

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### DICTAMEN Y SENTENCIAS:

|                                                                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3-23-OP/24 En el Caso No. 3-23-OP Acéptese parcialmente la objeción parcial de inconstitucionalidad por el fondo presentada por el ex presidente de la República ..... | 3   |
| 54-19-IN/24 En el Caso No. 54-19-IN Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad No. 54-19-IN .....                                                              | 50  |
| 63-19-IN/19 En el Caso No. 63-19-IN Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad No. 63-19-IN .....                                                              | 63  |
| 51-19-IS/24 En el Caso No. 51-19-IS Acéptese la acción de incumplimiento No. 51-19-IS .....                                                                            | 82  |
| 51-20-IS/24 En el Caso No. 51-20-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 51-20-IS .....                                                                         | 96  |
| 10-22-IS/24 En el Caso No. 10-22-IS Desestímese por improcedente la acción de incumplimiento No. 10-22-IS .....                                                        | 106 |
| 77-22-IS/24 En el Caso No. 77-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 77-22-IS .....                                                                         | 113 |
| 143-22-IS/24 En el Caso No. 143-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 143-22-IS.....                                                                       | 121 |
| 74-19-EP/24 En el Caso No. 74-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 74-19-EP .....                                                              | 131 |

|                                                                                                                       | <b>Págs.</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>2050-19-EP/24 En el Caso No. 2050-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2050-19-EP.....</b> | <b>141</b>   |



**Dictamen 3-23-OP/24**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 05 de enero de 2024

## **CASO 3-23-OP**

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

#### **DICTAMEN 3-23-OP/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional resuelve la objeción presidencial parcial por razones de inconstitucionalidad respecto de los artículos 41.1, 41.2 y 41.3 constantes en el artículo 34 del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Luego del análisis, la Corte determina que la disposición reformativa contenida en el segundo inciso del artículo 41.3 es contraria al derecho a la libertad de desarrollo de actividades económicas previsto en el numeral 15 del artículo 66 de la Constitución y rechaza las demás objeciones presentadas.

#### **1. Antecedentes y procedimiento**

1. El 03 de abril de 2023, mediante oficio PAN-SEJV-2023-065 la Asamblea Nacional del Ecuador (**“Asamblea”**) notificó a la Presidencia de la República (**“Presidencia”**) con el **“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica”** (**“proyecto de ley”** o **“proyecto”**), aprobado en segundo debate, para sanción u objeción presidencial.<sup>1</sup>
2. El 03 de mayo de 2023, mediante oficio T.433-SGJ-23-0113, el entonces presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, presentó (i) una objeción parcial por inconstitucionalidad de los artículos 41.1, 41.2 y 41.3 constantes en el artículo 34 del proyecto; y, (ii) una objeción parcial por inconveniencia de varios artículos y disposiciones del proyecto de ley.
3. El 07 de diciembre de 2023, una vez que la Asamblea Nacional fue reconformada tras su disolución, el procurador judicial del presidente de la Asamblea solicitó a esta Corte Constitucional que emita el correspondiente dictamen de constitucionalidad sobre el artículo 34 del proyecto de ley. Para el efecto, remitió a este Organismo los siguientes documentos:

<sup>1</sup> Objeción remitida al ex presidente de la Asamblea Nacional, Virgilio Saquicela Espinoza, oficio N. PAN-SEJV-2022-056, 7 de diciembre de 2022.

- a. Oficio No T.433-SGJ-23-0113, de 03 de mayo de 2023, a través del cual el presidente de la República presentó la objeción parcial por inconstitucionalidad y la objeción parcial por inconveniencia.
  - b. Memorando Nro. AN-SG-2023-1868-M de 04 de mayo de 2023, en el que el secretario general de la Asamblea Nacional remitió a la Coordinación General de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional el oficio No. T.433-SGJ-23-00113 de 03 de mayo de 2023, con el fin de que se elabore el escrito dirigido a la Corte Constitucional para la emisión del dictamen.
  - c. Copia del “*Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*”.
  - d. Informe de constitucionalidad respecto de la objeción parcial presidencial que ratifica el proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, de fecha 04 de diciembre de 2023.
4. El 07 de diciembre de 2023, mediante sorteo electrónico, el conocimiento del caso correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento de la causa el día 11 del mismo mes y año. Además, dispuso que la Presidencia remita un informe argumentado y actualizado relacionado al contenido de la objeción de inconstitucionalidad propuesta, mismo que fue presentado el 14 de diciembre de 2023.
  5. En lo principal, el actual presidente de la República<sup>2</sup> ratificó la objeción presidencial presentada. Sostiene que los artículos impugnados del proyecto de ley son inconstitucionales por ser contrarios (i) al derecho a la igualdad y no discriminación porque la medida no es necesaria y, por consiguiente, las acciones afirmativas no son proporcionales (ii) a los derechos al trabajo, a la libertad de contratación y a la libertad de desarrollar actividades económicas de las empresas, y, (iii) que las sanciones resultan desproporcionadas porque existe una mayor lesividad que la infracción.
  6. Finalmente, los días 18 y 22 de diciembre de 2023, la Asociación de Ingenieros de Minas del Ecuador (“AIME”) y la Cámara de Minería del Ecuador (“CME”) presentaron -cada uno por separado- escritos de *amici curiae*.

---

<sup>2</sup> Por intermedio de Mishel Mancheno Dávila, secretaria general jurídica de la Presidencia de la República.

## 2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud de los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”) y los artículos 75 numeral 2 y 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
8. Cabe precisar que, en virtud de las normas citadas, es competencia y corresponde a esta Corte pronunciarse, exclusivamente, respecto de las objeciones por inconstitucionalidad presentadas por el presidente de la República, mas no sobre las objeciones por inconveniencia.<sup>3</sup>

## 3. Oportunidad

9. La Asamblea remitió el proyecto de ley al entonces presidente de la República -Guillermo Lasso Mendoza- el 03 de abril de 2023 y este fue objetado -por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia- el 03 de mayo de 2023. Por tanto, se verifica que la objeción presidencial fue presentada de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de 30 días establecido en el artículo 137 de la Constitución.

## 4. Normas objetadas por inconstitucionalidad

10. El presidente de la República ha objetado los artículos 41.1, 41.2 y 41.3 agregados por el artículo 34 del proyecto de ley:

**Artículo 34.-** Sustitúyase el artículo 41, y agréguese a continuación los siguientes textos:

**Artículo 41.1.- Derecho al empleo preferente.** Todas las personas naturales y jurídicas, las empresas públicas, privadas, mixtas y comunitarias, con capitales nacionales o extranjeras que realizan sus actividades en la jurisdicción de la Circunscripción Territorial Amazónica, contratarán de manera obligatoria a residentes permanentes en no menor del 80% de sus nóminas para la ejecución de actividades dentro de la Circunscripción, con excepción de aquellas actividades para las que no exista la mano de obra calificada requerida en la misma.

Del 80% de la nómina de residentes permanentes de la región amazónica que están obligados a ser contratadas por las empresas públicas, privadas, mixtas y comunitarias, con capitales nacionales o extranjeros, que realizan sus actividades en la [sic] jurisdicción de la Circunscripción Territorial Amazónica, su 100% se distribuirá de la [sic] siguiente manera:

---

<sup>3</sup> CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 8.

- a) El 60% de la nómina corresponderá a ciudadanas y ciudadanos residentes permanentes amazónicos con criterio de prelación en la zona de influencia directa, parroquial y cantonal que será justificada por el empleador ante el ente rector nacional de trabajo y las organizaciones populares de cada sector, considerando inclusión de género, jóvenes, nacionalidades y pueblos.
- b) El 20% de la nómina corresponderá a ciudadanas o ciudadanos residentes permanentes amazónicos de la respectiva provincia en donde las empresas realizan su principal actividad económica; y,
- c) El 20% restante de la nómina corresponderá a ciudadanas o ciudadanos residentes permanentes amazónicos de la Circunscripción Territorial Amazónica.

Cuando se ejecuten obras o proyectos estratégicos en jurisdicciones provinciales limítrofes, se contratará la mano de obra local y la prestación de servicios en partes iguales; es decir, cada parroquia de influencia del proyecto será considerada para la contratación con orden de prelación local.

