo y culpa leve” y (ii) aquellos accionistas con o sin influencia en la entidad, que ejerzan la administración “responderán solidariamente y por la total del déficit patrimonial, aun por culpa levísima”.

23.9.2. Por ello, la SIB ejerce la supervisión a fin de requerir “colchones de capital” como requerimientos adicionales a los requisitos microprudenciales de capital, como mecanismos “diseñados tanto para contrarrestar el incremento de riesgo sistémico como para reforzar la solvencia de las entidades, de forma que estén en capacidad de absorber las pérdidas que generarían en el caso de la materialización de [crisis].”

23.9.3. De acuerdo con las normas internacionales de Basilea, existen tres requerimientos (“colchones”) adicionales para contrarrestar el riesgo sistémico y reforzar la solvencia de las entidades: “Colchón de Conservación de Capital”, “Colchón Anticíclico” y “Colchón por Riesgo Sistémico”. Estos “colchones” permiten a las entidades controladas absorber posibles pérdidas inesperadas relacionadas con el entorno macroeconómico. En nuestro país, la solvencia promedio para

con perfil de riesgo alto y crítico, el cual deberá incluir el conjunto de acciones dispuestas por el organismo de control orientadas a resolver los problemas en los que incurra una entidad del sistema financiero nacional. El programa de supervisión intensiva será impuesto a la entidad por los organismos de control en cualquier momento; el programa deberá ser preparado por la respectiva entidad financiera y presentado al correspondiente organismo de control para su aprobación, dentro del plazo que se fije para el efecto. Si la entidad financiera no hubiere presentado el programa dentro del plazo fijado, el organismo de control lo preparará e impondrá su implementación [...].

El programa de supervisión intensiva contendrá los compromisos, obligaciones y plazos para llevar a cabo las actividades en él previstas, en ningún caso podrá tener un plazo superior a dos años y deberá detallar en un cronograma las acciones y medidas que tomará la entidad para solventar su situación. El programa deberá ser viable, con supuestos sustentables y deberá estar aprobado por el Directorio o el organismo que haga sus veces.

El programa de supervisión intensiva por deficiencia patrimonial no podrá superar, bajo ninguna circunstancia, los trescientos sesenta días, de acuerdo con los plazos señalados en el artículo 192. Cumplido este plazo, y de persistir la deficiencia patrimonial, este hecho constituirá causal de liquidación forzosa de la entidad”.

la banca privada es del 13.5%, cumpliendo con el mínimo requerido del 9% establecido en el artículo 190 del COMF. Además, se ha mantenido históricamente una relación de 1.5 veces entre la solvencia real y el mínimo requerido, lo que proporciona un colchón adicional de aproximadamente 4.5%. Estos colchones adicionales se utilizan cuando la solvencia de la entidad financiera se ve afectada por crisis sistémicas o desastres naturales.

- 24.** Finalmente, detalla que las normas impugnadas además “buscan controlar la influencia de dichos accionistas en el accionar diario de las entidades financieras privadas, evitando así posibles conflictos de interés e inclusive abusos entre grupos financieros para con los usuarios y el mercado financiero en general.”

5.6. Réplica del accionante

- 25.** El 9 de septiembre de 2022, el accionante presentó un escrito en el cual replicó los argumentos presentados por la SIB en Memorando SB-DN-2022-0104-M de 28 de julio de 2022. Así, manifestó:

25.1. Respecto a la afirmación de que los accionistas “deben contar con un músculo financiero patrimonial para responder frente a posibles contingentes derivados de servicios financieros”, considera que el argumento es “limitado”, pues en caso de posibles contingentes, “es la propia entidad quien, mediante las diferentes reservas, responde ante los mismos”.

25.2. Las entidades financieras privadas se constituyen como sociedades anónimas, por lo que, la responsabilidad del accionista de una entidad financiera privada está limitada al capital aportado, menos en el caso de liquidaciones forzosas cuando una persona con propiedad patrimonial con influencia haya incurrido en culpa grave, dolo o culpa leve. Cuestión que sería excepcional y que se produciría posterior a la calificación de responsabilidad, idoneidad y solvencia.

25.3. El requerimiento de solvencia al momento de la suscripción o adquisición de acciones no tiene como objetivo asegurar la solvencia del accionista para hacer frente, en un futuro, a posibles problemas patrimoniales de la entidad financiera, puesto que al momento de las deficiencias patrimoniales podría tener un patrimonio consolidado negativo, lo cual impediría que responda frente a las pérdidas.

25.4. La SIB hace un control de la solvencia previo a la calificación de accionista y la norma no prevé un cálculo futuro o periódico de solvencia.

25.5. La participación de los accionistas es limitada y residual en casos de liquidaciones forzosas. Y que en casos de “crisis sistémica” el mecanismo de mitigación se centra “en un control macro prudencial de todo el sistema financiero”, por lo que una supuesta comparación entre una posible crisis sistémica y el control de solvencia de un accionista sería improcedente e innecesario.

6. Cuestión Previa

26. La Corte verifica que la norma impugnada se encuentra en la Codificación de resoluciones de la Junta de Política Financiera y SIB. La Codificación en el Libro I, Tomo VI, Título II Sistema Financiero Nacional de la Resolución, sección III “De la Constitución, Organización y Emisión de la Autorización para el ejercicio de las Actividades Financieras y Permisos de Funcionamiento de las Entidades del Sector Financiero Privado”, subsección II “Del Gobierno y la administración” y el párrafo I “De los requisitos para la calificación de los accionistas, miembros del directorio y representantes legales” (“**Codificación**”). Es menester notar que, por las últimas reformas realizadas a la Codificación, los números de los artículos impugnados han sido modificados, y su nueva numeración es 18 y 19, respectivamente.

27. Los artículos regulan el proceso de calificación de idoneidad, responsabilidad y solvencia de 1) las personas con propiedad patrimonial con influencia, así como 2) a las personas jurídicas sus socios o accionistas personas naturales, cuando su participación en el capital de la entidad financiera sea el 6% o más.¹⁷

28. La Corte Constitucional observa que ha existido una reforma legislativa al artículo 169 del COMF que podría incidir directamente en los artículos impugnados, pues modificó el porcentaje para definir a las personas con “propiedad patrimonial con influencia” por lo que, para dotar de claridad al análisis es pertinente verificar el contenido actual de las normas impugnadas y de aquellas que inciden en el examen de constitucionalidad que hará este Organismo, a fin de verificar si su contenido ha sido modificado o no.

¹⁷ Codificación, artículo 17.- “La Superintendencia de Bancos, mediante resolución, calificará la idoneidad, responsabilidad y solvencia de las personas con propiedad patrimonial con influencia, así como a las personas jurídicas sus socios o accionistas personas naturales, cuando su participación en el capital de la persona jurídica accionistas sea del 6% o más”.

- 29.** A la fecha de presentación de la demanda, el artículo 169 del COMF prescribía que una persona con propiedad patrimonial con influencia era aquella que tenía el 6% o más del capital suscrito y pagado de la entidad financiera. Sin embargo, a partir del año 2021 esta norma se vio modificada por la entrada en vigencia de la “Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19”¹⁸ cuyo artículo 194 modificó el porcentaje de 6% por el de 25% previsto en el artículo 169 del COMF.¹⁹
- 30.** Por su parte, respecto a la calificación de la idoneidad, responsabilidad y solvencia de los accionistas de bancos, el artículo 399 del COMF prescribe actualmente:

Art. 399.- Accionistas. Las entidades financieras privadas deberán contar en todo tiempo al menos con dos accionistas. No podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones de las entidades del sector financiero privado, las siguientes: [...]

El organismo de control calificará la idoneidad, responsabilidad y *solvencia de las personas con propiedad patrimonial con influencia, así como* a las personas jurídicas sus socios o accionistas personas naturales, *cuando su participación en el capital de la entidad financiera sea del 6% o más.* (Énfasis añadido).

- 31.** De las normas expuestas, la Corte observa que aunque la categoría de personas con propiedad patrimonial con influencia cambió de 6% al 25% producto de la reforma legislativa, aquello no modificó las normas impugnadas (artículos 18 y 19) sino el artículo 17 de la Codificación que reproduce lo previsto en el artículo 399 del COMF, que prescribe:

Art. 17.-La Superintendencia de Bancos, mediante resolución, calificará la idoneidad, responsabilidad y solvencia de las personas con propiedad patrimonial con influencia [25% del capital en la entidad financiera], así como a las personas jurídicas sus socios o accionistas personas naturales, cuando su participación en el capital de la persona jurídica accionistas sea del 6% o más.

¹⁸ Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, Registro Oficial 587, 29 de noviembre 2021.

¹⁹ Actualmente, el artículo 169 del COMF prescribe: “Art. 169.- Personas con propiedad patrimonial con influencia. - Para las entidades del sistema financiero nacional, se consideran personas con propiedad patrimonial con influencia a las personas naturales o jurídicas que posean, directa o indirectamente, *el 25% o más del capital suscrito y pagado o del capital social*”. (Énfasis añadido)

32. En este sentido, cuando esta Corte haga referencia en su análisis a las personas con propiedad patrimonial con influencia, esta categoría de sujetos debe leerse con el porcentaje de 25% y no el de 6%.
33. Sin perjuicio de lo expuesto, este Organismo recalca que los argumentos de inconstitucionalidad cuestionan, esencialmente, el requisito de solvencia económica - contar con un patrimonio neto de 1.5. las veces del aporte capital- para la calificación de accionistas, por una supuesta incompatibilidad con los derechos de propiedad y a desarrollar actividades económicas. Por lo que, los criterios para los cuales una persona cuenta con propiedad patrimonial con influencia (es decir el porcentaje de 6% o 25%) no son objeto de control en la presente acción y, consecuentemente, dicha reforma no modifica los argumentos de inconstitucionalidad.²⁰
34. Por estas consideraciones, este Organismo procede a conocer el fondo de la acción y a pronunciarse sobre los argumentos de las partes procesales.

7. Análisis

35. Esta Corte considera pertinente indicar que la LOGJCC exige que la demanda de acción pública de inconstitucionalidad contenga: 1) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y 2) los argumentos *claros, específicos y pertinentes*, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.²¹ Cuando una alegación contiene estos elementos, la Corte debe analizar el cargo invocado.²²
36. Aquello responde a que la Corte, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, debe analizar posibles “incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad

²⁰ Para mayor análisis, véase, CCE, sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 263-273. En esta decisión la Corte resolvió que el artículo 194 del decreto-ley, relativo al incremento de 25% en el porcentaje de acciones o participaciones para determinar si una persona tiene propiedad patrimonial con influencia en una entidad financiera, no es incompatible con el artículo 312 de la Constitución que determina la prohibición de que los directores y principales accionistas “no podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones y participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, según el caso”.

²¹ LOGJCC, artículo 79 (5).

²² CCE, sentencia 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.

normativa”²³. Esto por cuanto, el accionante es quien tiene la carga de desvanecer la presunción de constitucionalidad que pesa sobre los actos normativos.

37. Tomando en cuenta lo anterior, esta Corte observa que el accionante, en lo principal, argumenta que las normas impugnadas son inconstitucionales porque, al establecer el requisito de solvencia económica, es decir, la exigencia de que los accionistas de entidades financieras cuenten con un patrimonio neto de 1.5. las veces de su aporte en el capital: (i) se restringen los derechos de propiedad y a desarrollar actividades económicas de aquellos inversionistas del sistema financiero privado, puesto que el requisito de solvencia no es una medida adecuada, necesaria o proporcional para garantizar la seguridad de los depósitos; y (ii) que las normas impugnadas inobservan el principio de reserva de ley, por cuanto, el contenido de las normas impugnadas debió constar en una ley, pues la Junta de Política Financiera no ostenta la atribución para *regular* los derechos constitucionales.²⁴
38. Al cuestionarse la competencia de la Junta de Política Financiera para emitir las normas impugnadas, esta Corte considera oportuno, en primer lugar, responder a los argumentos de inconstitucionalidad por la forma. Por lo que, en el caso de que se concluya que no existe incompatibilidad con el principio de reserva de ley, este Organismo se pronunciará sobre aquellos argumentos de fondo de la acción. Bajo este contexto, *los problemas jurídicos* que se plantean son los siguientes:

¿El procedimiento empleado para la emisión de las normas impugnadas que prevén el requisito de solvencia económica para ser accionista en una entidad financiera privada es incompatible con el principio de reserva de ley?

¿Las normas impugnadas que prevén el requisito de solvencia económica para ser accionista en una entidad financiera privada son incompatibles con los derechos de propiedad y a desarrollar actividades económicas?

39. Por otro lado, el accionante alega (párr. 14.7 *supra*) que, las normas impugnadas impiden la entrada de nuevos competidores y desincentiva la inversión en el sector financiero ecuatoriano, que ya tiene una alta rigidez regulatoria. Además, arguye que tal cual está establecido el requisito de solvencia, la migración de inversionistas de otras áreas hacia instituciones financieras es poco probable debido a las restricciones constitucionales y la incapacidad de diversificar sus negocios, lo cual, promovería la concentración en manos

²³ *Ibid.*

²⁴ Véase sección 5.1.2 de esta decisión.

de inversionistas actuales, sin incentivos para escindir sus compañías o encontrar nuevos inversionistas.

40. Respecto de dicho cargo, la Corte no observa que el accionante haya identificado las disposiciones que presuntamente se estarían infringiendo, ni tampoco verifica una explicación respecto de la presunta incompatibilidad con la norma fundamental. En contraste, el cargo, en realidad, cuestiona la conveniencia y/o corrección de exigir solvencia económica a los accionistas de entidades financieras en relación con los mecanismos de inversión en dicho sector.
41. Dicho cargo no es materia de control abstracto de constitucionalidad, pues como se expresó en los párrafos 35-36 *supra*, los argumentos para revisar la constitucionalidad de una norma exigen -mínimamente- la explicación de una presunta incompatibilidad con la norma fundamental. Bajo este espectro, la justicia constitucional no puede revisar la conveniencia de las normas impugnadas, dado que este Organismo no tiene competencia para juzgar el beneficio y/o calidad de las normas, sino si sus efectos podrían estar contradiciendo la norma fundamental y/o afectando derechos de la ciudadanía.
42. En este sentido, la Corte no formulará un problema jurídico con respecto a una presunta afectación de los principios de competencia justa y/ prohibición de monopolio y, por tanto, se limitará a responder aquellos precisados *ut supra*.

7.1. Inconstitucionalidad por la forma ¿El procedimiento empleado para la emisión de las normas impugnadas, que prevén el requisito de solvencia económica para ser accionista en una entidad financiera privada, respetó el principio de reserva de ley?

43. Previo a efectuar el análisis al presente cargo, la Corte debe pronunciarse respecto de la supuesta extemporaneidad para analizar los argumentos de inconstitucionalidad por la forma, según lo manifestado por la Presidencia de la República (párr. 19.3 *supra*). Dicho organismo arguye que la Resolución constituye una codificación y que el requisito de solvencia ya existía “varios años atrás” en distintas normas de regulación financiera, por lo que, no cabría que esta Magistratura analice una violación a la reserva legal en el presente caso.
44. Al respecto, debe indicarse que el artículo 138 de la LOGJCC –recogido en el Capítulo XII “Control Constitucional de los Actos Normativos No Parlamentarios y Actos

Administrativos de Carácter General”– prescribe que la acción de inconstitucionalidad en contra de actos normativos no parlamentarios puede ser solicitada *en cualquier tiempo*, independientemente de si sus razones son de forma o de fondo.²⁵ En tal virtud, al ser las normas impugnadas actos normativos no parlamentarios emitidos por la Junta de Política Financiera (independientemente si actualmente constan en una codificación), en el presente caso la oportunidad de la acción debe seguir lo previsto en el artículo 138 de la LOGJCC. Consecuentemente, se desestima el argumento de Presidencia de la República y la Corte debe responder a los cargos de inconstitucionalidad por la forma.