En este porcentaje estarán incluidos los contratados en teletrabajo, que también deberán ser residentes de la circunscripción especial amazónica para precautelar el empleo y el desarrollo local.

Todas las personas naturales y jurídicas, nacionales, extranjeras y mixtas cumplirán con los principios de equidad de género a fin de garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso de empleo preferente.

El incumplimiento a esta disposición será causal de la destitución de la máxima autoridad de la institución pública o empresa pública, de conformidad con la normativa legal vigente; y a la entidad privada, se sancionará con multa de acuerdo a los ingresos anuales con los parámetros siguientes:

#### **Personas naturales**

De: 0 a 200.000 USD, 1 SBU (salario básico unificado); De [sic] 200.001 a 400.000 USD. 3 SBU; y, De [sic] 400.001 USD en adelante, 6 SBU.

#### **Personas jurídicas**

De: 0 a 200.000 USD, 2 SBU;  
De: 200.001 a 400.000 USD, 4 SBU;  
De: 400.001 a 600.000 USD, 8 SBU;  
De: 600.001 a 800.000 USD, 16 SBU;  
De: 800.001 a 1.000.000 USD, 32 SBU;  
De: 1.000.001 a 10.000.000 USD, 64 SBU;  
De: 10.000.001 a 100.000.000 USD, 128 SBU; y,  
De: 100.000.001 USD en adelante, 256 SBU.

El ente rector del ramo una vez que se cumpla el debido proceso, procederán con la recaudación (sic) de los valores correspondientes los mismos que serán canalizados, a través

del ente rector de finanzas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales del lugar donde se incumple la presente Ley.

La reincidencia por parte de las personas naturales o jurídicas será sancionada con el doble de los parámetros antes establecidos.

**Artículo 41.2.- Inclusión laboral de personas pertenecientes a pueblos, nacionalidades y personas con discapacidad.** En la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, las instituciones determinadas en la Ley Orgánica del Servicio Público, así como aquellas entidades de carácter privado que cuenten con empleados al amparo de la normativa laboral vigente con más de veinticinco (25) servidores, empleados o trabajadores según corresponda, bajo el principio de no discriminación y promoviendo acciones afirmativas, están en la obligación de contratar o nombrar a personas pertenecientes a los Pueblos y Nacionalidades de manera progresiva hasta llegar a un mínimo del 10% del total de servidores, asegurando las condiciones de igualdad de oportunidades en la composición laboral. La comprobación de la pertenencia se verificará con su derecho a la autodeterminación otorgado por la autoridad comunitaria o por el Consejo para la igualdad de los Pueblos y Nacionalidades.

**Artículo 41.3.- Contratación Pública Preferente.** En todos los procesos de contratación pública y en todas las contrataciones realizadas por empresas públicas para la compra, adquisición o contratación de obras, bienes y servicios en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se aplicarán acciones afirmativas para los productores y proveedores locales residentes amazónicos. Al menos el 80% de servicios y/o mano de obra deberá pertenecer al territorio específico en la cual se ejecute la contratación, requisito que deberá constar explícito y obligatoriamente en los términos de referencia.

Se denominan productores y proveedores locales residentes amazónicos a las personas naturales o jurídicas que demuestren una permanencia dentro de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica desde su constitución o por un tiempo mínimo de 10 años ininterrumpidos; además, deben contar con procesos productivos, al menos del 70%, dentro de la Circunscripción; así como disponer de infraestructura y personal propio y permanente en el porcentaje que consta en esta Ley, y demostrar que tienen capital de origen nacional a través de la nacionalidad de sus inversionistas.

Las empresas privadas que contraten con el Estado deberán cumplir con lo señalado en el artículo 41.1 de la presente Ley y el porcentaje establecido en esta disposición, requisito que deberá constar de manera explícita y obligatoria en los respectivos contratos.

Las instituciones, empresas públicas o privadas que ejecuten alguna actividad en la Circunscripción, se dedicarán exclusivamente al giro específico de su negocio. Obligatoriamente deberán contratar o subcontratar bienes y servicios en la zona con prelación local, cantonal, provincial o regional.

El Servicio Nacional de Contratación Pública conforme lo previsto en la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Contratación Pública (LOSNC), deberá efectuar el análisis y control de los procesos de contratación pública en la CTEA a través de la implementación de mecanismos y alertas de seguimiento y cumplimiento; y en torno a este análisis emitir las recomendaciones de cumplimiento obligatorio para los contratistas, así como poner en

conocimiento de la Secretaría Técnica de la CTEA y la Contraloría General del Estado en caso de existir incumplimiento, a fin de que se sigan las acciones pertinentes.

El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) deberá atender las consultas y requerimientos dentro del ámbito de sus competencias en la zona, esto de acuerdo con el principio de descentralización. Fomentará, además, cursos de capacitación y desarrollo de pliegos a fin de que las pequeñas, medianas empresas y emprendimientos de la CTEA puedan elaborar y diseñar los pliegos para acceder a los concursos.

El incumplimiento a esta disposición será causal de destitución de la máxima autoridad de la institución pública o empresa pública, de conformidad con la normativa legal vigente; y a la entidad privada, se sancionará con multa de acuerdo a los ingresos anuales con los parámetros siguientes:

**Personas naturales**

De: 0 a 200.000 USD, 1 SBU (salario básico unificado);

De [sic] 200.001 a 400.000 USD, 3 SBU; y,

De [sic] 400.001 USD en adelante, 6 SBU.

**Personas jurídicas**

De: 0 a 200.000 USD, 2 SBU;

De: 200.001 a 400.000 USD, 4 SBU;

De: 400.001 a 600.000 USD, 8 SBU;

De: 600.001 a 800.000 USD, 16 SBU;

De: 800.001 a 1.000.000 USD, 32 SBU;

De: 1.000.001 a 10.000.000 USD, 64 SBU;

De: 10.000.001 a 100.000.000 USD, 128 SBU; y,

De: 100.000.001 USD en adelante, 256 SBU.

El ente rector del ramo una vez que se cumpla el debido proceso, procederán con la recaudación (sic) de los valores correspondientes los mismos que serán canalizados, a través del ente rector de finanzas, a la entidad contratante para que promueva otras obras, bienes y servicios para la zona explotada.

La reincidencia por parte de las personas naturales o jurídicas será sancionada con el doble de los parámetros antes establecidos.

## **5. Fundamentos de la objeción por inconstitucionalidad**

### **5.1. Respecto al artículo 41.1**

11. La Presidencia señala que el artículo 41.1 agregado mediante el artículo 34 del proyecto contraviene el derecho a la igualdad y no discriminación contenido en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución. Considera que “se están menoscabando oportunidades laborales de personas en base a criterios (sic), como el de residencia [...] que la Corte



Constitucional ha considerado sospechosos” para lo cual cita extractos de la sentencia 080-13-SEP-CC.

12. Si bien el Estado tiene la facultad de establecer acciones afirmativas esta “debe ser ejercida con medida, ecuanimidad y criterios técnicos, sin que pueda implicar una distorsión absoluta de la regla de la igualdad como ocurre con la excesiva tasa de participación laboral”.
13. De igual manera considera que “la forma en que está diseñado este requerimiento laboral, puede significar una violación al derecho a la igualdad de la empresa [...]”. Así pues, “el empleo preferente bajo las condiciones propuestas es inconstitucional y representaría un desafío significativo para los sectores productivos, por lo que comprometería seriamente nuevas inversiones privadas”.
14. En esta misma línea, la exigencia del 80% de contratación sobre la base de la nómina de las empresas “y no de aquellas posiciones que de manera estable o permanente ejecutarán sus actividades en la Circunscripción” interfiere y atenta contra la libertad y autonomía de las empresas.
15. En cuanto a la distribución del 80% de la contratación del personal de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (“CTEA”) constituye “una distinción arbitraria y una limitación al derecho al trabajo respecto de la residencia de un ciudadano ecuatoriano”.
16. Afirma que no hay proporcionalidad entre la infracción y la sanción cuando la consecuencia de la falta sea desmedida, “incluso pudiendo ser consideradas como medidas confiscatorias”. Para ello señala que “[n]o existe en el ordenamiento jurídico ecuatoriano sanciones por incumplimiento laboral mayores a 20 salarios básicos unificados, sanción máxima prevista en el Mandato Constituyente No. 8 [...]” así pues “[n]i en las conductas más lesivas de parte de los empleadores” se acarrearán sanciones pecuniarias como el del proyecto de ley volviendo a “[e]ste particular [...] un impedimento para el desarrollo del sector productivo”. Por ello concluye que las sanciones pecuniarias pueden ser consideradas confiscatorias “[...] ya que podría superar la capacidad de pago de los infractores [...]”.

## **5.2. Respecto al artículo 41.2**

17. La Presidencia argumenta que:

[s]e trata entonces de un requisito basado en la pertenencia a un pueblo o nacionalidad indígena, requisito arbitrario que puede ser considerado discriminatorio y contrario al derecho de igualdad de todo ecuatoriano como ya quedó indicado.

### **5.3. Respecto al artículo 41.3**

18. Respecto del artículo 41.3 la Presidencia considera que los requisitos para establecer si una persona natural o jurídica sea catalogada como productor o proveedor local son arbitrarios y desproporcionados. Esto conlleva “que un gran número de productores y proveedores se verían excluidos de poder desarrollar su actividad económica o de trabajar, al no cumplir con los requisitos previstos en la norma, lo cual vulnera el derecho a la igualdad [...]”.
19. Señala que limitar “el acceso a la contratación por parte de empresas públicas o procesos de contratación pública por el solo hecho de su lugar de constitución o del tiempo de permanencia en la circunscripción” no es posible. Esto “deja en una situación de desventaja a nuevos emprendimientos y limita así el derecho a la empresa y a la libre contratación”.
20. Arguye que las exigencias para ser considerado como productor o proveedor local previstas en el artículo 41.3 respecto de (i) contar con el 70% de sus procesos productivos dentro de la circunscripción; y, (ii) contar con el personal dispuesto en el artículo 41.1 “restringe[n] injustificadamente el acceso a productores o proveedores que desarrollan su actividad en otras provincias del país”.
21. Asimismo, señala que “limitar la calificación de productor o proveedor local solo a aquellas empresas que demuestren que su capital es de origen nacional, vulnera también el derecho a la igualdad, el derecho a la propiedad y el derecho a la libre empresa”.
22. Luego de referirse a ciertos artículos de la Ley Orgánica de Empresas Públicas señala que el artículo impugnado “limita la capacidad de gestión de las empresas públicas, al excluir a posibles oferentes de bienes y servicios de otras localidades” lo cual, a criterio de la Presidencia, también contraviene el derecho a la igualdad.
23. Finalmente, respecto de las sanciones establecidas en dicho artículo señala que estas están “sujetas a las mismas penalidades y sanciones previstas en el artículo 41.1, las que son desproporcionales [sic] y por lo tanto, inconstitucionales [...]”.

## 6. Argumentos de la Asamblea Nacional

### 6.1. Respecto al artículo 41.1

24. La Asamblea menciona que la Presidencia, al argumentar respecto de las acciones afirmativas, utiliza términos como “ecuanimidad o distorsión laboral”, lo que resulta inadecuado pues no se evidencia el entendimiento de la acción afirmativa “como una excepción al principio de igualdad que es un medio para promover el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones”.

25. En relación con el derecho al empleo preferente (art. 41.1), la Asamblea precisa que este no puede entenderse como contrario al derecho a la igualdad y no discriminación, por cuanto

[...] el dar preferencia a un grupo, que históricamente ha tenido desventajas, no contraviene el principio ni el derecho a la igualdad y no discriminación; concordando con la Corte Constitucional podemos asegurar que esta acción afirmativa constituye un medio razonable para promover el ejercicio de derechos en la región. Estas acciones afirmativas de personas pertenecientes a grupos vulnerables no podrían ser inconstitucionales. [De modo que] **el criterio del derecho al empleo preferente, como acción afirmativa realizada es tan específica que, en caso de que la mano de obra requerida no exista en el sector se puede contratar la misma sin la acción afirmativa requerida.** (Énfasis añadido)

26. Por lo expuesto, la Asamblea determina que no existe un trato diferenciado a partir de la reforma introducida para la contratación preferente a personas que sean residentes en la circunscripción amazónica, sino que por el contrario esto debe entenderse como la aplicación de una acción afirmativa.

27. Además, establece que la medida “tiene como objetivo incrementar en un 10% en comparación con el año 2018, el acceso al empleo de los residentes amazónicos”.

28. Señala, también, que esta figura se asemeja a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 45 de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, en el que también se establece que, para la ejecución de obras y servicios privados o públicos en la provincia de Galápagos, se utilizará mano de obra y profesionales locales.

29. Respecto del argumento de desproporcionalidad de las sanciones pecuniarias y considerarlas como confiscatorias, la Asamblea considera que

[1] la confiscación implica que el estado [sic] tome para sí [sic] bienes privados sin mediar el procedimiento expropiatorio correspondiente. La prohibición de confiscación responde a las

actividades estatales, más [sic] no a las sanciones pecuniarias por algún ilícito. El derecho administrativo sancionador puede imponer multas por distintas razones y que el posible incumplimiento tenga una posibilidad de afectar los bienes personales no tiene nada que ver con la confiscación ni el Derecho a la Propiedad consagrado en la Constitución. El ejecutivo [sic] confunde la prohibición de confiscación con el establecimiento de una sanción pecuniaria por incumplir la ley.

## **6.2.Respecto del artículo 41.2**

### **30. La Asamblea arguye que:**

el dar preferencia a un grupo, que históricamente ha tenido desventajas, no contraviene el principio ni el derecho a la igualdad y no discriminación [...] [el texto] refiere a las acciones afirmativas que procuran la inclusión laboral de personas pertenecientes a pueblos, nacionalidades y personas con discapacidad. Estas acciones afirmativas de personas pertenecientes a grupos vulnerables no podrían ser inconstitucionales.

### **31. Indica que el artículo objetado se asemeja a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos por lo que:**

[l]a afirmación del ejecutivo muestra una falta de rigor interpretativo de la norma, pues si no existe la mano de obra especializada suficiente permite el mismo artículo objetado, por excepción, contratar a personas que no sean de esta circunscripción sin necesitarse los porcentajes de contratación.

## **6.3.Respecto del artículo 41.3**

### **32. En relación con el régimen de contratación pública modificado por el proyecto ley (art. 41.3), la Asamblea Nacional arguye que no se configura la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación alegada. Esto por cuanto:**

[...] se vuelve a demostrar el desconocimiento del ejecutivo respecto a una acción afirmativa preferente, es decir que no excluye a otros en caso de no haber oferentes, sino que hay una prelación en los casos de contratación pública, situación idéntica que existe en la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, siendo esta una norma válida y que tiene constitucionalidad formal y material.

### **33. En consonancia con este cargo, la Asamblea refiere que lo alegado por el entonces presidente de la República afecta la capacidad del legislador para configurar las normas legales dentro de la constitucionalidad y la legalidad. En esta línea, la Asamblea es enfática al señalar que “el derecho administrativo sancionador puede imponer multas por distintas razones y que el posible incumplimiento tenga una posibilidad de afectar los**

bienes personales no tiene que ver con la confiscación ni el Derecho a la Propiedad consagrado en la Constitución”.