7.1.1. Sobre la reserva de ley

45. La Constitución (*i.e.*, arts. 132 y 133) determina que por *principio de reserva legal* ciertos asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante ley, precisando –incluso– aquellos supuestos que requieren de ley orgánica.
46. Al respecto, el artículo 133 de la CRE determina que se requerirá ley orgánica para 1) regular la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la CRE; 2) las que *regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales*; 3) las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y 4) las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.
47. Sobre la regulación de derechos y garantías constitucionales, la reserva de ley puede ser entendida desde varias acepciones. Así, en primer lugar, busca asegurar *legitimidad democrática*²⁶ a los ciudadanos, a fin de que “la regulación y las limitaciones a las distintas esferas de libertad de las personas *sean adoptadas por el legislador como representante del pueblo mediante el proceso legislativo y la deliberación pública*” (énfasis añadido).²⁷
48. En segundo lugar, comporta la obligación constitucional atribuida al legislador de que los aspectos fundamentales de un derecho estén contenidos en una norma de rango legal y, en tercer lugar, establece la *prohibición* de que no se puedan efectuar limitaciones a los derechos fundamentales en fuentes jurídicas diferentes a la ley.

²⁵ CCE, sentencia 37-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 25; sentencia 93-20-IN/23, 1 de marzo de 2023, párr. 56.

²⁶ CCE, sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, 10 de marzo de 2021, párr. 38. Véase también CCE, caso 0029-13-IN, sentencia 007-16-SIN-CC, 27 de enero de 16, pág. 12.

²⁷ CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 32.

49. Así pues, es el órgano legislativo quien, en ejercicio de su libre configuración, puede establecer regulaciones a los derechos a fin de posibilitar su ejercicio, atendiendo a los aspectos sociales, económicos, políticos, etc., de una sociedad. En una sociedad democrática, las limitaciones deben ser *razonables*, es decir, que el debate legislativo se construya a través de un ejercicio argumentativo que evalúe los derechos y fines sociales en tensión, verificando que las medidas a aprobarse cumplan con ser idóneas, necesarias y proporcionales al cumplimiento de un fin constitucional.
50. Ahora bien, aunque la posibilidad de regular derechos es una facultad atribuida al legislador como representante del soberano, esta no es exhaustiva. Es decir, no implica que, en virtud del principio de reserva legal, una ley deba desarrollar detalladamente sobre todos los aspectos relacionados al ejercicio de un derecho.
51. En ciertos casos, la ley como *mandato general, abstracto y universal* no puede prescribir y agotar todo el marco de posibilidades frente al ejercicio de un derecho, sino que el legislador, tomando en cuenta las limitaciones propias del tiempo, debe procurar definir de forma clara y precisa cómo se regula un derecho en un contexto determinado,²⁸ otorgando un marco básico previsible para que la administración pública, a través de su potestad reglamentaria y/o por medio de los organismos públicos de control y regulación, pueda *desarrollar* las normas legales a fin de dar *eficacia directa* a los mandatos legislativos.²⁹
52. Al respecto, la Constitución especifica que se requerirá de ley ordinaria para “[o]torgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad *de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales*” (énfasis añadido).
53. Bajo este entendido, aquellos órganos públicos de control y regulación, están facultados a emitir normas *infralegales* que concreten los lineamientos o elementos fundamentales prescritos por el legislador, siempre que dichas normas no *suplanten* el contenido de la ley y/o innoven las disposiciones legales.³⁰

²⁸ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 74.

²⁹ CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 33; sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 73-74.

³⁰ *Ibid*, párr. 75.

- 54.** Por lo expuesto, es importante precisar que la Corte, a fin de verificar si una norma observa o no el principio de reserva de ley debe constatar si el contenido del acto normativo cuya inconstitucionalidad se demanda regula aspectos que deberían constar o no en una ley, por los mandatos prescritos en los artículos 132 y 133 de la CRE. En dicho análisis, la Corte Constitucional no está habilitada para revisar la compatibilidad sustantiva entre la ley y el acto normativo impugnado, pues para ello existen en el ordenamiento jurídico los mecanismos ordinarios de control legal.
- 55.** En virtud de lo expuesto, cuando se acuse la violación al principio de reserva de ley por parte de un acto normativo *infralegal*, este Organismo debe revisar:
- (i) Si el acto normativo *regula* o no derechos. Para lo cual se evaluará su contenido a fin de responder si 1) la limitación se encuentra prevista legislativamente o 2) si el acto normativo establece limitaciones que debieron constar en una ley.
 - (ii) En el caso de que acto normativo no *regule* derechos, y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad.
 - (iii) Por el contrario, en el caso de que se verifique que la norma impugnada *regula* derechos fundamentales, es decir, que su contenido debió constar en una ley o, que pese a constar en una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.
 - (iv) En ambos casos, este Organismo debe observar cuidadosamente el alcance de la norma impugnada y si su contenido limita el ejercicio de los derechos, así como la competencia del órgano emisor para desarrollar las normas legales.

7.1.2. Sobre la reserva de ley en el sector financiero

- 56.** En el contexto financiero, esta Corte -como guardián de la Constitución- debe partir de una premisa general. La norma fundamental, en su artículo 308, prescribe que los servicios financieros son de “orden público” y, por tanto, los derechos que se ejercen en el contexto de esta actividad (*i.e.*, propiedad y a desarrollar actividades económicas) tienen

limitaciones al servicio del interés general, por lo que deben ejercerse bajo la autorización y control del Estado, *y de conformidad con la ley*.³¹

- 57.** La importancia de esta vigilancia estatal radica en que, si bien los servicios financieros comportan el ejercicio del derecho de las personas a invertir y participar de los beneficios y utilidades de esta actividad; en la misma medida, el Estado debe vigilar el correcto funcionamiento del sector financiero dado el importante rol que este sector juega en el desarrollo económico de un país.
- 58.** Así, aunque la actividad financiera es un servicio prestado por particulares, el carácter de “orden público” implica que el Estado debe intervenir activamente en este sector a fin de controlar y evitar riesgos sistémicos que puedan poner en riesgo los depósitos y ahorros de todos los ciudadanos. Por ello, la Constitución ordena que los sectores público, privado y popular deben contar con normas y entidades de control específicas y diferenciadas que se encargan de “preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez”.³²
- 59.** Conforme ha expresado esta Corte de forma previa:

Al reconocerse constitucionalmente que las actividades financieras son de orden público es claro que para su ejercicio se debe contar con autorización de entidad competente. En este sentido las instituciones financieras están sujetas a la regulación y control, a través de las normativas pertinentes emitidas por los órganos de poder público, que cuenten con la competencia constitucional y legal para el efecto.³³

- 60.** Ahora bien, frente a los mandatos constitucionales, el legislador aprobó en septiembre de 2014 el “Código Orgánico Monetario y Financiero”³⁴ con el objetivo de estructurar la política monetaria y financiera, y configurar los objetivos constitucionales de estos servicios en garantía del interés general. A través de esta ley orgánica, definió con claridad que la formulación de políticas y regulaciones en materia monetaria, crediticia, cambiaria, *financiera* y de seguros y valores es facultad “*privativa de la Función Ejecutiva*” y tiene como objetivos los determinados en los artículos 284 y 302 de la Constitución.³⁵

³¹ CRE, artículo 308.

³² CRE, artículo 309.

³³ CCE, sentencia 55-12-IN/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 79.

³⁴ COMF, Segundo Suplemento del Registro Oficial 332, 12 de septiembre 2014.

³⁵ COMF, artículo 5.

61. Para ejercer dicho control, el legislador creó la Junta de Política Financiera, como una persona jurídica de derecho público³⁶ con las siguientes atribuciones principales: (i) formular la política financiera, (ii) emitir las normas que permitan mantener la integralidad, solidez, sostenibilidad y estabilidad del sistema financiero nacional³⁷, (iii) expedir las “regulaciones microprudenciales para los sectores financiero nacional [...] con base en las propuestas presentadas por las respectivas superintendencias [...]”³⁸; y, en específico, (iv) regular la creación, constitución, organización, actividades, operación y liquidación de las entidades financieras.³⁹
62. Por su parte, definió que, para el cumplimiento de estas funciones, la Junta de Política Financiera expedirá las normas en las materias propias de su competencia, *sin que puedan alterar las disposiciones legales*, pudiendo emitir normativa “por segmentos, actividades económicas y otros criterios”. Y, por lo mismo, estableció que “[l]as entidades del sistema financiero nacional estarán sujetas a la regulación que expida la [Junta de Política Financiera].”⁴⁰
63. Bajo este espectro, el ejercicio de los derechos en el contexto de la actividad financiera está sometido a la vigilancia y autorización del Estado, quien a través de la ley y las regulaciones emitidas por un organismo de control, *i.e.*, Junta de Política Financiera determinan el contenido de la política financiera y cómo el Estado ha de procurar el correcto funcionamiento de los servicios financieros.⁴¹

7.1.3. Resolución del problema jurídico en cuanto a la forma

64. Tomando en cuenta lo expresado, esta Corte advierte que el argumento del accionante se dirige a cuestionar que el requisito de solvencia económica –previsto en las normas impugnadas– constituye una *regulación* de los derechos de propiedad y a desarrollar actividades económicas, al establecer la exigencia de que los accionistas que deseen adquirir un porcentaje mayor al 6% del capital del banco, acrediten contar con un patrimonio neto del 1.5. las veces del aporte de capital que deseen aportar a la entidad

³⁶ COMF, artículo 13 (1).

³⁷ *Ibid*, artículo 13 (2).

³⁸ *Ibid*, artículo 13 (3).

³⁹ *Ibid*, artículo 14 (1).

⁴⁰ COMF, artículo 150.

⁴¹ COMF, artículo 188: “Art. 188.- Requerimientos financieros de operación. Las entidades del sistema financiero nacional deberán cumplir, en todo tiempo, *los requerimientos financieros y de operación* que fija este Código y *los que disponga la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, de acuerdo con las actividades que efectúen*”. (Énfasis añadido)

financiera. A su juicio, este requisito debía constar en la ley y, en esta medida, la Junta de Política Financiera estaría atribuyéndose una competencia que no tiene.

- 65.** En consideración a dicho cargo y a la luz de los contenidos expuestos en el párrafo 55 *supra*, este Organismo debe verificar si los artículos impugnados de la Codificación de resoluciones de la Junta de Política Financiera transgreden o no el principio de reserva de ley, esto es, si las normas impugnadas constituyen regulaciones de derechos fundamentales o si son normas que dan eficacia directa a una limitación que ya se encuentra prevista en la ley, como han argumentado los organismos que defienden la constitucionalidad de la norma.
- 66.** En este sentido, la Corte Constitucional observa que el requisito de solvencia económica previsto en las normas impugnadas se emite en el contexto (i) del artículo 308 de la CRE y (ii) el artículo 399 del COMF.
- 67.** En primer lugar, la Constitución en su artículo 308 determina, en lo medular al presente análisis, que:

La regulación y el control del sector financiero privado no trasladarán la responsabilidad de la solvencia bancaria ni supondrán garantía alguna del Estado. *Las administradoras y administradores de las instituciones financieras y quienes controlen su capital serán responsables de su solvencia.* (énfasis añadido)

- 68.** En consonancia con dicho mandato, el legislador –como portavoz de la voluntad popular– definió en el artículo 399 del COMF, las reglas (*i.e.*, prohibiciones y condiciones) para ser accionista de una entidad financiera, en las siguientes:

Art. 399.- Accionistas. Las entidades financieras privadas deberán contar en todo tiempo al menos con dos accionistas. No podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones de las entidades del sector financiero privado, las siguientes:

1. Las entidades del sector financiero privado, con excepción de la inversión en subsidiarias o afiliadas que conformen un grupo financiero;
2. Las personas jurídicas privadas cuyo objeto social sea la comunicación con cobertura nacional, así como sus directores y principales accionistas;
3. Las entidades del sector financiero popular y solidario, con excepción de lo dispuesto en el artículo 443;

4. Las personas naturales o jurídicas que sean personas con propiedad patrimonial con influencia de una entidad bancaria privada solo podrán ser accionistas de otra entidad bancaria privada mientras no se conviertan en personas con propiedad patrimonial con influencia en la otra entidad;
5. Las personas naturales que hayan sido condenadas en sentencia ejecutoriada por delitos de peculado, lavado de activos y financiamiento de delitos como el terrorismo;
6. Las personas naturales y jurídicas, directivos y personas con propiedad patrimonial con influencia de una entidad financiera privada declarada en liquidación forzosa; y,
7. Las demás que señale la ley.

Las personas naturales o jurídicas que mantengan acciones en empresas ajenas a la actividad financiera solo podrán ser accionistas directa o indirectamente de una entidad financiera hasta por debajo de los criterios definidos para ser personas con propiedad patrimonial con influencia.

El organismo de control calificará la idoneidad, responsabilidad y solvencia de las personas con propiedad patrimonial con influencia [25% del capital suscrito y pagado], así como a las personas jurídicas sus socios o accionistas personas naturales, cuando su participación en el capital de la entidad financiera sea del 6% o más. (Énfasis añadido).

69. Bajo la norma expuesta, esta Corte puede observar que el legislador, por un lado, ha establecido criterios destinados a precisar quienes no pueden ser titulares de acciones en el sector financiero privado y, por otro lado, prescribir la exigencia de que, aquellas personas con propiedad patrimonial con influencia y los que tengan una participación que supere el 6% del capital en la entidad financiera, *deban ser calificados en cuanto a su 1) idoneidad, 2) responsabilidad y 3) solvencia.*
70. De conformidad con lo expresado por la Junta de Política Financiera, Presidencia de la República y Procuraduría General del Estado, la solvencia económica tiene por objeto la vigilancia del Estado al patrimonio de los inversores en el sector financiero a fin de que puedan afrontar pérdidas patrimoniales de la entidad financiera en los casos previstos en la ley.⁴² Y, adicionalmente, “controlar la influencia de dichos accionistas en el accionar

⁴² Esta norma, a criterio de las entidades que defienden su constitucionalidad, guarda relación con (i) lo prescrito en el artículo 190 del COMF que prevé que ante un escenario de “deficiencia del patrimonio técnico”, los accionistas con propiedad patrimonial con influencia puedan corregir las insuficiencias en un plazo máximo de tres meses, y suscribir garantías irrevocables para cubrir estas durante dicho tiempo; y, por su parte, (ii) lo previsto en el artículo 238 del COMF que prescribe que ante un evento de “liquidación forzosa de la entidad” los accionistas con propiedad patrimonial con influencia y aquellos que ejerzan la administración de la entidad financiera, deben responder por las pérdidas del banco incluso con su patrimonio personal (cuando se verifique dolo o culpa por parte de éstos).

diario de las entidades financieras privadas, evitando así posibles conflictos de interés e inclusive abusos entre grupos financieros para con los usuarios y el mercado financiero en general”.⁴³

71. Con base en lo expuesto, la Corte entiende que la exigencia de “solvencia” para aquellos accionistas que superen una participación del 6% del capital de una entidad financiera privada, es una regulación que nace de una ley orgánica, a través de lo prescrito en el artículo 399 del COMF, pues el legislador ha prescrito con claridad dos componentes normativos: (i) *el objeto*: la calificación de idoneidad, responsabilidad y solvencia de los accionistas; y, (ii) *los sujetos pasivos de dicha calificación, i.e.*, aquellas personas con propiedad patrimonial con influencia y los que tengan una participación que supere el 6% del capital en la entidad financiera.
72. En tal virtud, corresponde entonces revisar el alcance de las normas impugnadas a fin de verificar si se encuentran *regulando* o *limitando* derechos más allá de lo previsto en la ley o si, por el contrario son normas que dan eficacia al mandato legislativo.
73. En primer lugar, es menester indicar que, como fue mencionado *supra* (sección 7.1.2), la Junta de Política Financiera, con base en sus competencias de rectoría en materia financiera, emitió las normas impugnadas cuyo contenido es sintetizado en la siguiente tabla:⁴⁴

⁴³ Véase, sección 5.5.1 (Argumentos de la Superintendencia de Bancos), párrafo 24 *supra*.

⁴⁴ Codificación:

Art. 17.- La Superintendencia de Bancos, mediante resolución, calificará la idoneidad, responsabilidad y solvencia de las personas con propiedad patrimonial con influencia [25% o más del capital suscrito y/o pagado], así como a las personas jurídicas sus socios o accionistas personas naturales, cuando su participación en el capital de la persona jurídica accionistas sea del 6 % o más.

Art. 18 [norma impugnada] - Para la calificación de la idoneidad, responsabilidad y solvencia de los accionistas, la Superintendencia de Bancos exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Justificar su solvencia económica, para lo cual contarán con un patrimonio neto consolidado no inferior a 1,5 veces el aporte de capital que se comprometen a realizar para la constitución de la nueva entidad financiera privada. [...]