- 34.** Por otro lado, sobre la presunta desproporcionalidad de las normas impugnadas la Asamblea reitera que el Ejecutivo “no conoce el fin de las acciones afirmativas y tampoco que es una preferencia normativa, no un absoluto”. De igual forma, indica que existe un desconocimiento respecto al régimen de circunscripción especial, mismo que permite a la Asamblea Nacional realizar distinciones entre productores. Por lo tanto, sostener que la distinción basada en la residencia es un criterio que viola derechos al considerarlo sospechoso, ejemplifica una interpretación equivocada de la jurisprudencia constitucional y evidencia el uso selectivo de los criterios establecidos por la alta Corte para adaptarlos a conveniencia”.
- 35.** En esta misma línea, la Asamblea determina que el artículo 250 de la Constitución prevé una suerte de discriminación positiva, debido a que reconoce a la Amazonía como una circunscripción territorial especial. Este reconocimiento “implica la necesidad de promulgar una ley que aborde diversos aspectos, incluyendo los económicos, los cuales están relacionados con la regulación del empleo preferente”.
- 36.** También refiere que la implementación del empleo preferente debe seguir un enfoque gradual, alcanzando eventualmente el 100%, en conformidad con lo estipulado en el artículo 11.8 de la Constitución que refiere sobre la progresividad de los derechos. Finalmente, alega que la racionalidad de esta medida se encuentra respaldada por “la intención de la Función Legislativa de reducir la brecha de desigualdad en las condiciones sociales y económicas de los residentes amazónicos”.<sup>4</sup>

## **7. Análisis de constitucionalidad de las normas objetadas por inconstitucionalidad**

### **7.1. Planteamiento de los problemas jurídicos a ser resueltos**

- 37.** Una vez analizados los argumentos esgrimidos por el ex presidente de la República respecto a los artículos 41.1 y 41.3, agregados por el artículo 34 del proyecto ley – que fueron reiterados por el actual presidente de la República-, esta Corte evidencia que los mismos giran en torno a (i) la incompatibilidad con el derecho a la igualdad y no

---

<sup>4</sup> A decir de la Asamblea, este enfoque se basa en el ejercicio de la libertad de configuración legislativa, y se sustenta en la información proporcionada por el INEC, que indica que la región amazónica presenta el índice más alto de pobreza y pobreza extrema.

discriminación por cuanto los artículos 41.1 y 41.3 establecen un trato diferenciado para los residentes de la Amazonía, afectando al resto de ciudadanos del país en cuanto al acceso al empleo y a la contratación de proveedores y productores de bienes y servicios; (ii) que el acceso preferente a un empleo de residentes permanentes y a la contratación de proveedores y productores locales atentaría contra el derecho a la libertad de contratación de las empresas; (iii) que las sanciones administrativas pecuniarias resultan confiscatorias, al exceder los montos permitidos por la ley para empleadores, y atentan contra su capacidad de pago; y, (iv) que los requisitos para catalogar a una persona natural o jurídica como productor o proveedor local son arbitrarios y desproporcionados, afectando a los emprendedores nuevos y empresas de otras provincias afectando la libertad de desarrollar actividades económicas y de empresa. En consecuencia, esta Magistratura considera oportuno realizar el análisis respecto de estos cargos a la luz de los siguientes problemas jurídicos:

*36.1. ¿Las disposiciones contenidas en los artículos 41.1 y 41.3, respecto del acceso preferente al empleo para residentes amazónicos y a la contratación de bienes y servicios a proveedores y productores locales, son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el numeral 2 del artículo 11 y el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, al otorgar un trato diferenciado frente al resto de personas y productores ecuatorianos?*

*36.2. ¿Las disposiciones contenidas en los artículos 41.1 y 41.3, relativas al empleo preferente y contratación preferente de bienes y servicios locales, son incompatibles con el derecho a la libertad de contratación previsto en el numeral 16 del artículo 66 de la Constitución, al interferir con la autonomía de las empresas para disponer sobre sus contrataciones?*

*36.3. ¿Las sanciones pecuniarias establecidas en el artículo 34 del proyecto de ley que incorpora los artículos 41.1 y 41.3 son contrarias al principio de no confiscatoriedad contenido en el artículo 323 de la Constitución?*

*36.4. ¿Los requisitos establecidos en el artículo 34 del proyecto de ley que incorpora el segundo inciso del artículo 41.3 relacionado con las condiciones para que una persona natural o jurídica sea catalogada como productor o proveedor local resultan desproporcionados al punto de ser incompatibles con el derecho a la libertad de desarrollo de actividades económicas previsto en el numeral 15 del artículo 66 de la Constitución?*

38. En cambio, respecto del artículo 41.2, este Organismo encuentra que el presidente se ha limitado a señalar que el artículo añadido es “arbitrario, discriminatorio y contrario al derecho de igualdad”, sin presentar argumentos que sustenten dicha afirmación. De modo que, como se ha determinado en otras ocasiones,<sup>5</sup> en el marco del control abstracto de constitucionalidad que se realiza a las leyes en proceso de formación en función de objeciones presidenciales, la Corte está obligada a ceñirse a los argumentos que ha propuesto el Ejecutivo, a fin de no alterar el equilibrio que debe existir entre los colegisladores. De ahí que la objeción presentada por el ex presidente de la República contra el artículo 34 del proyecto de ley que agrega el artículo 41.2, al no contener cargos concretos y claros respecto de este artículo resulta improcedente y se abstiene de emitir criterios adicionales, ratificando que no se ha pronunciado sobre la compatibilidad o no del artículo impugnado con la Constitución, pues lo referido por el por el Ejecutivo no lo permite.

## 7.2. Resolución de problemas jurídicos

### 7.2.1. **¿Las disposiciones contenidas en los artículos 41.1 y 41.3, respecto del acceso preferente al empleo para residentes amazónicos y a la contratación de bienes y servicios a proveedores y productores locales, son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el numeral 2 del artículo 11 y el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, al otorgar un trato diferenciado frente al resto de personas y productores ecuatorianos?**

39. La Constitución, en su artículo 11 numeral 2, reconoce como principio para la aplicación de los derechos a la igualdad y no discriminación en los siguientes términos: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Por su parte, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución consagra a la igualdad formal, material y no discriminación como un derecho de libertad.
40. Desde su dimensión formal, la igualdad implica la presunción de que todos los sujetos que se encuentran en la misma situación recibirán un trato idéntico.<sup>6</sup> Desde su dimensión material, significa que los sujetos que se encuentran en condiciones diferentes requieren un trato diferenciado para equiparar el goce y ejercicio de sus derechos.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> CCE, dictamen 3-22-OP/22, 03 de octubre de 2022, párr. 52.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 18.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 19. De esta forma, mediante la igualdad material se permite equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de los derechos. Véase, CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 141.



41. Como quedó establecido, en este caso la Presidencia sostiene que estos artículos del proyecto de ley contravienen el derecho a la igualdad y no discriminación por establecer un trato diferenciado para acceder al empleo para los residentes de la zona amazónica y por impedir la capacidad de gestión de las empresas públicas y empresas que contraten con el Estado para acceder a bienes y servicios de oferentes de otras provincias.
42. Analizadas las normas, este Organismo identifica que, en efecto, hacen una diferenciación entre sujetos comparables, pues otorga un derecho preferente al empleo a residentes en la circunscripción amazónica, frente a los que no son residentes de esta circunscripción territorial. Así mismo, otorga un trato preferente a los productores y proveedores locales, frente a los de otras provincias.
43. Entonces, habiéndose verificado que existe un trato diferenciado, es necesario determinar si se trata de una diferencia justificada o de una que discrimina. Para ello, esta Corte analizará si existe un criterio objetivo para realizar tal distinción y si es así, determinará si la medida es idónea, necesaria, y guarda un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional (proporcionalidad).<sup>8</sup>
44. En tal virtud, es preciso empezar por determinar si la residencia es una categoría protegida o sospechosa, considerando el contexto del artículo impugnado, para determinar el nivel de escrutinio a efectuarse.<sup>9</sup>
45. En este caso, contrario a lo señalado por la Presidencia de la República, esta Corte no encuentra que la residencia en la circunscripción amazónica constituya una categoría sospechosa y, por lo tanto, corresponde realizar un escrutinio bajo.
46. En primer lugar, se evidencia que la distinción prevista en el artículo 41.1. persigue un fin constitucionalmente válido, pues se justifica en la promoción del empleo de las personas residentes en la circunscripción amazónica, todo esto de conformidad con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución (derecho al trabajo), en consonancia con el artículo 250 (circunscripción territorial especial para el territorio de las provincias amazónicas) de la Constitución.
47. Esta Corte constata, además, que la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica -vigente en la actualidad- ya consagra el

---

<sup>8</sup> CCE, sentencias 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 31 y 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 152.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 146.



derecho al empleo preferente para los residentes amazónicos en su artículo 41, obligando a contar con al menos el 70% de la nómina a menos que no exista la mano de obra calificada requerida.<sup>10</sup> Por lo que, el incremento de 10 puntos en la norma, según señaló la Asamblea Nacional en su informe, tiene como propósito incrementar el acceso a fuentes de empleo a un grupo desaventajado por medio del establecimiento de una acción afirmativa que garantice que estas sean tomadas en cuenta para empleos en todas las actividades que se realicen a través de empresas públicas, privadas, mixtas o comunitarias en provincias de la Amazonía.<sup>11</sup> Dicha condición de desventaja, en relación al lugar de residencia, responde a las condiciones socioeconómicas rezagadas que se evidencian en la circunscripción amazónica en relación a las condiciones de las demás regiones del país.

- 48.** Del mismo modo, en cuanto al establecimiento de acciones afirmativas para la contratación preferente de productores y proveedores locales de bienes y servicios, se encuentra que el artículo 284 de la Constitución señala los objetivos que persigue la política económica y entre ellos destacan: (i) “[a]segurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional”<sup>12</sup> (ii) el incentivo a la producción nacional; y, (iii) la consecución de un desarrollo equilibrado de todo el territorio nacional. Por lo tanto, la creación de mecanismos que promuevan la participación de proveedores de zonas marginadas con el fin de “equiparar el goce y el ejercicio de [los] derechos [de aquellas] personas que se encuentren en situaciones distintas”<sup>13</sup> resulta un fin constitucionalmente válido.
- 49.** Además, la contratación pública es un instrumento de generación de empleo y fomento al emprendimiento en el que se rescata el valor e importancia de aquellos proveedores o productores que no forman parte de los grupos de poder o grandes capitales. Es por ello que la Constitución en su artículo 288 enfatiza los criterios que rigen las compras públicas los cuales son (i) eficiencia (ii) transparencia (iii) calidad (iv) responsabilidad ambiental y social (v) priorización de productos y servicios nacionales en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas. En esta línea, se deben establecer “mecanismos legales, como política del

---

<sup>10</sup> Todas las personas naturales y jurídicas, las empresas públicas, privadas, mixtas y comunitarias, con capitales nacionales o extranjeros, que realizan sus actividades en la jurisdicción de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, contratarán a residentes de la misma, no menos del 70%, para ejecución de actividades dentro de la Circunscripción, con excepción de aquellas para las que no exista la mano de obra calificada requerida, en la misma. (Énfasis añadido)

<sup>11</sup> Sobre las acciones afirmativas esta Corte en la sentencia 7-11-IA/19, de 28 de octubre de 2019 en el párrafo 21 estableció que éstas “son medidas dirigidas hacia un grupo poblacional en condición de desventaja cuya finalidad es promover el ejercicio igualitario de derechos y erradicar o reducir la discriminación estructural”.

<sup>12</sup> CRE, número 1 artículo 284.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.

Estado, que promuevan el desarrollo de la industria local, con la finalidad de dinamizar la economía del país”.<sup>14</sup>

- 50.** En segundo lugar, las medidas resultan idóneas, pues son adecuadas para alcanzar el fin perseguido. Sin que corresponda a esta Corte pronunciarse sobre la conveniencia o no de la medida, ni respecto de los porcentajes establecidos por el legislador, este ha justificado que, por un lado, el incremento de 10 puntos en la obligación de que las personas naturales, empresas públicas, privadas, mixtas o comunitarias deban contratar a residentes de la circunscripción amazónica, consigue el fin perseguido de disminuir las desigualdades e incrementar el acceso al empleo de los habitantes de la Amazonía, en al menos un 10 %. Por el otro, al establecer que se incorporen acciones afirmativas en favor de los productores locales y que en los términos de referencia de las compras públicas se exija que el 80% de servicios y/o mano de obra pertenezca al territorio específico en la cual se ejecute la contratación, impulsa la producción local y con ello se alcanza, también, el fin perseguido de dinamizar la economía local.
- 51.** En tercer lugar, es preciso advertir que la objeción presentada proviene de una política económica y corresponde a la Corte Constitucional guardar un margen de deferencia a lo dispuesto por el legislador para el efecto. Por lo que, dentro de un escrutinio, esta Corte evidencia que las medidas cumplen con el parámetro de necesidad. Pese a que, por un lado, la Presidencia considera excesivo el incremento de 10 puntos en el porcentaje de contrataciones locales, por alcanzar un 80% de la nómina, esta Corte no evidencia que dicho incremento constituya *per se* una medida gravosa, pues en la actualidad ya existe una obligación de acceso preferente para los residentes de la Amazonía y esta alcanza un 70% de la nómina. Además, al igual que en la norma vigente en la actualidad, la propia norma establece que este porcentaje será exigible “con excepción de aquellas actividades para las que no exista la mano de obra calificada requerida en la misma”. Esto implica que si no existe fuerza laboral calificada o interesada en dichos puestos de trabajo las personas naturales o jurídicas podrán contratar del resto del país. Además, se admite la posibilidad de que un 20% de la nómina provenga de fuera de la circunscripción. En consecuencia, aun cuando la Asamblea no ha justificado técnicamente la inexistencia de medidas menos gravosas que un incremento de 10 puntos, esta Corte estima que es potestad de la Asamblea determinar y evaluar la conveniencia y pertinencia de dichos porcentajes.
- 52.** Del mismo modo, en cuanto a la contratación preferente de proveedores, bajo el nivel de escrutinio realizado, se evidencia que también se cumple con el requisito de necesidad, pues el legislador ha dispuesto, exclusivamente, que en los procesos de contratación

<sup>14</sup> CCE, sentencia 5-15-IN/21, 13 de octubre de 2021, párr. 50.

pública que se ejecuten en la CTEA “se aplicarán acciones afirmativas para los productores y proveedores locales residentes amazónicos”. Por lo tanto, no se evidencia una imposición obligatoria ni exclusiva “para realizar compras públicas [solamente a oferentes de la CTEA] que pueda[n] dejar excluidos a otros productores de la posibilidad de ofertar bienes y servicios al Estado”.

- 53.** En relación con el inciso final del artículo 41.3 que prevé que “[a]l menos el 80% de servicios y/o mano de obra deberá pertenecer al territorio específico en la cual se ejecute la contratación, requisito que deberá constar explícito y obligatoriamente en los términos de referencia”. Toda vez que en el presente caso, a través de este test no se está realizando un escrutinio en sentido estricto, esta Corte encuentra que esta medida refuerza lo referido en el párrafo *ut supra*, pues deja abierta la posibilidad a que oferentes que no formen parte de la CTEA puedan participar de los procesos de contratación con el Estado, aunque su oferta debe cumplir con los términos de referencia; por lo que de adjudicarse el contrato a su favor cumplirán con adquirir al menos el 80% de los servicios y/o mano de obra de la región, tomando en cuenta la prelación local, cantonal, provincial y regional establecida en la norma.
- 54.** Finalmente, sobre la proporcionalidad, este Organismo encuentra que los beneficios que pretende generar la norma para el ejercicio de derechos de los residentes de la circunscripción amazónica y productores locales en cuanto a la disminución de desigualdades, impulso al empleo y dinamización de la economía son mayores a las restricciones que provoca. Según ha informado la Asamblea Nacional, con esta medida se pretende incrementar en un 10% el acceso al empleo, en comparación con las cifras del 2018, tomando en consideración que según “estudios del INEC la región amazónica presenta el índice más alto de pobreza y pobreza extrema”. Como se ha visto en el análisis previo, el incremento de 10 puntos no varía excesivamente la situación actual de contratación de residentes amazónicos ni anula la posibilidad de contratar mano de obra de otras zonas cuando no exista personal calificado; por su parte, las medidas de acción afirmativa no constituyen una imposición o limitación a la contratación externa.
- 55.** Cabe mencionar que, a criterio de esta Corte, las acciones afirmativas son medidas dirigidas hacia un grupo poblacional en condición de desventaja cuya finalidad es promover el ejercicio igualitario de derechos y erradicar o reducir la discriminación estructural. Las acciones afirmativas no son una excepción al principio de igualdad sino un medio para promover el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones.<sup>15</sup> Por lo que, el acceso preferente a empleo y a provisión de bienes y servicios en la contratación pública

---

<sup>15</sup> CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párrs. 21 y 22.

para los residentes Amazónicos no puede ser observado como un sacrificio desmedido ni desequilibrado respecto del derecho invocado.

56. En consecuencia, bajo el nivel de escrutinio realizado, no se evidencia un desequilibrio entre la protección que se brinda frente a la posible disminución de acceso para quienes no son residentes de esta zona y declara que el artículo 34 del proyecto de ley que incorpora los artículos 41.1 y 41.3 no es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación; por lo que no procede la objeción presidencial.