Art. 19.- Las personas naturales o jurídicas que adquieran una participación igual o superior al 6% del capital suscrito y pagado, sea en forma directa o indirecta, como constituyente y/o beneficiarios de fideicomisos o cualquier otra forma legal, en una de las entidades del sector financiero privado, serán evaluadas, previa a su calificación, por la Superintendencia de Bancos respecto a su idoneidad, responsabilidad y solvencia, de acuerdo a las disposiciones constantes en la presente norma. Dicha calificación se extenderá para los accionistas, cada vez que adquieran porcentajes adicionales en el capital suscrito y pagado de los mismos, cuando en su conjunto estos sean iguales o superen el 6%.

La idoneidad, responsabilidad y solvencia de los accionistas será evaluada permanentemente mientras mantengan su participación en la entidad financiera, bajo los parámetros establecidos en la norma de control que expida la Superintendencia de Bancos.

TABLA 1: Alcance normativo de los artículos impugnados De los requisitos para la calificación de los accionistas, miembros del directorio y representantes legales de una entidad financiera privada	
Porcentaje de solvencia económica	Los accionistas deben cumplir con acreditar un patrimonio neto consolidado no inferior a 1,5 veces el aporte de capital que se comprometen a realizar para la constitución de la nueva entidad financiera privada. Por lo expresado por la Junta de Política Financiera (párr. 17.3 <i>supra</i>), el porcentaje de solvencia económica es un criterio de carácter técnico que define la solvencia de los accionistas y que se fundamenta en un análisis de (1) ciclo económico, (2) concentración de mercado y (3) concentración individual. ⁴⁵
Calificación de forma previa	La SIB califica a aquellas personas naturales o jurídicas que deseen adquirir el 6% del capital suscrito y pagado (sea de forma directa o indirecta) como constituyente y/o beneficiarios de fideicomisos o cualquier otra forma legal, en una de las entidades del sector financiero privado. Dicha calificación se extenderá para los accionistas, cada vez que adquieran porcentajes adicionales en el capital suscrito y pagado de los mismos, cuando en su conjunto estos sean iguales o superen el 6%.
Calificación permanente	Mientras mantengan su participación en la entidad financiera, bajo los parámetros establecidos en la norma de control que expida la Superintendencia de Bancos.
Calificación de forma excepcional	Con la finalidad de garantizar la solvencia de las entidades bajo su control, la SIB podrá exigir que uno o varios accionistas con

Con la finalidad de garantizar la solvencia de las entidades bajo su control, la Superintendencia de Bancos podrá exigir que uno o varios accionistas con un porcentaje inferior al 6% del capital suscrito y pagado sean calificados". (énfasis añadido)

⁴⁵ A mayor abundamiento, la Junta de Política Financiera sostiene que los criterios técnicos se fundamentan en lo siguiente:

En cuanto al *primer componente* se basó en el cálculo del factor determinado por el índice de aceleración del rendimiento sobre el patrimonio (IAROE), el que considere el cálculo del ROE en equilibrio, resultado de obtener IAROE igual a 70 puntos, factor que es utilizado para el cálculo del patrimonio adicional.

El factor de equilibrio mide la capacidad institucional para generar un rendimiento igual o superior al patrimonio de un determinado año, el objetivo es determinar el ROE de equilibrio en el índice de aceleración de rendimiento sobre patrimonio no sea inferior a 70 puntos.

El segundo componente analizado corresponde a la concentración del mercado, que proviene de la relación de activos totales y producto interno bruto, medio en términos nominales relacionado a la incidencia que tienen las entidades financieras en la economía.

Finalmente, *el tercer componente* analizado corresponde a la concentración individual, la que considera la distribución promedio de la cartera de la entidad financiera de un determinado rango de los mayores deudores individuales, naturales y jurídicos, con el total de la cartera bruta de cada entidad y del sistema (énfasis añadido).

	un porcentaje inferior al 6% del capital suscrito y pagado sean calificados.
--	--

Tabla 1 Elaborada por la Corte Constitucional, con base en las normas impugnadas*

74. A la luz de las consideraciones expuestas, esta Corte advierte que las normas impugnadas tienen por objeto (i) fijar el umbral de solvencia económica exigido a los accionistas que superen el 6% de participación del capital en la entidad financiera y, especialmente, de aquellos que tienen propiedad patrimonial con influencia (25% de participación del capital); y (ii) determinar los momentos del control por parte de la SIB frente a dicho requisito, concretamente el control previo, la vigilancia durante el ejercicio económico de la sociedad y, el control excepcional.
75. Adicionalmente, de acuerdo con lo expresado por la Junta de Política Financiera, los artículos impugnados desarrollan mecanismos de índole *microprudencial*⁴⁶ y definen los criterios para ser accionista de una entidad financiera. Por lo tanto, la Junta de Política Financiera como órgano rector de la política financiera a nivel nacional, tiene la competencia para desarrollar el proceso de calificación de idoneidad, responsabilidad y solvencia de los accionistas de banca privada.⁴⁷
76. Por todo lo expuesto, la Corte considera que los artículos impugnados se circunscriben a otorgar *eficacia directa* a la regulación contenida en el artículo 399 del COMF respecto de la solvencia económica exigida a los accionistas que superen el 6% de la participación en el capital de la entidad financiera.
77. Así, las normas impugnadas se han limitado a *desarrollar* los requisitos previstos por el órgano legislativo en la ley, siendo estos 1) el porcentaje de solvencia exigido de acuerdo a los criterios técnicos determinados por el organismo (un patrimonio neto consolidado de 1.5 las veces del aporte en el capital), y 2) los momentos en los que los sujetos pasivos del

⁴⁶De acuerdo con los Principios de Supervisión Bancaria, el cambio de titularidad de participaciones significativas constituye un mecanismo de prudencia financiera. Así el Principio 6 de los Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz (2019) prevé: “Principio 6: Cambio de titularidad de participaciones significativas.- El supervisor [Superintendencia de Bancos] tiene potestad para examinar, rechazar y establecer condiciones prudenciales respecto de propuestas de cambio de titularidad de participaciones significativas o de control, tanto si se poseen de modo directo o indirecto, en bancos preexistentes”. Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz*, Banco de Pagos Internacionales, septiembre de 2012, principio 5.5. Recuperado de: https://www.bis.org/publ/bcbs230_es.pdf

⁴⁷ En un análisis similar, la CCE reconoció que la Junta de Política Financiera es competente para desarrollar la política financiera a nivel nacional, en virtud de las competencias atribuidas legalmente en el COMF y descartó la violación al principio de reserva legal en dicho caso. Véase, CCE, sentencia 55-12-IN/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 66.

requisito de solvencia económica deban someterse al control. De forma que no han alterado, suplantado o innovado la ley (*i.e.*, artículo 399 del COMF), y la Junta de Política Financiera ha emitido las normas impugnadas en observancia a las facultades otorgadas por la ley para regular la política financiera.

78. Bajo este contexto, esta Corte considera que el procedimiento efectuado para la emisión de las normas impugnadas es compatible con el principio constitucional de reserva de ley previsto en los artículos 132 y 133 de la CRE.

7.2. ¿Las normas impugnadas que desarrollan el requisito de solvencia económica para ser accionista en una entidad financiera privada son incompatibles con los derechos de propiedad y a desarrollar actividades económicas?

79. El accionante alega que el requisito de solvencia económica previsto en las normas impugnadas se contrapone al derecho de propiedad y al derecho a desarrollar actividades económicas, por cuanto limitaría desproporcionalmente la posibilidad de adquirir acciones en las entidades financieras privadas.
80. A su juicio: (i) El requisito de solvencia económica no es un mecanismo adecuado desde un punto de vista *microprudencial*, puesto que al ser una persona distinta del banco, la capacidad económica de un accionista, no incide en la solvencia de la entidad financiera. (ii) En escenarios de deficiencia patrimonial, es voluntario para los accionistas realizar aumentos de capital, ofrecer líneas de crédito subordinadas y/o suscribir garantías. Por lo que, exigir la solvencia económica no garantiza la seguridad de los depósitos. (iii) Al exigirse la solvencia económica de forma previa, no es un requisito indispensable, puesto que el patrimonio del accionista podría variar con el tiempo, de forma que no beneficia finalmente a los consumidores. Y, (iii) al ser el mercado financiero altamente regulado, la imposibilidad constitucional de invertir en otras actividades (art. 312 de la CRE), más la exigencia de solvencia económica, volverían impracticables los derechos a la propiedad y a desarrollar actividades económicas en el contexto financiero.
81. Previo a realizar el examen de constitucionalidad es importante señalar que conforme el artículo 76 de la LOGJCC, la Corte debe partir de los principios generales previstos para el control abstracto de constitucionalidad. De conformidad con dichos parámetros, se debe presumir la constitucionalidad de las normas impugnadas, por lo que, este Organismo deberá valorar si los argumentos esgrimidos por el accionante pueden desvirtuar dicha

presunción, pues ante un escenario de duda, este Organismo está en la obligación de ratificar la constitucionalidad de la norma.⁴⁸

- 82.** Por su parte, se debe considerar que la declaratoria de inconstitucionalidad es un mecanismo de *ultima ratio*, dado que, el control abstracto está orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico, de manera que, para que esta Corte declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, se deberá verificar una contradicción manifiesta entre las normas impugnadas y la Constitución, siempre que por vía interpretativa no sea posible su adecuación al ordenamiento jurídico constitucional.⁴⁹
- 83.** En adición, es relevante destacar que, una vez que se ha verificado que la norma impugnada es un acto normativo que se limita a dar *eficacia directa* a la exigencia de solvencia económica regulada en la ley (*i.e.*, art. 399 del COMF) y cuya constitucionalidad no está cuestionada en el presente caso⁵⁰, la Corte Constitucional analizará su compatibilidad material a través de un análisis que verifique, en el fondo, si el acto normativo respeta los fines previstos en la Constitución, sin que aquello implique revisar el contenido técnico financiero y/o la conveniencia de las normas impugnadas.
- 84.** Esto por cuanto, como ya lo ha indicado previamente la Corte Constitucional en la sentencia 55-12-IN/21,⁵¹ cuando las normas dictadas por un organismo legal (*i.e.*, la Junta de Política Financiera) se limiten a desarrollar el contenido de una regulación que ya se

⁴⁸ LOGJCC, artículo 76: “Art. 76.- Principios y reglas generales. - El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.- Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas. 3. *In dubio pro legislatore*.- En caso de duda sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, se optará por no declarar la inconstitucionalidad. [...]”

⁴⁹ LOGJCC, artículo 76, numerales 2, 4 y 6.

⁵⁰ La Corte observa que el accionante no cuestiona la calificación de solvencia determinada en el artículo 399 del COMF, sino únicamente el porcentaje de solvencia económica (1.5 las veces de su aporte en el capital) exigido en las normas impugnadas (véase sección 5.1.1 supra) desde un punto de vista prudencial.

⁵¹ CCE, sentencia 55-12-IN/21, párr. 72-73:

El coeficiente de liquidez doméstica es un índice que determina la liquidez local respecto de la liquidez total de las instituciones financieras de un país. La determinación del porcentaje del coeficiente se basa en metodologías del coeficiente de cobertura de liquidez utilizadas internamente por los bancos para evaluar su exposición a eventos de liquidez contingente, así mismo para el resto de entidades del sistema financiero, criterio que ha sido recogido en la normativa ecuatoriana y que varía en función de sus diversos componentes. *Por lo tanto, a esta Corte no le compete realizar un análisis técnico financiero para determinar la corrección de dichos índices, sino si éstos persiguen un fin constitucional [...]. Así, corresponde entonces analizar si la existencia de ambas políticas monetarias responden a los fines previstos en la Constitución.* (Énfasis añadido).

encuentra prevista legalmente (*i.e.*, coeficientes de liquidez de los bancos en dicho caso), la Corte debe verificar únicamente que el acto normativo no irrespete los fines constitucionales. Sin que se pueda revisar su contenido técnico financiero, pues si estas actividades son de orden público, la facultad constitucional para definir la política financiera le corresponde a la función ejecutiva y los organismos de control creados por ley.

85. Bajo estas consideraciones, la Corte tiene la responsabilidad de examinar exclusivamente si este acto normativo cumple los fines previstos en la Constitución mediante un análisis de *mera razonabilidad*. Sin que aquello implique, además una revisión de la concordancia entre el requisito de solvencia económica -desarrollado en las normas impugnadas- y el artículo 399 del COMF, pues aquello es materia de control de legalidad.

7.2.1. Resolución del problema jurídico en cuanto al fondo

86. Ahora bien, el *derecho de propiedad* está previsto en el artículo 66 de la CRE, que prescribe:

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: 26. [E]l derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.

87. En términos generales, este derecho tiene dos dimensiones: (1) el acceso a la propiedad privada y (2) la obligación de abstención y protección por parte del Estado a la propiedad privada.⁵² Por su parte, la Constitución prescribe que las personas tienen derecho a *desarrollar actividades económicas* de forma individual o colectiva (art. 66 numeral 15) que se configura como “una forma de reconocimiento de la capacidad organizadora del ser humano de los diferentes insumos y factores de la economía, de su aptitud para disponer y emprender individual y colectivamente”.⁵³
88. En principio, al ser derechos de libertad, la propiedad y la facultad de desarrollar actividades económicas deben ejercerse sin injerencias arbitrarias por parte del Estado, permitiendo que sus titulares puedan determinar el destino y función que le dan a sus respectivos bienes y actividades.⁵⁴ No obstante, es la propia Constitución la que determina que su ejercicio no puede ser absoluto sino que se encuentra sujeto a limitaciones de

⁵² CCE, sentencia 24-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 60.

⁵³ CCE, sentencia N°. 47-15-IN/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 85.

⁵⁴ *Ibid*, párr. 59

carácter social, ambiental⁵⁵ y, particularmente, a aquellas provisiones de *orden público* que, por su propia naturaleza, requieren la intervención del Estado.⁵⁶

89. Como se ha dicho previamente en esta decisión,⁵⁷ la actividad financiera es un servicio de *orden público* que requiere la intervención y vigilancia del Estado, así el artículo 308 de la Constitución prescribe claramente que esta actividad debe ejercerse con la autorización del Estado, teniendo la *finalidad fundamental* de: “*preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país [...]*” (Énfasis añadido).
90. Por su parte, la norma *ibídem* determina que “las administradoras y administradores de las instituciones financieras y quienes controlen su capital *serán responsables de su solvencia*” (énfasis añadido).
91. En desarrollo a dichos mandatos constitucionales, el legislador –a través del COMF– ha autorizado a que la Junta de Política Financiera pueda formular la política y regulación en materia financiera como una atribución “*privativa de la Función Ejecutiva*”, con el fin de desarrollar los objetivos determinados en los artículos 284 y 302 de la Constitución.⁵⁸
92. En este contexto, el requisito de *solvencia económica*, como fue explicado previamente, constituye un mecanismo de prudencia financiera que permite al Estado controlar y velar por la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez del sistema financiero nacional, que sirve de vehículo para la consecución de los objetivos de desarrollo del país (art. 302 de la CRE).
93. Así, las normas impugnadas establecen la forma en que el órgano de control (*i.e.*, SIB) verifica que los accionistas que superen el 6% del capital en una entidad financiera, mantengan un patrimonio neto superior al 1.5. las veces de su aporte en el capital, con el objetivo de que puedan ser responsables frente a posibles contingentes, de conformidad con las prescripciones legales.
94. Concretamente, el requisito de solvencia se dirige a la prevención de crisis financieras “*sistémicas*”, en la medida en que los accionistas que superen el 6% del capital del banco

⁵⁵ *Ibíd.*, párr. 83.

⁵⁶ CCE, sentencia 14-14-IN/21, 7 de julio de 2021, párr. 32.

⁵⁷ Véase, sección 7.1.2 *supra*.

⁵⁸ COMF, artículo 5.

y en especial aquellos que ostenten el 25% o más en el capital de la entidad financiera (propiedad patrimonial con influencia), puedan cubrir y/o mitigar las deficiencias patrimoniales de la entidad y/o responder ante casos de liquidación forzosa del banco, con el objetivo de salvaguardar los depósitos de los usuarios.⁵⁹

- 95.** En este contexto, las normas impugnadas, tienen como objetivo principal cumplir con los fines constitucionales establecidos en el artículo 308 de la CRE, los cuales, tienen como objetivos medulares i) preservar los depósitos de los usuarios y, de forma simultánea, y ii) determinar que los administradores y/o personas que controlen el capital del banco, sean responsables de la solvencia de la entidad financiera.
- 96.** Ahora bien, como ha expuesto la SIB, la solvencia económica pretende cumplir los objetivos constitucionales a través de dos perspectivas *microprudenciales*. La *primera*, elevar los niveles de cobertura ofrecidos por el capital social de la entidad financiera en relación con sus activos totales (que no pasan del 7%). Así, a criterio de la SIB, “es necesario requerir a los accionistas mayoritarios que brinden un respaldo adicional para los depósitos confiados por los usuarios. Este respaldo adicional no necesariamente debe mantenerse dentro de la misma entidad financiera en la que poseen participación accionarial, sino que se consideran los activos adicionales de propiedad personal del sujeto como respaldo”.
- 97.** Y, la *segunda*, que el requisito de solvencia económica, es un mecanismo que se guía en los Acuerdos de Basilea, toda vez que constituye un mecanismo “anticíclico” o de “colchón de capital adicional” con el objetivo de mitigar eventos significativos y pérdidas extremas derivadas del entorno macro-financiero y/o de las propias decisiones de la entidad financiera.
- 98.** Aquello se desprende de lo expuesto en el informe de la SIB, en el que plantea dos escenarios claros en los cuales los accionistas, a pesar de ser personas diferentes a la persona jurídica del banco, deben afrontar, cubrir y/o mitigar las pérdidas de la entidad financiera. A saber:
- 99.** *Primer escenario.- Deficiencias patrimoniales de la entidad financiera:* según lo sostenido por la SIB, el artículo 190 del COMF establece que, de verificarse deficiencias patrimoniales en la entidad financiera, el órgano de control debe efectuar un plan de

⁵⁹ Véase, secciones 5.2, 5.3, 5.4 y 5.5.1 *supra*.

supervisión y vigilancia a fin de que los accionistas mayoritarios deban cubrir las deficiencias en un plazo máximo de tres meses. Como sostuvo la SIB: “[s]i un accionista tiene un patrimonio neto por debajo del umbral, se requiere un plan de acción para corregir la situación dentro de un plazo adecuado”. Indicando que, en caso de que todos los accionistas de la entidad se vean afectados, la SIB debe aplicar un plan de supervisión intensiva según el artículo 284 del COMF.

100. En el contexto de este evento, la Corte entiende que el requisito de solvencia económica permite que los accionistas cuenten con un capital adicional que pueda cubrir las deficiencias patrimoniales, evitando así un escenario de liquidación forzosa de la entidad, el cual podría poner en riesgo los depósitos de los usuarios del sistema financiero y/o la pérdida de los mismos.

101. En contraste a lo sostenido por el accionante (véase párr. 14.4 literal 14.v) *supra*), este Organismo advierte que no es “voluntario” efectuar aumentos de capital, ofrecer líneas de créditos subordinadas y/o suscribir garantías para solventar las deficiencias patrimoniales, pues a través del proceso de intervención, la SIB determina de manera coercitiva las obligaciones que los accionistas deben efectuar a fin de cubrir las pérdidas de la entidad financiera. Sin el respaldo del patrimonio neto de 1.5 veces de su aporte, entonces, los accionistas podrían no contar con recursos propios y, eventualmente incumplirían con el plan de vigilancia de la SIB. En dicho caso, se pondría en riesgo los depósitos de los usuarios que representan un promedio del 90% de las actividades financieras de la banca privada.⁶⁰

102. *Segundo escenario.- Liquidación forzosa:* Además de lo indicado, esta Corte observa que, en el caso de una *liquidación forzosa*, el requisito de solvencia económica constituye un mecanismo de prudencia microeconómica adicional, que tiende materializar la responsabilidad de los accionistas de tener un patrimonio reforzado en relación con el impacto de sus decisiones en la situación financiera de la entidad:

[...] La proporción de patrimonio neto de 1.5 veces el aporte del capital se establece para cubrir posibles situaciones de liquidación forzosa de la entidad financiera. Según el artículo 303 del COMF, las causales de liquidación forzosa incluyen pérdidas superiores al 50% del capital y [sic] indicadores de solvencia por debajo del 50% del mínimo requerido. El 0.5 veces adicional permite mantener el equilibrio del capital y dar cobertura para proteger a los depositantes.⁶¹

⁶⁰ Véase, sección 5.5.1. respecto de la información provista por la SIB, párr. 23.8.2. *supra*.

⁶¹ Véase, sección 5.5.1. respecto de la información provista por la SIB, párr. 23.8.5. *supra*.

- 103.** Contrario a lo sostenido por el accionante, quien afirma que los accionistas de bancos tienen las mismas obligaciones que un accionista en cualquier sociedad de capital (véase párr.14.4 *supra*), esta Corte verifica que existen razones para considerar que las normas impugnadas buscan preservar los depósitos y/o responsabilizar a los accionistas con propiedad patrimonial con influencia y aquellos accionistas que, sin ostentar dicha posición económica, ejerzan la administración del banco. Pues según lo afirmado por la SIB y lo prescrito en el artículo 238 del COMF, dichos accionistas *deben responder de manera subsidiaria* con su patrimonio personal, cuando (i) se verifique dolo, culpa grave o leve en aquellos con propiedad patrimonial con influencia y (ii) culpa levísima, en aquellos que ejerzan la administración del banco.⁶²
- 104.** De este modo, esta Magistratura evidencia que con la medida de exigir solvencia económica a los accionistas que superen el 6% del capital en la entidad financiera y, en especial a aquellos accionistas con propiedad patrimonial con influencia (25% del capital), se podría cubrir y/o mitigar de manera prudente situaciones de deficiencia patrimonial de la entidad financiera y, de ser el caso, hacer frente a las obligaciones derivadas de una eventual liquidación forzosa de este tipo de entidades.
- 105.** Adicionalmente, con este requisito, desde un punto de vista *macro* y enfocado en el sistema financiero en su conjunto, la banca privada tiene un capital (medido en la solvencia económica de sus accionistas) que brinda cobertura adicional en relación con los activos totales del sistema financiero en general. Sin que esta Corte pueda pronunciarse sobre su corrección y/o si su porcentaje es adecuado desde un punto de vista técnico-financiero.

⁶² COMF, artículo 238:

Art. 238.- *Responsabilidad por la solvencia.*- Los accionistas y socios de las entidades de los sectores financiero privado y popular y solidario responderán por la solvencia de la entidad hasta por el monto de sus acciones o participaciones.

En caso de liquidación forzosa de una entidad financiera privada, los accionistas que, directa o indirectamente, sean personas con propiedad patrimonial con influencia [25% del capital en el banco], *responderán inclusive con su patrimonio personal en caso de que hayan incurrido en culpa grave o dolo y culpa leve*. Tratándose de accionistas con o sin propiedad patrimonial con influencia, que ejerzan la administración de la entidad financiera privada, responderán solidariamente y por la totalidad del déficit patrimonial, *aun por culpa levísima*. Igual responsabilidad tendrán los fideicomisos creados para administrar acciones, sus constituyentes y los administradores de las entidades del sistema financiero nacional.

También responderán con su patrimonio los vinculados y los funcionarios incurso en los actos determinados en el artículo 305. (Énfasis añadido)

- 106.** Por otra parte, la Corte no encuentra sustento en lo manifestado por el accionante respecto de que este requisito únicamente aplica para accionistas de nuevas entidades financieras y cuya revisión no prevé un cálculo futuro o periódico de solvencia (véase párrafo 14.5 *supra*). A *contrario sensu*, la SIB está llamada a vigilar de manera *permanente* que los accionistas cumplan con el umbral de solvencia económica (véase párr. 73 *supra* – Tabla 1).
- 107.** Bajo esta óptica, si bien exigir la revisión del requisito de solvencia económica a los accionistas de forma permanente implica una intervención en la libertad de adquirir acciones en entidades financieras privadas, el beneficio que obtiene el sistema financiero es que las pérdidas de la banca privada puedan ser debidamente cubiertas por sus operadores y en el tiempo determinado en la ley, a fin de evitar que las deficiencias patrimoniales de los bancos puedan convertirse en un riesgo para los depósitos de los usuarios, lo que –a criterio de los organismos estatales– podría incluso generar una “crisis sistémica”.
- 108.** Además, la SIB ha manifestado que este “respaldo adicional no necesariamente debe mantenerse dentro de la misma entidad financiera en la que poseen participación accionarial, sino que se consideran los activos adicionales de propiedad personal del sujeto como respaldo”. Lo que, a juicio de esta Corte, no implica que el Estado deba estar en control absoluto de las decisiones patrimoniales de los accionistas de las entidades financieras. Pero si que los accionistas que superen el 6% del capital social y, en especial, aquellos que ostenten propiedad patrimonial con influencia en el banco (art. 399 del COMF) manejen responsablemente su patrimonio personal, en prevalencia del interés general, y den cumplimiento a las normas *microprudenciales* de la Junta de Política Financiera.
- 109.** Pensar en un escenario distinto, podría poner en riesgo los depósitos de los ciudadanos, toda vez que, de verificarse escenarios de crisis, los accionistas con propiedad patrimonial con influencia -especialmente- y aquellos que accionistas que ejercen la administración de la entidad no podrían dar cobertura a las deficiencias patrimoniales de la entidad o, peor aún, no podrían cubrir las obligaciones en el caso de que se verifique una liquidación forzosa y sean responsabilizados subsidiariamente por este evento.
- 110.** Aunque el accionante ha alegado que las normas prudenciales deben “*proteger de manera directa a los bancos, a través de normativa de capital adecuado y de requerimientos de liquidez, no a través de regulaciones dirigidas a controlar el patrimonio de los*

accionistas” y sería un requisito “*excesivamente gravoso*” a los derechos de los inversionistas de este sector, esta Corte no observa que el requisito de solvencia económica sea contrario a los derechos de propiedad y a desarrollar actividades económicas, pues 1) su ejercicio está limitado a razones de orden público que, en este caso, se materializan en constituir un respaldo adicional al capital de las entidades financieras y 2) cuyo fin es preservar los depósitos de los usuarios del sistema nacional y responsabilizar de la solvencia del banco a los accionistas y/o administradores de conformidad con el art. 308 de la CRE.

111. Como fue apuntado anticipadamente, esta Corte no puede pronunciarse respecto a si existen mecanismos microprudenciales más o menos adecuados o correctos, pues en el marco del control abstracto de constitucionalidad, este Organismo no tiene competencia para valorar los criterios técnicos y financieros que subyacen a las normas impugnadas, sino sólo verificar que las normas impugnadas cumplan con los fines previstos en la Constitución y no supongan una contradicción irrazonable a estos.

112. Por todo lo expuesto, la Corte no encuentra razones para considerar que las normas impugnadas vuelvan impracticables los derechos de propiedad y a desarrollar actividades económicas de los accionistas de las entidades financieras y, por tanto, desestima los cargos de inconstitucionalidad por el fondo.

8. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción de inconstitucionalidad 57-17-IN.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade

Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 28 de junio de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

005717IN-59bec



Caso Nro. 0057-17-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves seis de julio de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 2636-17-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 12 de abril de 2023

CASO No. 2636-17-EP

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

SENTENCIA No. 2636-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección al verificar que la sentencia dictada dentro de un proceso contencioso tributario contiene motivación suficiente.

I. Antecedentes

1. El 23 de enero de 2017, Juana Elena Dillon Zambrano, gerente general de SPIRIT OF ECUADOR (**compañía**), en calidad de representante de la compañía, presentó una demanda de impugnación en contra del Servicio de Rentas Internas (**SRI**).¹ El proceso fue signado con el No. 17510-2017-00026.
2. El 29 de junio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (**TDCT**), en sentencia, rechazó la demanda.² De esta decisión, la compañía solicitó la aclaración y ampliación, que fue negada el 14 de julio de 2017. En contra de la sentencia, la compañía actora interpuso recurso de casación.
3. El 05 de septiembre de 2017, el correspondiente congreso de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (**congreso nacional**) inadmitió a trámite el recurso de casación. Frente a esta decisión, la compañía solicitó la aclaración y ampliación, petición que fue negada el 14 de septiembre de 2017.

¹ La compañía actora presentó un reclamo administrativo en contra de la liquidación de pago por diferencias No. 17201606500302307, por un valor de USD 200.492,46, por concepto de impuesto a los consumos especiales del periodo comprendido entre abril y diciembre del ejercicio fiscal 2013. La resolución 1170012016RREC142670 negó dicho reclamo. Frente a este acto administrativo, la compañía actora presentó acción de impugnación.

² Sin embargo, el TDCT dispuso al SRI “*modificar la Resolución No. 117012016RREC142670 de 25 de octubre de 2016, en cuanto deberá volver a calcular los valores a pagar considerando las declaraciones sustitutivas como pago previo y no como imputación al pago, de conformidad con lo señalado en el considerando séptimo de esta sentencia*”. En el considerando séptimo de la sentencia se ratifica la determinación tributaria realizada por la Administración, considerando que las alegaciones del actor son improcedentes. El Tribunal verifica la legitimidad de la resolución impugnada, de acuerdo con el control de legalidad establecido en el artículo 313 del COGEP, y se concluye que la Comunicación de Diferencias no constituye un acto de determinación tributaria y, por tanto, no es susceptible de impugnación. Se hace referencia a la resolución 107-2003 de la Corte Suprema de Justicia, que aborda este mismo tema.

4. El 29 de septiembre de 2017, Juana Elena Dillon Zambrano, gerente general de SPIRIT OF ECUADOR (**compañía accionante**), presentó acción extraordinaria de protección³ en contra del auto dictado el 05 de septiembre de 2017 por el congreso nacional y la sentencia de 29 de junio de 2017 dictada por el TDCT.⁴
5. El 16 de noviembre de 2017, la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y, por sorteo de 13 de diciembre de 2017, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos, quien avocó conocimiento de la causa el 21 de marzo de 2018 y solicitó informe de descargo, mismo que fue remitido por la Corte Nacional de Justicia el 03 de abril de 2018.
6. Una vez posesionados los jueces de la Corte Constitucional, por sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento de la causa el 18 de marzo de 2022 y solicitó informe a Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el cual fue recibido el 23 de marzo de 2022. Posteriormente, mediante auto de fecha 09 de febrero de 2023, solicitó informe al TDCT.

II. Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (**Constitución**); en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Pretensión y fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción

8. La compañía accionante identifica como vulnerados los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de motivación, y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76.1 y 7 literal 1), y 82 de la Constitución.
9. Respecto de la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica y a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, aduce que el TDCT inobservó “[...] *la disputa de fondo, que en este caso en concreto sería el injustificado accionar por*

³ La compañía accionante mediante escritos de 06 de septiembre de 2021 y 1 de marzo de 2023, planteó nuevos cargos y argumentos referentes a la acción extraordinaria de protección. Al respecto, este Organismo ha señalado que “*se colige que la demanda es el acto jurídico que da inicio al proceso constitucional y son las alegaciones contenidas en ésta las que deben ser consideradas [...]*”. Sala de Admisión de la Corte Constitucional, Auto No. 1386-22-EP, de 04 de agosto de 2022.

⁴ Si bien la compañía accionante no señala formalmente esta decisión, de sus argumentos se desprende que también dirige la acción en contra de esta sentencia.

parte del Director Zonal 9 y General del Servicio de Rentas Internas emitiendo un acto administrativo, aduciendo que no es un acto de determinación sino de fiscalización tal como ordena la ley y que en su parte la sentencia manifiesta que es todo acto de fiscalización de acuerdo al artículo 95 del Código Tributario [...]”; en este sentido agrega que “[...] desde el último requerimiento han transcurrido 72 días hábiles y desde que se ingresó la información respecto del primer requerimiento transcurrieron 58 días hábiles, esto muy encima de los 15 días que prevé el art. 95 del Código Tributario para que caduque la potestad del Servicio de Rentas Internas en sus actos de fiscalización expresada en sus resoluciones [...]”.

10. En esta línea, agrega que el análisis de la sentencia del TDCT “[...] *no constituye una verdadera motivación, simplemente se hace una mera enunciación de las normas en que se funda la sentencia y no se explica la pertinencia de su aplicación en relación a los hechos acontecidos [...]*”.
11. Sobre los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación manifiesta que en la sentencia del TDCT se ha inobservado el artículo 4 de la LOGJCC “[...] *faltando a su deber y obligación de motivar sus decisiones con los hechos y la normativa vigente en ese entonces, realizando un ejercicio intelectual como lo es la sana crítica, solo enfatizando que los valores emitidos por la Administración Tributaria son correctos y se (sic) aplicado las normas pertinentes sin que este observe lo dicho por la norma de la materia y el tiempo para hacerlo*”.
12. Manifiesta respecto del auto que inadmitió el recurso de casación que es arbitrario “[...] *por no contener una motivación, ya que la Sala no elaboró argumentos con la finalidad de crear un razonamiento parcializado, claramente dirigido a negar el recurso de casación interpuesto por mi persona [...]*”.
13. La compañía accionante solicita que se admita la acción extraordinaria de protección y se ordene la reparación integral en atención a los perjuicios sufridos.