**7.2.2. ¿Las disposiciones contenidas en los artículos 41.1 y 41.3, relativas al empleo preferente y la contratación preferente de bienes y servicios locales, son incompatibles con el derecho a la libertad de contratación previsto en el numeral 16 del artículo 66 de la Constitución, al interferir con la autonomía de las empresas para disponer sobre sus contrataciones?**

57. La Constitución en su artículo 66 numeral 16 garantiza el derecho a la libertad de contratación, 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; y de su facultad para impulsar la evolución del derecho objetivo por medio de sus competencias creativas, a la hora de definir figuras bajo las cuales someter los negocios jurídicos.<sup>16</sup>
58. Además, sobre el derecho a la libertad de contratación la Corte ha establecido que este consiste en la facultad que tienen las personas para “celebrar contratos y determinar su contenido, condiciones, limitaciones, modalidades, formalidades, plazos y demás particularidades conforme a la autonomía de la voluntad de los contratantes y dentro del marco constitucional y legal vigente”.<sup>17</sup>
59. En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha determinado que “se identifican dos elementos que configuran este derecho: a) la libertad de conclusión, relacionada con la posibilidad de decidir sobre contratar o no, cuándo hacerlo y con quién contratar; y, b) la libertad de configuración interna, correspondiente a la posibilidad que las partes configuren libremente el contenido y alcance del contrato dentro de los límites que la Constitución y la ley les impone”.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 85.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 171-14-SEP-CC (Caso 0884-12-EP) de 15 de octubre del 2014, pág. 15. Ver también: CCE, sentencia 134-14-SEP-CC (Caso 1714-12-EP) de 17 de septiembre de 2014, pág. 8.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párrafo 26.

60. En la objeción presidencial se argumenta que el artículo 41.1, al exigir el 80% de contratación sobre la base de la nómina de las empresas “y no de aquellas posiciones que de manera estable o permanente ejecutarán sus actividades en la Circunscripción” interfiere y atenta contra la libertad y autonomía de las empresas para disponer sobre sus contrataciones. Del mismo modo, señala que “el acceso a la contratación por parte de empresas públicas o procesos de contratación pública por el solo hecho de su lugar de constitución o del tiempo de permanencia en la circunscripción” no es posible y “deja en una situación de desventaja a nuevos emprendimientos y limita así el derecho a la empresa y a la libre contratación”.
61. Como ha manifestado esta Corte en diversas ocasiones,<sup>19</sup> los derechos no son absolutos y admiten limitaciones siempre que estas no sean desproporcionadas y anulen el ejercicio del derecho en cuestión. En este caso, se evidencia que el legislador establece acciones afirmativas que obligan a las empresas a contratar personas con residencia permanente en la circunscripción amazónica y bienes y servicios locales con el fin de aminorar el desempleo y la pobreza en la zona, así como dinamizar e impulsar la economía local.
62. Aun cuando estas normas impongan la preferencia de empleo a personas residentes y de bienes y servicios locales de la circunscripción amazónica, para este caso, esta Corte no encuentra que se anule la libertad de contratación en función de las alegaciones planteadas.
63. Por un lado, en cuanto al empleo preferente, las personas naturales o jurídicas contratantes mantienen su potestad para elegir a quién desean contratar y en qué condiciones de entre aquellas personas que residen en la circunscripción amazónica y, por otro lado, porque la norma impugnada prevé que la limitación no será aplicable en “*aquellas actividades para las que no exista la mano de obra calificada requerida en la misma*”. Es decir, el propio articulado contempla una excepción a la contratación preferente de residentes de las provincias amazónicas en los casos en los que no exista una mano de obra calificada para las acciones que se pretendan realizar.
64. Por otro lado, en cuanto a la contratación de bienes y servicios locales, cabe mencionar que respecto a las empresas públicas, esta Corte ya ha determinado que estas “contratan debido a que su misión institucional, orientada al bienestar general de la población, lo demanda; lo cual, no implica que sean titulares de un derecho fundamental a la libertad de contratación”.<sup>20</sup> Por lo que, no puede considerarse que el establecimiento de acciones afirmativas en favor de oferentes amazónicos contravenga *per se* la Constitución.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 253-15-SEP-CC, (Caso 1012-14-EP) de 05 de agosto de 2015, pág. 12.

<sup>20</sup> CCE, sentencia 1600-13-EP/19, 12 de noviembre de 2019, párr. 27.

65. En todo caso, dado que puede haber empresas privadas que para contratar con el Estado deban acogerse a la norma objetada, debe dejarse claro que tampoco se afecta su derecho a la libertad de contratación en sus dos elementos pues, al tratarse de una acción afirmativa, tiene como única finalidad promover una mayor participación de los residentes -personas naturales, jurídicas o comunitarias- de la CTEA en los procesos de contratación pública; lo que, a su vez, conlleva la redistribución de recursos económicos en la misma área geográfica. Por lo que, contrario a lo establecido por la Presidencia, la aplicación de lo prescrito en el artículo 41.3 no podría devenir *per se* en una imposibilidad de contratar o de participar en procesos de contratación pública ni tampoco vulneran la libertad de configuración sobre el contenido y alcance de la relación contractual conforme la Constitución y la ley.
66. Por todo lo analizado, esta Corte declara que el artículo 34 del proyecto de ley que incorpora el artículo 41.1 y 41.3 no es incompatible con el derecho a la libertad de contratación, por tanto, no procede la objeción presidencial.

**7.2.3. ¿Las sanciones pecuniarias establecidas en el artículo 34 del proyecto de ley que incorpora los artículos 41.1 y 41.3 son contrarias al principio de no confiscatoriedad contenido en el artículo 323 de la Constitución?**

67. La Constitución en su artículo 323 prohíbe toda forma de confiscación. En materia de derecho administrativo sancionador este principio constituye un límite al legislador al momento de tipificar infracciones y sus sanciones. Esto con el fin de que se cumpla la sanción pecuniaria impuesta sin que sobrepase su capacidad de pago, pues si el desprendimiento patrimonial que provoca el cumplimiento de una sanción pecuniaria devenida de una infracción administrativa limita o restringe la propiedad de estos de manera injustificada, excesiva o desproporcionada, ésta se puede convertir en confiscatoria.
68. Conforme se desprende del párr. 15 y 22 *ut supra*, la Presidencia sustenta la objeción de inconstitucionalidad de estos artículos por cuanto -a su decir- imponen medidas confiscatorias pues las sanciones pecuniarias exceden incluso a aquellas dispuestas en el Mandato Constituyente 8. Por estas razones, considera que las sanciones como consecuencia de las infracciones tipificadas en dicho artículo constituyen una barrera para el desarrollo del sector productivo.

69. De la revisión de los artículos impugnados se evidencia que al tratarse de personas naturales o jurídicas privadas la sanción será pecuniaria **de acuerdo con sus ingresos anuales**, conforme se desprende de las siguientes tablas:

| Personas naturales        |                                    |
|---------------------------|------------------------------------|
| Ingresos anuales (en USD) | Sanción (salario básico unificado) |
| De: 0 a 200.000           | 1                                  |
| De: 200.001 a 400.000     | 3                                  |
| De: 400.001 en adelante   | 6                                  |

| Personas jurídicas           |                                    |
|------------------------------|------------------------------------|
| Ingresos anuales (en USD)    | Sanción (salario básico unificado) |
| De: 0 a 200.000              | 2                                  |
| De: 200.001 a 400.000        | 4                                  |
| De: 400.001 a 600.000        | 8                                  |
| De: 600.001 a 800.000        | 16                                 |
| De: 800.001 a 1.000.000      | 32                                 |
| De: 1.000.001 a 10.000.000   | 64                                 |
| De: 10.000.001 a 100.000.000 | 128                                |
| De: 100.000.001 en adelante  | 256                                |

Elaboración: Corte Constitucional del Ecuador

70. De esta manera se colige que la sanción pecuniaria por el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 41.3 ha sido impuesta de forma gradual y de acuerdo con el ingreso anual de las personas naturales y jurídicas. Además, este Organismo encuentra que existe un equilibrio entre los bienes jurídicos protegidos por el legislador y la sanción pecuniaria establecida. Por lo que, no es posible determinar de manera preliminar que exista una limitación injustificada o desmedida del derecho a la propiedad del sancionado. En ese



sentido, no se observa que este derecho se vea afectado de manera injustificada, excesiva o desproporcionada, convirtiendo las sanciones en confiscatorias.<sup>21</sup>

71. Finalmente, respecto al cargo relativo a que las sanciones exceden a aquellas dispuestas en el Mandato Constituyente 8 (“**Mandato**”), esta Corte no encuentra argumentos claros y suficientes que expliquen de qué manera el Mandato aplicaría al presente caso. Es más, esta Corte ha señalado que el Mandato “tiene por objeto la eliminación de todo sistema de precarización laboral, en defensa de los derechos que le asisten al trabajador, es decir, erradicar toda forma de contratación que conlleve menoscabo de los derechos laborales”<sup>22</sup> lo cual no es objeto de los artículos acusados de inconstitucionales por la Presidencia.
72. De modo que, la Corte declara que el artículo 34 del proyecto de ley que incorpora los artículos 41.1 y 41.2 no es incompatible con el principio de no confiscatoriedad, dispuesto en el artículo 323 de la Constitución.

**7.2.4. ¿Los requisitos establecidos en el artículo 34 del proyecto de ley que incorpora el segundo inciso del artículo 41.3 relacionado con las condiciones para que una persona natural o jurídica sea catalogada como productor o proveedor local resultan desproporcionados al punto de ser incompatibles con el derecho a la libertad de desarrollo de actividades económicas previsto en el numeral 15 del artículo 66 de la Constitución?**

73. El derecho a la libertad de desarrollo de actividades económicas se encuentra previsto en el numeral 15 del artículo 66 de la Constitución que en su parte pertinente destaca “Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.
74. Sobre este derecho la Corte Constitucional ha determinado que mediante este se

permite a la población efectuar actividades para generar ganancia en su beneficio, que finalmente le permitirá tener una vida digna, pero que contiene un límite a su ejercicio que se constituye en el cumplimiento de lo contemplado en la Constitución, la ley, y decisiones

---

<sup>21</sup> El Código Orgánico Administrativo prevé beneficios a los administrados, uno de ellos es las facilidades de pago, régimen al cual pueden acogerse respecto de obligaciones dinerarias que deben cumplir con la administración pública. Incluso esta norma otorga un plazo máximo de 24 meses para que estos puedan cumplir con su obligación. En ese sentido, aun cuando existe la imposición de una sanción pecuniaria, la misma ley otorga un plazo para que el deudor pueda cumplir la obligación sin que su patrimonio se vea afectado a tal punto que pueda considerarse como una medida confiscatoria.

<sup>22</sup> CCE, sentencia 002-10-SAN-CC, caso 0005-09-AN, 23 de septiembre de 2010, pg. 10.



legítimas de autoridad competente; y que, además, se encuentra relacionado con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.<sup>23</sup>

**75.** Profundizando en el tema, esta Corte señaló que la libertad de empresa constituye

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; y de su facultad para impulsar la evolución del derecho objetivo por medio de sus competencias creativas, a la hora de definir figuras bajo las cuales someter los negocios jurídicos. Sin embargo, el ejercicio de estos derechos debe guardar conformidad con los “principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.<sup>24</sup>

**76.** Sin embargo, como ya quedó establecido, dado que los derechos no son absolutos, con el fin de precautelar que el ejercicio del derecho a la libre empresa no produzca desequilibrios en contra de trabajadores, el medio ambiente y otros, se le ha otorgado al legislador la facultad para la imposición de condiciones y límites que permitan la convivencia de todos los derechos.

**77.** La Presidencia en la objeción presentada sostiene que “[l]os criterios para establecer si un productor o proveedor cumple con el criterio de localidad [...] son arbitrarios y desproporcionales. Aplicarlos determinaría que un gran número de productores y proveedores se verían excluidos de poder desarrollar su actividad económica [...]”. Así mismo, considera que dichos requisitos restringen “[...] injustificadamente el acceso a productores o proveedores que desarrollan su actividad en otras provincias del país”. Pues, a su criterio, “[n]o cumplirían con los porcentajes exigidos al contar con infraestructura y personal en otras zonas o localidades del Ecuador”. Cuestiona que “limitar la calificación de productor o proveedor local” en razón de que su capital sea exclusivo de origen nacional es contrario a la Constitución.

**78.** La Asamblea por su parte, respecto del cargo específico no presenta argumentación alguna en la cual defienda la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 41.3 agregado por el artículo 34 del proyecto de ley.

**79.** Por lo expuesto, corresponde entonces establecer si los requisitos impuestos por el segundo inciso del artículo 41.3 para ser considerado como un productor o proveedor local son desproporcionados al punto de restringir el ejercicio del derecho a la libertad de empresa. Para el efecto se realizará un test de proporcionalidad a fin de verificar si estos

<sup>23</sup> CCE, sentencia 001-18-SEP-CC, caso 0332-12-EP, 03 de enero de 2018, pg. 26.

<sup>24</sup> CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párrs. 85 y 86.

requisitos cumplen con: (i) un fin constitucionalmente válido; (ii) si son idóneos, (iii) necesarios, y (iv) proporcionales.

**80.** Al igual que en los problemas jurídicos previos, se observa que la imposición de estos requisitos persigue un fin constitucionalmente válido pues, en armonía con lo establecido en el artículo 250 de la Constitución, al ser la CTEA una circunscripción territorial especial, ésta debe contar con una planificación integral recogida en una ley que incluirá “aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales”. Por otro lado, dado que la norma establece medidas de acción afirmativa para los productores y proveedores locales, el establecimiento de condiciones para ser considerado como productor o proveedor local permite garantizar el cumplimiento de dinamizar la economía, la promoción del empleo y la redistribución de los recursos de la circunscripción amazónica.

**81.** Ahora sobre la idoneidad, esta Magistratura encuentra que el segundo inciso del artículo 41.3 establece el cumplimiento de los siguientes requisitos para ser considerado productor o proveedor local a las personas naturales o jurídicas:

1. Demostrar una permanencia dentro de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica desde su constitución o por un tiempo mínimo de 10 años ininterrumpidos.
2. Contar con procesos productivos, al menos del 70%, dentro de la CTEA;
3. Disponer de infraestructura y personal propio y permanente en el porcentaje que consta en esta Ley (al menos el 80% de la nómina, salvo aquellos casos en que no se cuente con mano de obra calificada); y
4. Tener capital de origen nacional a través de la nacionalidad de sus inversionistas.

**82.** De la lectura de los referidos requisitos, esta Corte Constitucional advierte que, como ha manifestado la Presidencia, estos, al ser acumulativos, lejos de cumplir con el fin perseguido se convierten en una barrera para las personas naturales y jurídicas que pretenden ofertar bienes y servicios en la circunscripción amazónica en calidad de proveedores locales. Al establecer requisitos de forma acumulada, estos resultan desproporcionados por cuanto demandan el cumplimiento de condiciones de configuración no solo económica, como el tema de tener capital de origen nacional, sino también, a la vez, un afincamiento de la producción y una temporalidad alta, al requerir al productor o proveedor una permanencia previa en la CTEA por un tiempo mínimo de 10 años ininterrumpidos. Estas condiciones, se traducen en barreras para que cualquier residente pueda ser considerado productor local y no se adecuan al impulso y empuje que se busca alcanzar.