3.2. Fundamentos de la judicatura accionada

Corte Nacional de Justicia

14. El 03 de abril de 2018, la jueza nacional Ana María Crespo Santos presentó informe de descargo en el sentido de que todo lo referente a la inadmisión del recurso se encuentra debidamente expuesto en el auto impugnado.
15. Mediante escritos presentados el 23 de marzo de 2022⁵ y 15 de febrero de 2023⁶ la Corte Nacional Justicia señaló que en el auto impugnado se expusieron los

⁵ Suscrito por José Suing Nagua, en calidad de presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

⁶ Suscrito por Gilda Rosana Morales Ordóñez, en calidad de presidenta de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

fundamentos en los que se basó la decisión, por lo cual esta se encuentra motivada de manera suficiente.

Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario

16. Pese a que el TDCT fue debidamente notificado con el auto de 9 de febrero de 2023, hasta la fecha no ha presentado su informe.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1 Planteamiento y resolución del problema jurídico

17. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estos dirigen sobre la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.⁷
18. Revisada la demanda, esta Corte encuentra que, pese a que la compañía accionante impugna tanto la sentencia del TDCT como el auto de inadmisión del recurso de casación, frente a este último no existen argumentos completos que permitan realizar el análisis, pues no se encuentra una justificación de cómo dicha decisión vulneraría los derechos alegados; por lo tanto, a pesar de haber efectuado un esfuerzo razonable, este Organismo no cuenta con los elementos necesarios para realizar un análisis respecto de esta decisión.
19. Por otra parte, respecto de la sentencia del TDCT, la compañía accionante alega que se habría vulnerado el debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; no obstante, no presenta un argumento claro al respecto, por lo que esta Corte no cuenta con cargos completos que le permitan realizar el análisis correspondiente.
20. Asimismo, respecto de esta decisión, refiere la vulneración de la garantía de motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva por no explicar la pertinencia de la aplicación de las normas empleadas para resolver el caso. Ahora bien, dado que ambos derechos comparten una misma argumentación, a fin de evitar la reiteración, este Organismo analizará el cargo a la luz de la garantía de motivación, para lo cual formula el siguiente problema jurídico:

⁷ De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia No 1967- 14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrs. 17 y 18.

¿La sentencia del TDCT adolece de insuficiencia motivacional porque no habría explicado la pertinencia de la aplicación de las normas en la resolución del caso?

21. La compañía accionante aduce que el TDCT no habría explicado la pertinencia de la aplicación de las normas citadas en la sentencia; por lo que, su sentencia no tiene una fundamentación normativa suficiente en la que haya explicado la adecuación de las normas al caso.
22. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE establece que “[e]n todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
23. Esta Corte ha señalado que “[...] el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa”, es decir, integrada por: (i) una fundamentación normativa suficiente; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente. Por lo tanto, estamos ante “[u]na argumentación jurídica insuficiente cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple con el correspondiente estándar de suficiencia”.⁸
24. Analizada la sentencia, se encuentra que el TDCT estructuró el análisis a partir de los argumentos presentados por la compañía demandante en su acción. Inició definiendo el impuesto a los consumos especiales con base en los artículos 75 y 89 de la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI), y señaló la fórmula para calcular la base imponible para el caso de bebidas alcohólicas con base en los artículos 76.2, 82 de este instrumento. Así también, mencionó las resoluciones de la Dirección General del SRI: No. NAC-DGERCGC12-00832 y No. NAC-DGERCGC13-00494 “respecto a la fijación de valores para las tarifas del ICE en el caso de bebidas alcohólicas”. A partir de ello, describió el procedimiento realizado por la entidad demandada para determinar la base imponible y el cálculo del impuesto y señaló que “[e]n el acto impugnado [...] se reproduce los cuadros que corresponden a los cálculos realizados sobre la base de las ventas facturadas y posteriormente el cálculo del impuesto causado en cada caso, aquello evidencia la forma como la Administración tributaria realizó la determinación”, confirmando que los cálculos realizados se hicieron de acuerdo con lo descrito en las normas mencionadas.
25. Por otra parte, enunció el artículo 85 del Código Tributario sobre la interrupción de la caducidad y contextualizó que a la compañía demandante “[...] se le notificó con la Liquidación de Pago por Diferencias [...], que es una forma diferente de

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61 y 69.

*determinación y no necesariamente sigue el proceso de determinación ordinario”.*⁹ Además, con base en el artículo 169 del Código Orgánico General de Procesos, determinó que “[...] *el actor debió probar sus afirmaciones respecto a la caducidad que afirma existió, así como estaba obligado a probar el alegado error en la forma de cálculo del ICE o la falta de motivación del acto impugnado*”.

- 26.** Finalmente, el TDCT señaló que, con fundamento en los incisos quinto de los artículos 101 y 73 de la LRTI, “[...] *el contribuyente todavía tiene la posibilidad de que él mismo liquide las diferencias que se le han comunicado*”; y dispuso “[p]or lo antes analizado, la Administración tributaria deberá calcular los valores a pagar considerando el impuesto determinado, aceptando como pago previo los valores pagados en las declaraciones sustitutivas presentadas por el contribuyente el 25 de febrero de 2016 y no como parte de la imputación al pago de conformidad con el artículo 47 del Código Tributario”.
- 27.** De acuerdo con lo expuesto, esta Corte observa que en la sentencia impugnada se enuncian las normas jurídicas en que se fundamenta la decisión, se explica su contenido, alcance y se determina la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso, pues se explicitó el análisis realizado por el TDCT sobre la determinación del cálculo para la base imponible, la caducidad y la liquidación de pago por diferencias, así también se explicitó el análisis sobre la determinación del cálculo de la base imponible del impuesto a consumos especiales, en este caso, de bebidas alcohólicas. En consecuencia, se verifica que existe una motivación suficiente y se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación dentro de la sentencia del TDCT, sin que corresponda pronunciarse sobre la correcta o incorrecta aplicación de las normas por parte de la justicia ordinaria.

V. Decisión

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

- 1.** Desestimar la acción extraordinaria de protección.
- 2.** Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.

⁹ Sobre este mismo tema la sentencia del TDCT señala que “[...] *la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia se ha pronunciado en varias ocasiones, como por ejemplo, cuando dice: “TERCERO: Es de advertir que esta Sala, en reiterada jurisprudencia ha mantenido el criterio de que la actividad fiscalizadora y de control de la administración, puede realizarse de diferentes maneras al amparo de lo que contempla el Art. 68 del Código Tributario. Ha aceptado dentro de ese tenor como acto de determinación, la liquidación de pago por diferencias en la declaración, la cual ocurre luego de que se notifica al contribuyente para que presente la correspondiente declaración sustitutiva.- CUARTO: En la orden de cobro, liquidación por pago de diferencias del impuesto a la renta de 2001, fs. 2 a 4 de los autos, consta la forma como la Administración ha llegado a establecer la diferencia de ingresos. A este propósito, ha contado con información y ha aplicado los artículos 199 a 202 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno...”.* (Expediente 253, Registro Oficial Suplemento 299, 14 de Junio del 2012)”.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 12 de abril de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

263617EP-55a38



Caso Nro. 2636-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles diecinueve de abril de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 2636-17-EP/23**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. – Quito, D. M., 28 de junio de 2023.

VISTOS. - Agréguese al proceso el escrito presentado el 24 de abril de 2023, por Juana Dillon Zambrano, en calidad de gerente general y representante legal de la compañía SPIRIT OF ECUADOR (“**compañía accionante**” o “**solicitante**”), que solicita la aclaración y ampliación de la sentencia 2636-17-EP/23. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, en sesión de 28 de junio de 2023, dentro del caso 2636-17-EP, emite el siguiente auto.

1. Antecedentes

1. El 12 de abril de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador dictó la sentencia 2636-17-EP/23, en la que desestimó la acción extraordinaria de protección planteada por la compañía Spirit of Ecuador, al no verificar una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**TDCT**”), dictada el 29 de junio de 2017, en el marco de una demanda de impugnación en contra del Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”).
2. Mediante escrito del 24 de abril de 2023, la compañía accionante presentó una solicitud de aclaración y ampliación de la sentencia.

2. Oportunidad

3. En vista de que la sentencia 2636-17-EP/23 fue aprobada el 12 de abril de 2023 y notificada el 19 de abril de 2023, y que la solicitud fue presentada el 24 de abril de 2023, esta última ha sido presentada dentro del término previsto para el efecto en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”).

3. Fundamentos de la solicitud

4. La compañía accionante solicita que el Pleno de la Corte Constitucional aclare la sentencia en lo siguiente:
 - 4.1. [...] por qué no se analizan y resuelven los cargos relativos a la violación del derecho a la tutela efectiva y, además, a la seguridad jurídica que formulé, en adición a la demanda, en los escritos de 6 de septiembre de 2021 y de 1 de marzo de 2023.

- 4.2. [...] cómo es que exigir al justiciable el cumplimiento de requisitos que no se establecen en el Código Orgánico General de Procesos para la calificación a trámite de un recurso de casación no tiene relevancia constitucional ni implica violar el derecho a la tutela judicial efectiva.
- 4.3. Cómo es que en el caso no se aplica el mismo criterio contenido en las sentencias 2407-16-EP/21 y 1742-13-EP/20 en las que se dejó sin efecto autos de admisión de recursos de casación debido a que los conjuces inadmitieron con base en criterios “[...] arbitrarios y antojadizos [...]”.
5. Adicionalmente, solicita al Pleno de la Corte Constitucional que, una vez que se aclare la sentencia, de acuerdo con los cuestionamientos descritos *ut supra*, amplíe la sentencia en el sentido de que se incluya en el análisis

[...] todos los cargos formulados, resolviendo todos los problemas jurídicos que se plantearon en la demanda al momento de su presentación y, principalmente, en los escritos de 6 de septiembre de 2021 y 1 de marzo de 2023, y que, en su defecto, se aplique, para tal finalidad, la regla *iura novit curia* [...].

4. Análisis de la solicitud

6. El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”) prescribe que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. Paralelamente, el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) establece que “[l]as 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”. Y, a su vez, el artículo 40 de la CRSPCCC prevé que “[d]e las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”.
7. Esta Corte ha señalado que la aclaración busca esclarecer cuestiones oscuras de las decisiones, lo cual no implica la posibilidad de modificar o revertir su decisión, pues aquello desconocería los efectos inmediatos, definitivos, e inapelables de las decisiones dictadas por la Corte Constitucional del Ecuador y atentaría contra la seguridad jurídica.¹

¹ CCE, sentencia 045-13-SEP-CC, 31 de julio de 2013, p. 8.

8. De lo expuesto en el párrafo 4.1 *ut supra*, se evidencia que la compañía accionante solicita que se aclare por qué no se analizaron los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica cuya vulneración alegó en escritos presentados con posterioridad a la demanda de acción extraordinaria de protección. Respecto de estos escritos, en la sentencia 2636-17-EP/23, en el pie de página 3 del párrafo 4, la Corte especificó que:

La compañía accionante mediante escritos de 06 de septiembre de 2021 y 1 de marzo de 2023, planteó nuevos cargos y argumentos referentes a la acción extraordinaria de protección. Al respecto, este Organismo ha señalado que ‘se colige que la demanda es el acto jurídico que da inicio al proceso constitucional y son las alegaciones contenidas en ésta las que deben ser consideradas [...]’. Sala de Admisión de la Corte Constitucional, Auto No. 1386-22-EP, de 04 de agosto de 2022.

9. Por lo que, la sentencia ya determinó que no corresponde atender cargos presentados con posterioridad a la presentación de la demanda de la acción de extraordinaria de protección, cuando no existió un requerimiento de aclarar y/o completar por parte de este Organismo. Hacerlo implicaría analizar una reforma a la demanda, lo cual no corresponde de conformidad con el ordenamiento jurídico. De manera que, al no existir oscuridad en la sentencia, la solicitud de aclaración deviene en improcedente.
10. Por otra parte, en cuanto a lo expuesto en el párrafo 4.2 *ut supra*, esta Corte estima que el recurrente exterioriza su desacuerdo con lo decidido por la Corte Nacional de Justicia, de ahí que en su criterio sí se habría vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva. En este sentido, dado que la parte solicitante plantea cuestionamientos e inconformidades sin evidenciar la oscuridad de la sentencia 2636-17-EP/23, no le corresponde a esta Magistratura pronunciarse.²
11. Siguiendo con el análisis, de lo expuesto en el párrafo 4.3 *ut supra* se evidencia que, a través de este recurso, la compañía accionante cuestiona que la sentencia 2636-17-EP/23 no aplica el mismo criterio que las sentencias 2407-16-EP/21 y 1742-13-EP/20. Al respecto, se evidencia que con esta solicitud la solicitante pretende que esta Corte revise su decisión. Por lo que, este tipo de pretensiones escapan de la finalidad del recurso de aclaración, pues no obedece al esclarecimiento de un punto oscuro de la sentencia. En consecuencia, se niega lo solicitado.
12. Por otra parte, la solicitante requiere la ampliación de la sentencia de manera que se incluya el contenido de los escritos que fueron presentados con posterioridad a la demanda de acción extraordinaria de protección. Al respecto, como ya quedó

² CCE, auto de aclaración y ampliación 33-19-IS, 08 de marzo de 2023, párr. 15.

establecido, no corresponde a la Corte pronunciarse sobre dichas alegaciones pues la *litis* se trabó exclusivamente respecto de los cargos planteados en la demanda de acción extraordinaria de protección. En consecuencia, no existen omisiones o falta de pronunciamiento que deban ser subsanados a través de una ampliación.

5. Decisión

13. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador resuelve:
1. *Negar* la solicitud de aclaración y ampliación de la sentencia 2636-17-EP/23, presentada el 12 de abril de 2023 por Juana Dillon Zambrano, en calidad de gerente general y representante legal de la compañía Spirit Of Ecuador.
 2. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la Sentencia 2636-17-EP/23, dictada el 12 de abril de 2023.
 3. De conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador, esta decisión tiene el carácter de definitiva e inapelable.
 4. Notifíquese y archívese.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Carmen Corral Ponce
Firmado digitalmente por
CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles de 28 de junio de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia 716-18-EP/23
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 17 de mayo de 2023

CASO 716-18-EP

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

SENTENCIA 716-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, que expidió el auto resolutorio de 28 de diciembre de 2017 y el auto de 18 de enero de 2018, dentro de un juicio de alimentos, en aplicación de la excepción a la regla de preclusión por falta de objeto.

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de septiembre de 2010, Mireya Patricia Muñoz Blacio (actora), en representación de sus hijos Hermel Alcides Maldonado Muñoz y Gabriela Targelia Maldonado Muñoz (alimentados), presentó una demanda de fijación de pensión alimenticia en contra de Helen Alexandra Maldonado Albarracín y Byron Vladimir Maldonado Albarracín (demandados), en calidad de obligados subsidiarios¹.
2. El 18 de agosto de 2011, el Juzgado Cuarto Adjunto de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de El Oro (Juzgado Cuarto Adjunto)² declaró con lugar a la demanda, dispuso que los demandados paguen como pensión definitiva el monto de USD 120,06³ y confirmó la medida cautelar de prohibición de salida del país impuesta a los demandados. Los demandados interpusieron recurso de apelación.
3. El 7 de noviembre de 2011, la Sala de lo Civil de la Provincial de Justicia de El Oro (Sala de lo Civil) rechazó el recurso de apelación y confirmó el auto resolutorio subido en grado.

¹ Proceso No. 702-2010. Los demandados son hermanos de los alimentados, al compartir como padre a Hermel Alcides Maldonado López, quien falleció el 19 de agosto de 2019 (expediente de justicia ordinaria, foja 6).

² La causa fue resignada con el No. 640-2011.

³ La causa fue resignada con el No. 07954-2010-0702. El Juzgado Cuarto Adjunto ordenó a Helen Alexandra Maldonado Albarracín el pago de USD 70 y a Byron Vladimir Maldonado Albarracín el pago de USD 50,06.

4. El 28 de noviembre de 2011, los demandados presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto resolutorio de 7 de noviembre de 2011.
5. El 10 de diciembre de 2014, la actora presentó un incidente de aumento de pensión alimenticia en contra de la demandada Helen Alexandra Maldonado Albarracín.
6. El 22 de julio de 2015, la Corte Constitucional negó la acción extraordinaria de protección presentada por los demandados, a través de la sentencia No. 233-15-SEP-CC, y señaló que “si estos [obligados subsidiarios], estiman que deben ser exonerados del pago de la pensión de alimentos demandada en su contra, bien pueden -dentro del mismo proceso judicial de alimentos- solicitar a los jueces que dicha obligación sea trasladada a los demás parientes de los alimentarios [...]”⁴.
7. El 30 de noviembre de 2015, los demandados presentaron un incidente de extinción y/o traslado de la pensión alimenticia en contra de la actora y sus padres⁵.
8. El 15 de noviembre de 2017, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Machala de El Oro (Unidad Judicial)⁶ resolvió desechar por falta de prueba el incidente de aumento de pensión y el incidente de extinción y/o traslado de la obligación subsidiaria. La demandada Helen Alexandra Maldonado Albarracín apeló parcialmente.
9. El 28 de diciembre de 2017, la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (Sala de la Familia) negó el recurso de apelación y confirmó la decisión que rechazó el incidente de extinción y/o traslado de la obligación subsidiaria. Los demandados presentaron un recurso de ampliación.
10. El 18 de enero de 2018, la Sala negó el recurso de ampliación.
11. El 19 de febrero de 2018, los demandados y Dalton Alcides Maldonado Albarracín y Anita Victoria Albarracín Encalada⁷ (accionantes) presentaron una acción

⁴ Corte Constitucional, sentencia 233-15-SEP-CC, pág. 13

⁵ En lo principal, señalaron que la actora y sus padres gozaban de capacidad económica y que eran los llamados en el orden de prelación para ser considerados como obligados subsidiarios.

⁶ El Juzgado Cuarto Adjunto fue suprimido y en su lugar, la Unidad Judicial asumió el conocimiento de las causas que le correspondían.

⁷ Dalton Alcides Maldonado Albarracín y Anita Victoria Albarracín Encalada comparecieron en el proceso de alimentos en calidad de garantes personales de Helen Alexandra Maldonado Albarracín y Byron Vladimir Maldonado Albarracín, respectivamente, con el fin de solicitar la revocatoria temporal de la medida de prohibición de salida del país dispuesta en contra de los demandados.

extraordinaria de protección en contra del auto resolutorio de 28 de diciembre de 2017 y del auto de 18 de enero de 2018.

12. El 12 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta.
13. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 9 de febrero de 2023 y solicitó a la judicatura accionada que remita su informe de descargo.
14. La judicatura accionada no presentó su informe de descargo.

2. Competencia

15. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Pretensión y sus fundamentos

A. De los accionantes

16. Los accionantes alegaron la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso (art. 76 CRE), a la libertad (art. 66 CRE), a la educación (art. 26 CRE), al libre tránsito (art. 66.14 CRE), a la igualdad y no discriminación (art. 66.4 CRE), al debido proceso en las garantías de la motivación (art. 76.7.1 CRE), de la defensa (art. 76.7.a CRE) y a ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente (art. 76.7.k CRE), al trabajo (art. 33 CRE), al honor y buen nombre (art. 66.18 CRE) y a la integridad personal (art. 66.3 CRE).
17. Si bien los accionantes impugnaron tanto el auto de 28 de diciembre de 2017, como el auto de 18 de enero de 2018; no presentaron ningún cargo sobre el auto de 18 de enero de 2018. Por ello, este Organismo se abstiene de realizar consideraciones respecto de aquel auto.
18. Para sustentar sus pretensiones sobre el auto resolutorio de 28 de diciembre de 2017 expresaron los siguientes *cargos*:

- 18.1.** Sobre los derechos a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso afirman que “el texto de la sentencia de la Corte Constitucional [233-15-SEP-CC] señala que se puede demandar a los demás obligados subsidiarios tanto paternos como maternos, lo cual no es aceptado por los jueces provinciales tal como se puede apreciar”. Además, alegan la inobservancia de la sentencia No. 12-17-SIN-CC “que declara la inconstitucionalidad de la medida de prohibición de salir del país de los obligados subsidiarios y garantes”⁸.
- 18.2.** Sobre el derecho a la libertad, señalan que “Byron Maldonado Albarracín en calidad de obligado subsidiario, quien fue detenido el 10 de Febrero del año 2015 y permaneció en esa condición hasta el 23 de Febrero del mismo año. Trece días detenido en virtud de una orden de apremio y medida cautelar que todo el tiempo fue tachada de inconstitucional [...]”. A la par, indicó que tanto el “obligado subsidiario como garante [Dalton Alcides Maldonado Albarracín] en ese momento y hasta la presente fecha, permanecen con una medida inconstitucional como es la prohibición de salir del país en esta causa”⁹.
- 18.3.** Sobre los derechos a la educación, al libre tránsito, a la igualdad y no discriminación se manifiesta: “solicité la cancelación de la medida impuesta en mi contra indicando que tenía que salir con destino a la Ciudad de Alicante en España para cursar la fase presencial del Masterado de Argumentación Jurídica [...], esta petición no fue atendida [aun cuando] se encontraba vigente la Resolución No. 12-17 que declaraba inconstitucional la prohibición de salir del país en contra de los obligados subsidiarios y de los garantes”¹⁰.
- 18.4.** Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación manifestaron que la Sala “se limita a repetir y copiar las normas constitucionales [...] así como señala jurisprudencia y doctrina que nada tiene que ver con el fondo del asunto a tratar”¹¹.
- 18.5.** Sobre el derecho al debido proceso en las garantías de la defensa y a ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente, señalaron que

⁸ Expediente de segunda instancia, demanda de acción extraordinaria de protección, pág. 123.

⁹ *Ibidem*, pág. 125.

¹⁰ *Ibidem*, págs. 126 y 127.

¹¹ *Ibidem*, págs. 122 y 123.

“[e]ra obligación legal y ética del juez provincial Dr. Jorge Urdín quien de oficio debió excusarse, sabiendo que dictó la medida cautelar de prohibición de salir del país en contra de la compareciente, cuando era juez de primer nivel [...]”¹².

18.6. Sobre los derechos al trabajo, al honor y al buen nombre y a la integridad personal, los accionantes únicamente enunciaron las normas constitucionales pertinentes, sin desarrollar argumentos adicionales sobre el caso en concreto.

19. Finalmente, los accionantes pretenden que se acepte su demanda, se ordene la cancelación de la prohibición de salida del país dispuesta en su contra, la restitución de todo lo pagado, la reparación integral por daños materiales e inmateriales y la imposición de una sanción a las autoridades que conocieron la causa.

4. Consideración previa

20. La Corte Constitucional, en la sentencia No. 154-12-EP/19, estableció una regla de excepción a la preclusión de tal manera que si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no es una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso¹³.

21. Por su parte, en la sentencia No. 1502-14-EP/19, la Corte indicó que un auto es definitivo “si se cumplen, entre otros, los siguientes requisitos: **(1)** si pone fin al proceso. Un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos **(1.1)** o bien, el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, **(1.2)** o bien, el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones, **(2)** si el auto no pone fin al proceso, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si esta causa un gravamen irreparable”, y que “un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”¹⁴.

¹² *Ibidem*, págs. 126 y 127.

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 52.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 1502-14-EP/19, párr. 16.

22. Previo a analizar los cargos propuestos por los accionantes, la Corte verificará si el auto resolutorio de 28 de diciembre de 2017 es objeto de acción extraordinaria de protección, a través del siguiente problema jurídico:

¿El auto resolutorio de 28 de diciembre de 2017, que resolvió rechazar el incidente de extinción y/o traslado de pensión alimenticia, es objeto de acción extraordinaria de protección?

23. El artículo 94 de la Constitución establece que: “[l]a acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”.

24. El objeto de la acción extraordinaria de protección es garantizar la protección de los derechos constitucionales y del debido proceso en sentencias, autos definitivos y *resoluciones* con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.

25. Sobre el **supuesto 1.1**, se observa que el auto resolutorio de 28 de diciembre de 2017, dictado dentro de un juicio de alimentos, resolvió únicamente el incidente de extinción y/o traslado de la pensión de alimentos a otros obligados subsidiarios, y se lo rechazó porque: **1)** la obligación de prestar alimentos continuaba vigente, **2)** no era posible trasladar la obligación a los abuelos de los niños, y **3)** tampoco se justificaba la modificación del monto dispuesto como pensión alimenticia. Este Organismo ha manifestado, en varias ocasiones¹⁵, que, por regla general, las decisiones que resuelven incidentes de pensiones alimenticias no se pronuncian sobre el fondo de la controversia con autoridad de cosa juzgada material, pues únicamente cuestionan el monto o vigencia de la obligación, mas no su existencia o naturaleza.

26. Respecto al **supuesto 1.2.**, esta Corte no evidencia que las decisiones impugnadas hayan puesto fin al proceso principal, ni hayan impedido que los accionantes cuenten con las herramientas procesales adecuadas para ejercer los derechos que les asistan en la causa principal. Al contrario, se advierte que el proceso de origen continúa en la etapa de ejecución de pago de pensiones alimenticias adeudadas. Además, de existir un cambio en las situaciones relacionadas con el derecho de alimentos, se encuentra

¹⁵ Corte Constitucional, sentencias No. 1227-14-EP/20 y 1423-15-EP/20.

prevista la posibilidad de presentar nuevos incidentes de aumento, reducción, extinción o traslado dentro del mismo proceso.

27. Por todo lo expuesto, respecto al **supuesto 1**, este Organismo verifica que el auto resolutorio de 28 de diciembre de 2017 no pone fin al proceso.
28. En cuanto al **supuesto 2**, esta Corte tampoco observa que el auto impugnado haya causado un gravamen irreparable que no pueda ser solventado ante la justicia ordinaria, pues los asuntos de alimentos siempre pueden ser revisados nuevamente por el juzgador de instancia a petición de las partes y, de hecho, en la presente causa, se verifica que el proceso principal continúa sustanciándose¹⁶.
29. Por lo expuesto, al no haberse cumplido con el requisito de objeto de la acción extraordinaria de protección, pese a que el caso fue admitido a trámite, esta Corte rechaza la demanda por improcedente.
30. Finalmente, respecto a los cargos relacionados con la medida cautelar de prohibición de salida del país (párrafos 18.1 al 18.3 *supra*), esta Corte deja a salvo los medios procesales pertinentes para impugnarla ante el juez competente, en observancia de los precedentes obligatorios de la Corte Constitucional¹⁷.

5. Decisión

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

1. **Rechazar** la acción extraordinaria de protección **No. 716-23-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 461-18-EP, párr. 23.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 12-17-SIN-CC.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 17 de mayo de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo.- Lo certifico

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

071618EP-57413



Caso Nro. 0716-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintidos de mayo de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de ampliación 716-18-EP/23
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 28 de junio de 2023.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 28 de junio de 2023, dentro de la causa 716-18-EP, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 19 de febrero de 2018, Helen Alexandra Maldonado Albarracín, Byron Vladimir Maldonado Albarracín, Dalton Alcides Maldonado Albarracín y Anita Victoria Albarracín Encalada (“**accionantes**”) presentaron una acción extraordinaria de protección en contra del auto resolutorio de 28 de diciembre de 2017 y del auto de 18 de enero de 2018, emitidos dentro de un *juicio de alimentos* por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.
2. El 17 de mayo de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 716-18-EP/23. La decisión fue notificada el 22 de mayo de 2023 por la Secretaría General de la Corte Constitucional.
3. El 24 de mayo de 2023, los accionantes presentaron una solicitud de ampliación de la sentencia emitida por este Organismo.

2. Legitimación y oportunidad

4. Los accionantes fueron parte procesal en la causa 716-18-EP, por lo que están legitimados para presentar la solicitud ampliación.¹ La petición de 24 de mayo de 2023 fue presentada en el término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”).²

3. Fundamentos de la solicitud

5. Los accionantes, en su recurso de ampliación de 24 de mayo de 2023, solicitaron:
 - 5.1. *Se revise la demanda y se pronuncie respecto a los cargos alegados* en cuanto a la aplicación de las sentencias constitucionales No. 233-15-SEP-CC dictada en la Acción Extraordinaria de Protección No. 0026-12-EP, [...]; así como respecto de la sentencia No. 012-17-SINCC (énfasis añadido).

¹ LOGJCC, artículo 94.

² CRSPCCC, artículo 40 “De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”.

- 5.2. Se servirán *manifestar en forma expresa* acerca de la *posibilidad que en este país se mantengan prohibiciones de salida del mismo*, con el argumento que lo alegado no causa gravamen irreparable. Entonces, sírvase manifestar ¿cuándo habrá la alegada vulneración? (énfasis añadido).
- 5.3. Sírvase indicar si ha existido o no, vulneración del derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, *puesto que respecto a estos cargos nada se ha dicho* pese a que se hizo un recuento pormenorizado de las vulneraciones indicando fechas y momentos procesales (énfasis añadido).

4. Análisis de la solicitud

6. La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 440, establece que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. Por su parte, el artículo 40 de CRSPCCC contempla la posibilidad de solicitar aclaración y ampliación de las sentencias y dictámenes.
7. Esta Corte Constitucional estableció que la *ampliación* tiene por objeto subsanar omisiones de pronunciamiento, si la sentencia no resolviere todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente. No le está permitido a la o el juez modificar la decisión o la sentencia al resolver dichos recursos.
8. Sobre los pedidos citados en los párrafos 5.1. y 5.3., se observa que los accionantes pretenden que este Organismo se pronuncie sobre los argumentos de fondo expuestos en su demanda.
9. Al respecto, en la sentencia 716-18-EP/23, en aplicación de la regla de excepción a la preclusión, esta Corte determinó que el acto impugnado de 28 de diciembre de 2017 *no era objeto* de acción extraordinaria de protección y, en consecuencia, estaba impedida de pronunciarse sobre los cargos presentados. A la par, tampoco observó que dicho auto haya causado un gravamen irreparable, que no pueda ser solventado ante la justicia ordinaria, pues los asuntos de alimentos siempre pueden ser revisados nuevamente por el juzgador de instancia a petición de las partes (párr. 26).
10. Por tanto, se advierte que no existe justificación para ampliar la sentencia recurrida.
11. En cuanto al pedido citado en el párrafo 5.2, los accionantes no particularizaron los puntos que supuestamente no se resolvieron. En su lugar, se limitaron a reflejar su inconformidad con la decisión. Por lo que, tampoco procede este pedido de ampliación.

12. Sin perjuicio de lo anterior, respecto a los cargos relacionados con la medida cautelar de prohibición de salida del país, en el párrafo 30 de la sentencia, esta Corte dejó a salvo los medios procesales pertinentes para impugnarla ante el juez competente, en observancia de los precedentes obligatorios de la Corte Constitucional.³
13. En suma, se niegan las solicitudes realizadas por los solicitantes.

5. Decisión

14. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones expresadas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
 1. Negar el pedido de ampliación presentado por los accionantes.
 2. Disponer que las partes estén a lo ordenado en la sentencia 716-18-EP/23.
 3. Notifíquese y archívese.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE



Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

³ CCE, sentencia 12-17-SIN-CC, 10 de mayo de 2017.

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 28 de junio de 2023, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNE



Sentencia No. 95-20-IS/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 26 de abril de 2023

CASO No. 95-20-IS

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

SENTENCIA No. 95-20-IS/23

Tema: La Corte analiza la acción de incumplimiento planteada directamente ante este Organismo relacionada con el alegado incumplimiento de la sentencia de la acción de protección No. 01371-2020-00119. Después de verificar que la acción no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 164 de la LOGJCC y en aplicación del precedente No. 103-21-IS/22, la Corte no entra al fondo del asunto y desestima la acción, al no cumplir el requisito de subsidiariedad.

I. Antecedentes procesales

A. Antecedentes de la acción de protección No. 01371-2020-00119

1. El 10 de marzo de 2020, el señor Edward Francis Lighthart (en adelante, “el accionante”) presentó, en favor de su pareja en unión de hecho el señor Roy Kent Martin, una acción de protección con una solicitud de medidas cautelares en contra de la Presidencia de la República, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Hospital José Carrasco Arteaga¹ (en adelante, “el IESS” y “el Hospital”, respectivamente, o “las entidades accionadas” cuando corresponda) debido a la deficiente atención que había recibido por varios problemas médicos y la falta de suministro de medicamentos para sus enfermedades. Como medidas cautelares, solicitó que el Estado garantice la prestación para cubrir sus necesidades médicas, incluyendo medicamentos, y que cancele los gastos por atención médica en los que incurrió el señor Martin. Este proceso fue signado con el número 01371-2020-00119.
2. El 16 de marzo de 2020, la Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca (en adelante, “la Unidad Judicial”) concedió las medidas cautelares². El 28 de abril de 2020, la Unidad

¹ La demanda inicial únicamente señalaba como entidad accionada a la Presidencia de la República. El 11 de marzo de 2020, el juez Carlos Eduardo Cárdenas Rivera solicitó al accionante que complete su demanda (foja 43 del expediente de primera instancia del juicio de acción de protección No. 01371-2020-00119). Este pedido fue atendido por el accionante mediante escrito ingresado el 12 de marzo de 2020.

² La Unidad Judicial señaló lo siguiente: “Conforme a los hechos relatados en la demanda se dispone: a) que el [IESS] y el Hospital José Carrasco Arteaga adopten cuanta medida sea necesaria a favor de Roy Kent Martín, quien afirma estar afiliado al IESS, para que reciba una atención oportuna y las prestaciones que constitucional y legalmente le amparen, precautelando su derecho a la salud. b) El accionante asegura que la persona afectada pertenece a un grupo de atención prioritaria en condición de doble vulnerabilidad, por lo tanto, el IESS y el Hospital José Carrasco Arteaga deberán adoptar las medidas que sean necesarias para la protección, cuidado y asistencia de Roy Kent Martín respecto a las enfermedades que dice padecer; será una obligación de estas instituciones velar por que su salud no se vea deteriorada por una falta

Judicial aceptó a trámite la demanda y convocó a una audiencia pública. El 08 de mayo de 2020, la Unidad Judicial aceptó parcialmente la acción de protección. El Hospital interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión.

3. El 22 de junio de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (en adelante, “la Sala” o “la Corte Provincial”) rechazó el recurso interpuesto y confirmó íntegramente la sentencia subida en grado.
4. En fase de ejecución, el 21 de julio de 2020, el accionante ingresó un escrito a la Unidad Judicial, en el cual señalaba las novedades y problemas presentados en la salud del señor Martin debido al suministro de la medicina conocida como *lantus* para su cuadro médico de diabetes. Señaló que este medicamento fue recetado sin ningún tipo de consulta o valorización previa, por lo que “*es imprescindible que se cambie a un tratamiento con ‘Tresiba’ ya que no hay duda de que ‘Lantus’ no tiene los efectos necesarios y deseados para la diabetes del Sr. Martin.*” Esta documentación fue puesta en conocimiento de las entidades obligadas para su pronunciamiento respectivo. El 29 de julio de 2020, el Hospital presentó una serie de informes relacionados con la atención médica y atención domiciliaria que ha brindado al señor Martin. Asimismo, a través de este escrito, el Hospital señaló que la documentación adjuntada por el accionante “*no presentan firmas de responsabilidad sobre el registro de glicemias*” y que parte de ella es anterior a la sentencia de la acción de protección. En tal sentido, manifiestan que han brindado la atención y la medicación que corresponde, por lo que no habrían incumplido con la sentencia.
5. El 01 de septiembre de 2020, el accionante ingresó un escrito a la Unidad Judicial, en el cual señaló nuevamente que, “*el 28 de agosto*”, el Hospital le había entregado al señor Martin la medicina *lantus*, lo cual “*provocó fluctuaciones graves en los niveles de glicemias*”, por lo que “*a partir del 07 de agosto volvió el Sr. Martin a usar Tresiba, pagando los gastos de bolsillo*” (sic). Añadió que el día “*29 de agosto, comenzó el Sr. Martin a usar la insulina Basaglar, con los resultados de niveles glicémicos peligrosamente altos*”, y que el suministro de los medicamentos *basaglar* y *lantus* no fueron evaluados con “*resultados anticipados y necesarios*”, y “*provoca[n] niveles glicémicos peligrosamente altos. En contraste, [con] Tresiba (...)*”. Arguyó también que adjuntó un informe relacionado con sus niveles de glucosa. El 28 de septiembre de 2020, el accionante ingresó otro escrito a la Unidad Judicial, en el que expuso que el señor Martin consultó con otra profesional de endocrinología, quien prescribió el uso del medicamento *tresiba*.
6. El 06 de octubre de 2020, el Hospital presentó una contestación al escrito anterior en el cual remitió el registro de las consultas médicas brindadas al señor Martin, así como el registro del despacho de las medicinas a su favor. El 09 de noviembre de 2020, el accionante ingresó un escrito a la Unidad Judicial, en el cual relató que el Hospital se había comunicado vía telefónica para informarle que la medicina que iba a ser

oportuna en la prestación del servicio. c) Previa prescripción médica, las entidades accionadas precautelarán que al afiliado se le dote de los medicamentos que sean necesarios de acuerdo a las condiciones y especificaciones establecidas por su médico tratante cada vez que ello sea indispensable para su salud.” (sic)

entregada el 06 de noviembre, sería entregada el día 13 del mismo mes, lo cual no lo considero apropiado.

7. El 16 de noviembre de 2020, el accionante ingresó otro escrito a la Unidad Judicial, en el que manifestó que, pese a que la medicina fue entregada el 13 de noviembre, no hubo entrega de los medicamentos *simvastatina* y *timolol*, los cuales sirven para el control de los niveles de colesterol y el tratamiento del glaucoma, respectivamente. Reiteró también sobre la prescripción de *tresiba*, por parte de la endocrinóloga privada, y en tal sentido, nuevamente solicitó que la Unidad Judicial declare el incumplimiento de la orden judicial.
8. El 25 de noviembre de 2020, el accionante presentó la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional³. El sorteo electrónico asignó la tramitación de la causa al entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes. El 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y correspondió su conocimiento al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. El juez ponente avocó conocimiento de la causa mediante auto emitido el 14 de julio de 2022. El 22 de julio de 2022, Carlos Eduardo Cárdenas Rivera, juez de la Unidad Judicial, presentó su informe de descargo. En esta misma fecha, Andrea Liliana Paltán Angumba, en su calidad de directora provincial de Azuay del IESS, presentó su informe de descargo.

II. Competencia

9. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República (en adelante, “CRE”), en concordancia con el artículo 163 de la Ley

³ El accionante, ante esta Corte, presentó escritos para insistir en la tramitación de su causa en las siguientes fechas: el 09 de febrero de 2022, el 24 de mayo de 2022, el 25 de enero de 2023 y el 14 de marzo de 2023. En este último escrito, el accionante especificó que: “(...) *es menester destacar que desde el alta del Sr. MARTIN del Hospital (...) a principios de noviembre del 2022, se niega el IESS/HJCA de dotar cualquier medicamento que necesita el Sr. MARTIN y de prestar atención sanitaria esencial: El Sr. MARTIN se ha sido diagnosticado con un cáncer prostático[o] por el IESS/HJCA, pero esta casa de salud se niega de dar la atención sanitaria oncológica que necesita éste.*”

El 30 de noviembre de 2020, el accionante ingresó un escrito a la Unidad Judicial mediante el cual presentó un informe de la médica tratante del señor Martin. El 03 de diciembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial, después de verificar que las entidades accionadas no emitieron ninguna contestación, delegó el cumplimiento de la decisión a la Defensoría del Pueblo. El 24 de febrero de 2021, el accionante presentó un escrito señalando que la Defensoría del Pueblo ya había anteriormente incumplido alguna orden judicial. Además, añade que las entidades accionadas se involucraron “*en una campaña de [...] formalismos administrativos [...] que han tenido como objetivo la evasión de esta orden judicial*”. Solicitaba así que “*se implemente las medidas coercitivas en contra de los infractores, como establecidas dentro el Artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial*”. El 19 de julio de 2021, el accionante presentó un escrito similar con la misma petición. El 16 de agosto de 2021, el accionante ingresó un nuevo escrito a la Unidad Judicial relatando problemas con el Hospital relacionados con algunas consultas por varios problemas médicos del señor Martin y, a su criterio, contradicciones que habrían existido en diagnósticos y medicamentos recetados en citas médicas que tuvo en el Hospital. Señala así que en la atención del Hospital se presentaron “*irregularidades, contradicciones y denegaciones en la prestación de servicios sanitarios (...)*”. El 18 de octubre de 2021, el accionante ingresó un escrito relacionado con “*algunas irregularidades*” que, según su criterio, habrían ocurrido con la reunión de trabajo llevada a cabo por la Defensoría del Pueblo (en adelante, “DPE”) y que no habrían sido visibilizadas dentro del escrito presentado por dicha entidad el 22 de septiembre de 2021.

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Sentencia cuyo incumplimiento se acusa

10. El fallo alegado como incumplido es la sentencia dictada el 22 de junio de 2020 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, la cual, en su parte resolutive, confirmó íntegramente la sentencia emitida el 16 de marzo de 2020 por la Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca, la cual dispuso:

“(...) Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de Juez de la Unidad Judicial del Trabajo de Cuenca, actuando como juez de garantías jurisdiccionales en esta causa, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, acepta parcialmente la acción de protección presentada, y se declara la vulneración del Art. 363.7 de la Constitución por falta de disponibilidad y acceso de los medicamentos que necesita el señor Roy Kent Martin para el tratamiento de su diabetes, por cuanto las entidades demandadas estarían otorgando prioridad a una reglamentación administrativa constante en el cuadro nacional de medicamentos. En la reparación integral se dispone: 1.- Como medida de satisfacción se ordena que el IESS y el Hospital José Carrasco Arteaga, siempre que exista prescripción de su médico tratante sobre el suministro de la insulina conocida como “Tresiba”, o cualquier otra que tenga mayor grado de efectividad y sea la necesaria para proteger la salud del señor Roy Kent Martin, garantice la disponibilidad y acceso de los medicamentos, y ejecute los mecanismos necesarios para su adquisición. 2.- Que en la citas de endocrinología que solicite el paciente Roy Kent Martin, se observe y aplique el principio de igualdad material sobre la igualdad formal, ya que el paciente pertenece a un grupo de atención prioritario y tiene la condición de doble vulnerabilidad al ser un adulto mayor y padecer de una enfermedad crónica. 3.- Como garantía de no repetición, el IESS y el Hospital José Carrasco Arteaga se abstendrán de anteponer formalismos administrativos por sobre el derecho a la salud del paciente Roy Kent Martin. No se acepta la pretensión de reembolso de gastos médicos. (...)”. (sic)

IV. Alegaciones y fundamentos

a. Por el accionante Edward Francis Lighthart y Roy Kent Martin

11. En lo esencial, el accionante menciona que la sentencia que concedió la acción de protección a su favor fue incumplida, puesto que el señor Martin, su pareja en unión de hecho, no recibe la medicación pese a haber sido ordenado por dicho fallo.
12. Indica que, a partir del 25 de octubre de 2019, el señor Martin comenzó a ser atendido en consulta con la médica Omidres Pérez de Carvelli, quien comenzó a recetar la insulina *tresiba*, en lugar de *novolin*, debido a la resistencia a la insulina que el paciente presentaba. Señala que debido a este cambio, “*se realizaron avan[ces] en el tratamiento de la diabetes del Sr. Martin y controles de glicemias (...)*”, por lo cual su acción de protección estuvo fundamentada en la administración de este medicamento.

Manifiesta que, pese a las sentencias favorables, las entidades accionadas no cumplieron con las órdenes. Así, desde mayo de 2020, el Hospital comenzó a brindar “*la insulina glargina (LANTUS/BASAGLAR)*” en lugar de *tresiba*, puesto que la primera se encuentra en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos (en adelante, “CNMB”).

13. Señala que debido a este cambio con la medicina *lantus*, empezó un cuadro de “*hiperglicemia después [de] dos días del uso, lo que indica que la insulina brindada por el [Hospital] fue ineficaz en el tratamiento de la diabetes del Sr. Martin.*” Indica que, debido a problemas con los dispositivos para el suministro, ha existido desperdicio de la insulina, lo que trajo como consecuencia que el señor Martin deba comprar más medicamentos desde su bolsillo. Además, manifiesta que, dada la ineffectividad del medicamento recetado por el Hospital, tuvo que regresar al uso de *tresiba*, avalado por la prescripción de la médica Pérez.
14. Señala que en julio de 2018 tuvo una reunión con autoridades del Ministerio de Salud, el IESS y el Hospital, en la cual llegaron a determinados acuerdos para la atención del señor Martin. Indica que, pese a ello, las entidades estarían incumpliendo “*en cuanto a la atención sanitaria*”. Relata problemas en la entrega de medicamentos en noviembre de 2020, los cuales llegaron con algunos días de retraso y que faltaban los medicamentos *simvastatina* y *timolol*, los cuales, además, sí constan en el CNMB.

b. Por parte de la Unidad Judicial del Trabajo de Cuenca, responsable de la ejecución

15. El juez de la Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca, Carlos Eduardo Cárdenas Rivera, manifiesta que el accionante presentó una “*acción por incumplimiento*” con fecha del 16 de diciembre de 2021, por lo que señaló: “*El suscrito Juez no puede calificar esta acción, pues esto le compete solamente a la Corte Constitucional (...)*”. Por lo cual habría remitido dicha acción mediante auto emitido el 22 de diciembre de 2021. Además, indica: “*Al emitir esta disposición no pude elaborar informe alguno pues la acción deducida por el accionante no era una acción de incumplimiento, sino una acción por incumpliendo (sic)*”.
16. Señala que de las sentencias que aceptaron la acción de protección en ambas instancias, ordenan las siguientes medidas:
 - 16.1. Exigencia de que exista una prescripción de un médico tratante, por lo cual resulta “*necesario que uno de los médicos del área de endocrinología del HJCA haya atendido al señor Roy Kent Martín en este período, y luego de la valoración de los resultados de los exámenes hayan prescrito un medicamento*”.
 - 16.2. Suministro de insulina “*tresiba o cualquier otro*”, lo que implica que “*puede ser cualquier otra insulina que tenga esta misma efectividad para la salud, si a criterio del médico así lo amerita*”.

- 16.3.** Disponibilidad y acceso a los medicamentos y mecanismos necesarios para su adquisición, la cual *“respondió a la tensión que eventualmente se podría presentar entre el criterio de un médico del hospital que posiblemente considere al medicamento Tresiba como el adecuado para la salud del señor Roy Kent Martin, y el interés público que persigue el Estado en la elaboración de este cuadro de medicamentos básicos como los únicos disponible[s]”*.
- 16.4.** Garantías de igualdad material para las citas de endocrinología.
- 16.5.** Abstención de anteponer formalismos administrativos por sobre el derecho a la salud, la cual respondió a que la Unidad Judicial *“consideró que el CNMB potencialmente estaría condicionando los criterios médicos sin permitirles actuar con libertad en el tratamiento de sus pacientes”*, lo cual fue probado con el testimonio de la jefa del Área de Endocrinología del Hospital.
- 17.** Detalla los memorandos que han sido entregados por el IESS respecto a las atenciones y medicaciones que ha brindado al señor Martin. Posteriormente, indica que el 03 de diciembre de 2020 *“delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo del Azuay”*. Resultado de ello, informa sobre la reunión de trabajo que se llevó a cabo en dicha entidad, en la cual se indicó que el medicamento *glarina* sería una excelente alternativa para el señor Martin. Indica también que, en dicha reunión, el accionante manifestó que, en marzo de 2021, el señor Martin *“se realizó una intervención quirúrgica en el IESS motivo por el cual no desea otra cita médica pero solicita la atención a su domicilio”*, lo cual habría sido respondido negativamente pues el IESS no cuenta con este tipo de atención. Añade también que, en la reunión, el accionante habría manifestado la necesidad de continuar con el medicamento *tresiba*, pero que la médica del Hospital considera que el medicamento *glarina* *“es el medicamento idóneo para el señor Roy Kent Martin”*.
- 18.** Menciona que el 28 de julio de 2021, emitió un auto solicitando al IESS y al Hospital que *“justifiquen al juzgado qué acciones han tomado para ejecutar las medidas de reparación integral y se remita la siguiente información: (i) El número de atenciones médicas o citas de endocrinología que recibió el señor Roy Kent Martin desde la fecha de la sentencia. // (ii) Qué medicamento prescribieron los médicos tratantes en el mismo período. // (iii) De haberse suministrado Tresiba, informen qué acciones tomaron las instituciones accionadas que garanticen su adquisición, disponibilidad y acceso.”*
- 19.** Sobre el tema del médico tratante y la medicina prescrita, manifiesta: *“(…) el señor Edward Francis Lighthart considera que la sentencia no se la está cumpliendo pues sostiene que el Estado debería adquirir el medicamento TRESIBA porque así lo prescribe su médico particular, mientras que el IESS y el Hospital sostienen que no están vinculados a una prescripción médica privada, sino a la prescripción médica que la realicen los especialistas del IESS que atienden al señor Roy Kent Martin en las distintas atenciones médicas que se le brinda en el Hospital José Carrasco Arteaga”*.

c. Por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad obligada

20. Andrea Liliana Paltán Angumba, representante de la Dirección Provincial del Azuay del IESS, manifiesta que, sobre el cumplimiento de la administración de la medicina, la jefa de la Unidad de Endocrinología del Hospital indicó que el medicamento *tresiba* no es parte del CNMB, y que la insulina *glargina*, “*es igual de efectiva, con un excelente perfil de seguridad (...)*” y que esta medicina “*es ideal para pacientes con las características médicas de vulnerabilidad que presenta el Sr. Roy Kent (...)*”.
21. Sobre las citas en la especialidad médica, menciona que durante “*casi 120 días, (...)* [al señor Martin] *se le ha brindado una atención integral por parte de los señores médicos en sus diversas especialidades, relacionados a sus múltiples dolencias (...)*”. Refiere también que este paciente tendría actitud “*nada amigable*” en contra del personal del Hospital y que, pese a que ha tenido turnos asignados, en algunas ocasiones no había acudido a las citas programadas. Concluye señalando que el IESS y el Hospital han cumplido con las medidas de reparación dispuestas por la autoridad judicial.

V. Consideraciones previas

22. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene por objeto verificar que una decisión constitucional haya sido cumplida íntegramente. Al tratarse de una garantía subsidiaria, esta acción debe ser ejercida solamente cuando los mecanismos empleados por las autoridades judiciales encargadas de la ejecución no han sido eficaces.⁴
23. En tal sentido, la acción de incumplimiento debe ser ejercida como un mecanismo residual, una vez que los medios de ejecución empleados por las autoridades judiciales a cargo del cumplimiento de la sentencia fallen⁵. Además, para su procedencia, el artículo 164 de la LOGJCC dispone determinados requisitos que deben ser observados para la procedencia de este tipo de acción, los cuales serán analizados a continuación para verificar si es procedente o no que este Organismo emita un pronunciamiento sobre el fondo.
24. El artículo 164 de la LOGJCC expresamente dispone:

“Art. 164.- Trámite.- La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite:

1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.

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

⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 26; Sentencia No. 47-17-IS/21 de 21 de julio de 2021, párr. 22.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022.

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.

3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia.

4. En caso de incumplimiento de sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional, ésta de oficio o a petición de parte, ejecutará directamente las medidas necesarias para hacer efectiva su decisión.”

- 25.** Tal como menciona el artículo 164 de la LOGJCC transcrito, para presentar directamente la acción de incumplimiento ante este Organismo es necesario cumplir determinados requisitos. En tal sentido, la persona accionante deberá solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita a la Corte Constitucional el expediente con su informe respectivo para el inicio de la acción, para lo cual, la autoridad judicial tiene un término de cinco días. Así, únicamente en el caso de que dicha autoridad judicial se negare a hacerlo o lo hiciera fuera del término, entonces la persona afectada podría presentar la acción directamente a la Corte Constitucional.
- 26.** En el caso en cuestión, como se vislumbra de los antecedentes, el accionante presentó directamente la acción ante este Organismo el 25 de noviembre de 2020. Esta Corte observa que, del expediente, el accionante promovió el cumplimiento de la sentencia ante el órgano ejecutor (párrs. 4 a 7 *supra*); sin embargo, no existe constancia alguna que, en primer lugar, antes del 25 de noviembre de 2020, el accionante haya solicitado a la Unidad Judicial la remisión del expediente a la Corte Constitucional para el inicio de la respectiva acción. En tal sentido, se constata que el accionante no cumplió con lo previsto en el numeral 2 del artículo 164 de la LOGJCC, requisitos analizados desde la línea adoptada por esta Corte con la sentencia No. 103-21-IS/22⁶.
- 27.** En conclusión, se verifica que el accionante no ha cumplido con los requisitos legales para la presentación de la acción de incumplimiento y, por lo tanto, este Organismo se ve impedido de conocer el fondo. Adicionalmente, dejando a salvo la obligación judicial de hacer cumplir con el fallo emitido, y tal como lo ha determinado la jurisprudencia de esta Corte⁷, esto no obsta que, una vez cumplidos los requisitos previstos en la LOGJCC y en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y respetando el carácter subsidiario de esta acción, la persona afectada pueda presentar una nueva acción de incumplimiento. Asimismo, se recuerda a la Unidad Judicial que, para el cumplimiento de la decisión, dispone de medidas de seguimiento, coercitivas y correctivas, modulativas y/o

⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 36: “Para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, como ocurrió en el caso in examine, el numeral 3 del artículo 164 de la LOGJCC exige que, frente al requerimiento realizado por la persona afectada, el juez o jueza de instancia se haya rehusado a remitir el expediente y el informe a la Corte o lo haya hecho de forma tardía (...).”

⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, párr. 44; Sentencia No. 212-22-IS/23 de 15 de marzo de 2023, párr. 20; Sentencia No. 74-20-IS/23 de 15 de marzo de 2023, párr. 34.

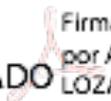
sancionatorias -estas últimas cuando el incumplimiento sea atribuible a un servidor judicial- para perseguir la ejecución del fallo⁸.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción de incumplimiento **No. 95-20-IS**.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁸ Corte Constitucional. Sentencia No. 38-19-IS/22 de 30 de noviembre de 2022, párrs. 41 a 45.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 26 de abril de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9520IS-5693d



Caso Nro. 95-20-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día domingo siete de mayo de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto 95-20-IS/23

Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 28 de junio de 2023.

VISTOS.- El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 28 de junio de 2023, dentro de la causa *95-20-IS*, emite el siguiente auto. Agréguese al proceso el escrito presentado el 11 de mayo de 2023, por el señor Edward Francis Lighthart (el “**accionante**”), quien ingresó un escrito de “impugnación / contestación” respecto de la sentencia *95-20-IS/23*.

1. Antecedentes

1. El 26 de abril de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia de acción de incumplimiento *95-20-IS/23*, mediante la cual determinó que la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales de la Corte Constitucional (“**LOGJCC**”). Esta decisión fue notificada a las partes el 08 de mayo de 2023.
2. El 11 de mayo de 2023, el accionante presentó la solicitud de “impugnación / contestación” respecto de la sentencia *95-20-IS/23*.

2. Fundamentos de la solicitud

3. El accionante arguye que, dentro del “Tema” de la sentencia emitida “se hizo referencia a una acción de incumplimiento precedente — No. 103-21-IS/22 — como fundamentación para desestimar la acción de incumplimiento No. 95-20-IS”. Al respecto, indica que la decisión emitida por este Organismo estuvo basada “en un precedente de un caso que no tiene relación con el presente caso”.
4. A continuación, cita el párrafo 25 de la sentencia *95-20-IS/23* y señala que “en concordancia con lo previsto dentro del Artículo 164.2 de la LOGJCC, se encuentra actuaciones inconstitucionales en cuanto a la presentación de una acción de incumplimiento” para la fundamentación de la sentencia. Cita los artículos 424 al 428 de la Constitución de la República (“**Constitución**” o “**CRE**”), y manifiesta que la LOGJCC se encuentra en tercer orden de aplicación jerárquico, y que la Constitución no contiene “ningún punto (...) [relacionado con] la formalidad elaborad[a] del Artículo 164.2 de la LOGJCC (...); la CRE indica de manera taxativa que la acción ‘[...] se interpondrá ante la Corte Constitucional [...],’ sin que precisara que la interposición de la misma debe ser mediante un tercer (sic), tal como la jueza o juez competente”. Indica entonces que “no cabe duda que se basó la fundamentación de la presente Sentencia (sic) sobre una

formalidad, que, por su aplicación, se manifiesta como actuación inconstitucional”. Señala así que la sentencia emitida resultaría contraria al artículo 169 de la CRE, puesto que sacrificaría la justicia por la omisión de formalidades.

5. Cita la decisión alegada como incumplida en su caso y manifiesta que, pese a esta orden

el Sr. Martin (...) ha sido privado sistemáticamente de toda atención sanitaria y medicamentos indispensables a su salud por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (...) y el Hospital José Carrasco Arteaga (...)” (“IESS” y “Hospital” o “HJCA” respectivamente). Señala que incluso después del alta dada en noviembre de 2022 al señor Martin, “no [le han] dotado [de] medicamento ninguno por parte el HJCA y las medidas ordenadas para la protección, cuidado y asistencia del Sr. Martin, en cuanto a las comorbilidades que padece éste, no (...) han sido implementadas nunca por parte del IESS/HJCA, resultando en un deterioro [de su] estado de salud.

6. Manifiesta también que, en noviembre de 2022, “por parte de miembros del personal sanitario del HJCA” fueron presentadas “tres medidas cautelares [que les] impiden (...) acercarse al HJCA”. Menciona que la sentencia no fue cumplida y que se presentaron irregularidades relacionadas con el informe de seguimiento emitido por la Defensoría del Pueblo, puesto que esta entidad nunca supervisó realmente el cumplimiento de la sentencia emitida en la acción de protección y coloca ejemplos al respecto, particularmente sobre la inconformidad con la dotación de medicamentos a favor del señor Martin.

7. En relación con el memorando IESS-HJCA-DT-2023-0485-M emitido por las entidades obligadas, el accionante señala que existirían varias inconsistencias al relacionar la información proveída con la historia clínica del señor Martin. Menciona también sobre los medicamentos que el Hospital habría entregado, pero que los suministros se agotaron, por lo que “el farmacéutico lo indicó después de firmar el recibo para los medicamentos sin brindar la insulina”. Además, que el Hospital entregó marcas de insulina que el señor Martin no usa por los problemas que le provocan.

8. Sugiere también la posibilidad, al relacionar las cantidades usadas de la insulina y su duración, que “existe la clara posibilidad que las insulinas despachadas por la HJCA para el consumo del Sr. MARTIN, que no fueran utilizadas/recibidas por éste, hayan sido robadas por el personal del HJCA. Esto explicaría la insistencia recalcitrante de HJCA y Dra. Astudillo que el Sr. Martin solo puede usar insulina GLARGINA (...)”.

9. En cuanto al memorando IESS-HJCA-JUTFH-2023-0312-M, señala que en dicho documento se habrían hecho mención a descargas anteriores de insulina, especialmente de algunas calificadas como “inactiva”. Por otra parte, manifiesta que la historia clínica del señor Martin habría sido adulterada.
10. Finalmente, concluye: “es claro que la fundamentación de la Sentencia No. 95-20-IS/23, de fecha 26 de abril del 2023, carece una lógica fehaciente (...)”, con lo cual cuestiona la tramitación de la causa pese a violar formalidades, la demora en la emisión de la decisión y la imparcialidad sobre los hechos en cuanto a obtener la verdad de los hechos ocurridos con el señor Martin, y la falta de provisión de medicamentos a favor de alguien que pertenece a grupos de atención prioritaria. Así, solicita:

que se sirva declarar la procedencia de la presente IMPUGNACIÓN/CONTESTACIÓN, asimismo, se solicita que se declare la Sentencia No. 95-20-IS/23, de fecha 26 de abril del 2023 SIN LUGAR por motivo de los acontecimientos anteriormente relatados, en particular en cuanto a la demora injustificada en la tramitación de la ‘ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO,’ de fecha 10 de mayo del 2020, tomando en cuenta lo previsto dentro del Artículo 127 del Código Orgánico de la Función Judicial (reformado) (...). En consecuencia, se solicita que se trámite la ‘ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO,’ de fecha 10 de mayo del 2020, tomando en consideración la vulneración del derecho al debido proceso y del derecho a la tutela judicial efectivo, en conformidad con lo consagrado dentro del Artículos 75 y 76 de la CRE, que se manifestó dentro de la desestimación de la misma mediante de lo dictado dentro de la Sentencia No. 95-20-IS/23” (sic).

3. Análisis de la petición

11. Conforme se observa, la solicitud presentada por el accionante pretende la “impugnación / contestación” de la sentencia emitida por este Organismo, y a lo largo de su escrito, por una parte, relata inconformidades con la sentencia emitida por este Organismo; mientras que por otra, relata nuevos hechos que estarían relacionados con el incumplimiento de la sentencia. De tal forma, esta Corte no evidencia que el escrito presentado contenga alguna solicitud que pueda ser atendida, toda vez que según lo establece el artículo 440, “[I]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.
12. En consecuencia, se verifica que las alegaciones y pretensión del accionante se encuentran dirigidas a la modificación de la sentencia emitida por este Organismo, lo cual resulta improcedente de acuerdo al párrafo anterior de este auto.

13. Adicionalmente, esta Corte recuerda al accionante que la sentencia 95-20-IS/23 no se pronunció sobre el mérito del asunto controvertido, y en tal sentido, como lo señala el párrafo 27¹ de la decisión, una vez cumplidos los requisitos exigidos por la LOGJCC y de persistir el incumplimiento, el accionante podría presentar una nueva acción si lo creyere conveniente.

4. Decisión

14. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve *NEGAR* el pedido respecto de la sentencia 95-20-IS/23.
1. *DISPONER* a las partes que deben atenerse a lo resuelto en la *sentencia 95-20-IS/23* emitida el 26 de abril de 2023.
 2. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República, tiene el carácter de definitiva e inapelable. *NOTIFÍQUESE.-*

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE



Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

¹ CCE, sentencia 95-20-IS/23, 26 de abril de 2023, párr. 27; CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022.

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 28 de junio de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 21-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 14 de julio del 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADOS ACTIVOS: Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios, FUNDAMEDIOS.

CORREOS ELECTRÓNICOS:

cesar@fundamedios.org; legal@fundamedios.org

LEGITIMADOS PASIVOS: Asamblea Nacional, Defensoría del Pueblo, Procurador General del Estado y Presidente de la República del Ecuador.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículo 18 numeral 1, 2, Art. 215, Art. 426 de la Constitución de la República del Ecuador.

PRETENSIÓN JURÍDICA: Los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad de los numerales 14 y 15 del artículo 13 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la inconstitucionalidad de los efectos de la disposición transitoria novena de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como también, los accionantes solicitan la suspensión provisional de las normas impugnadas como inconstitucionales.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional. **LO CERTIFICO.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA
BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 33-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 14 de julio del 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADOS ACTIVOS: FUNDACIÓN REGIONAL DE ASESORÍA DE DERECHOS HUMANOS INREDH.

CORREOS ELECTRÓNICOS:

derechos@inredh.org; proteccion@inredh.org; legal@inredh.org; info@inredh.org

LEGITIMADOS PASIVOS: Asamblea Nacional, Procurador General del Estado y Presidente de la República del Ecuador

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículo 3 numeral 8; Art. 11 numerales 2, 3, 4, 5, 7 y 8; Art. 35; Art. 44; Art. 51 numeral 6; Art. 66 numeral 3 letra b), 18, 19, 20 y 28; Art. 75; Art. 76 numeral 2, 4 y 7 letra b) y d); Art. 77 numerales 1 y 13; Art. 82; Art. 86 numeral 1; Art. 87; Art. 88; Art. 89; Art. 158 párrafo 3; Art. 163 párrafo 1; y, Art. 175 de la Constitución de la República del Ecuador.

PRETENSIÓN JURÍDICA: La accionante solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 21, 22, 53, 60, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 83, 84, 85, 103 y 127 de la “Ley Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral” (“Ley Reformatoria”), publicada en el Suplemento del Registro Oficial 279 de 29 de marzo de 2023; como también, solicitan la suspensión provisional de la Ley Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral aprobada por la Asamblea Nacional del Ecuador y publicada en el Registro Oficial No. 270 de 29 de marzo de 2023.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional. **LO CERTIFICO.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



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

IM/FA/NGA

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.