- 83.** De modo que, dado que el proyecto de ley exige que el 80% de la mano de obra y la adquisición de bienes y servicios sea local, la imposibilidad de cumplir con los requisitos para poder ser calificado como proveedores locales amazónicos, en lugar de promover y dinamizar la economía de la circunscripción amazónica, puede ocasionar que muy pocas personas naturales o jurídicas locales, especialmente pequeñas unidades de producción que normalmente son asociaciones comunitarias nuevas, puedan proveer bienes y servicios y aquello acarree la aparición de monopolios u oligopolios que se encuentran prohibidos por el artículo 335 de la Constitución y que además, podrían afectar las condiciones del mercado e impediría la participación democrática de personas y colectivos en los procesos económicos, generando un efecto contrario al fin constitucional perseguido.
- 84.** En virtud de las consideraciones expuestas, se observa que los requisitos establecidos por el segundo inciso del artículo 41.3, no pueden ser considerados como idóneos para la consecución del fin perseguido y por tanto, al no cumplirse con este parámetro, esta Corte se abstiene de examinar los requisitos de necesidad y proporcionalidad. Como resultado, la Corte declara que el segundo inciso del artículo 41.3 agregado por el artículo 34 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica es incompatible con el derecho a la libertad de desarrollo de actividades económicas previsto en el numeral 15 del artículo 66 de la Constitución, por lo que, procede la objeción presidencial.
- 85.** Una vez que se ha declarado que el artículo 41.3 del proyecto de ley es contrario al artículo 66 numeral 15 de la Constitución, corresponde que la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica se devuelva a la Asamblea Nacional, a fin de que proceda de acuerdo al segundo inciso del artículo 139 de la Constitución, en concordancia con el número 2 del artículo 132 de la LOGJCC y el segundo inciso del artículo 65 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Esto es, que la Asamblea Nacional realice las enmiendas necesarias, adecuando el proyecto las consideraciones realizadas en el presente dictamen, para que pase a la sanción del presidente de la República.

## 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. Aceptar parcialmente** la objeción parcial de inconstitucionalidad por el fondo presentada por el ex presidente de la República al artículo 34 del proyecto de Ley

Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica respecto del artículo agregado 41.3, en lo relativo a los requisitos para que una persona natural o jurídica sea catalogada como productor o proveedor local de la circunscripción territorial amazónica.

2. **Rechazar** la objeción parcial de inconstitucionalidad por el fondo presentada por el ex presidente de la República al artículo 34 del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica que agrega los artículos 41.1, 41.2 y 41.3 con excepción del segundo inciso del artículo 41.3
3. **Enviar** el proyecto a la Asamblea Nacional para que se continúe con el trámite correspondiente.
4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 05 de enero de 2024.- Lo certifico.

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

**Voto salvado**  
**Jueza:** Teresa Nuques Martínez

## DICTAMEN 3-23-OP/24

### VOTO SALVADO

**Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez**

#### 1. Antecedentes

1. El 5 de enero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen 3-23-OP/24 (“**voto de mayoría**”), en la que se aceptó parcialmente la objeción parcial de inconstitucionalidad (“**objeción presidencial**”) presentada sobre el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (“**proyecto de ley**”).
2. En el voto de mayoría se resolvió lo siguiente:
  1. Aceptar parcialmente la objeción parcial de inconstitucionalidad por el fondo presentada por el ex presidente de la República al artículo 34 del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica respecto del artículo agregado 41.3, en lo relativo a los requisitos para que una persona natural o jurídica sea catalogada como productor o proveedor local de la circunscripción territorial amazónica.
  2. Rechazar la objeción parcial de inconstitucionalidad por el fondo presentada por el ex presidente de la República al artículo 34 del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica que agrega los artículos 41.1, 41.2 y 41.3 con excepción del segundo inciso del artículo 41.3.
3. Con arreglo a lo prescrito en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y el artículo 38 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo el presente voto salvado.
4. Con respeto hacia los argumentos del voto de mayoría, a continuación, expongo los fundamentos de mi disidencia.

#### 2. La disidencia

5. En esta sección formularé mi disidencia sobre los siguientes puntos: [§ 2.1.] el análisis de los artículos 41.1 y 41.3 a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación; [§ 2.2.]

el análisis de las sanciones del proyecto de ley a la luz de la proporcionalidad y el principio de confiscatoriedad.

### **2.1. Los artículos 41.1 y 41.3 a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación.**

6. El artículo 41.1 del proyecto de ley incorpora una medida de acción afirmativa al disponer que:

Todas las personas naturales y jurídicas, las empresas públicas, privadas, mixtas y comunitarias, con capitales nacionales o extranjeros que realizan sus actividades en la jurisdicción de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, *contratarán de manera obligatoria a residentes permanentes en no menor del 80% de sus nóminas para la ejecución de actividades dentro de la Circunscripción*, con excepción de aquellas actividades para las que no exista la mano de obra calificada requerida en la misma.

7. Por su parte, el artículo 41.3 prevé otra medida de acción afirmativa sobre la contratación pública preferente; cuyo texto es el siguiente:

En todos los procesos de contratación pública y en todas las contrataciones realizadas por empresas públicas para la compra, adquisición o contratación de obras, bienes y servicios en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se aplicarán acciones afirmativas para los productores y proveedores locales residentes amazónicos. *Al menos el 80% de servicios y/o mano de obra deberá pertenecer al territorio específico en la cual se ejecute la contratación, requisito que deberá constar explícito y obligatoriamente en los respectivos términos de referencia.*

8. Sobre la obligación de contratar personal de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (“CTEA”) tanto el señor Guillermo Lasso Mendoza, expresidente de la República, como el actual presidente, Daniel Noboa Azín, fundamentaron su objeción en una falta de justificación técnica por parte de la Asamblea, así como una desproporción en la medida adoptada.
9. El actual ejecutivo, en su informe presentado a este Organismo, sostuvo que “De eso se trata precisamente la objeción parcial efectuada, pues además de ser inconstitucional, adolece de falta de sustento suficiente para justificar una reforma”. Así las cosas, considero que el voto de mayoría debió orientar su análisis a los cargos planteados por los representantes del ejecutivo en su objeción e informe presentados.
10. Por otra parte, este Organismo ha resuelto sobre el artículo 11, numeral segundo de la Constitución que:

Incluir a todas las categorías del número 2 del artículo 11 como sospechosas, generaría que en múltiples casos se efectúe un escrutinio estricto que presuma la inconstitucionalidad de toda diferenciación que puede ser razonable. Esto reduciría sustancialmente la libertad de configuración legislativa pues la mayoría de normas resultarían inconstitucionales. Es menester diferenciar si el trato diferenciado se centra en una categoría sospechosa o protegida, y a partir de ello adoptar un tipo de escrutinio bajo, medio o estricto.<sup>1</sup>

11. En el voto de mayoría se prevé que era adecuado realizar un escrutinio bajo de igualdad y analizó si: (i) se persigue un fin constitucionalmente válido; (ii) las medidas son idóneas;<sup>2</sup> y, (iii) si cumplen con el parámetro de necesidad.<sup>3</sup> Más, según la jurisprudencia de este Organismo, cuando la distinción no se basa en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad.<sup>4</sup> De este modo, no puedo compartir con lo mencionado por el voto de mayoría en los párrafos donde realiza análisis de parámetros de idoneidad y de necesidad.
12. Ya en lo que respecta a un escrutinio de mera razonabilidad, fundamento mi disidencia respecto al análisis de los artículos 41.1 y 41.3, en los motivos que a continuación expongo.
13. En el informe presentado por el ejecutivo se trajo a la discusión un asunto que no es abordado por el proyecto de ley. La reforma que se pretende, al incrementar en 10 puntos el porcentaje de contratación de residentes, implica necesariamente que existe un porcentaje de personas que actualmente están en situación de empleo y que serán despojados de su fuente de ingreso, sin *justificación objetiva y razonable*.
14. Así las cosas, pueden existir personas que trabajen dentro de compañías que realizan actividades en las provincias de la CTEA. Los trabajos son realizados dentro de esa zona, por lo tanto, pasan a estar considerados dentro del universo de empleados cuyo 80% debe de ser residente. Puede, a su vez, que estas personas no sean residentes y verán afectadas su situación laboral. No existe, hasta el momento, *justificación objetiva y razonable* que brinde razones por las que se debe dejar de contar con este tipo de personas; cuestión reconocida en el voto de mayoría.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 150.

<sup>2</sup> Voto de mayoría, párr. 49.

<sup>3</sup> Voto de mayoría, párr. 50.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 1-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 30.

<sup>5</sup> *Ibid.*



15. Tal cuestión toma relevancia en escenarios como el hipotético de una persona nacida en la región Costa que dedicó sus estudios al campo petrolero. Así, por el solo hecho de no haber nacido dentro de la CTEA, se vería limitada su posibilidad de laborar en lo que se ha especializado a lo largo de su vida. Ejemplos como el precitado hipotético ponen en evidencia efectos directos del proyecto de ley que no han sido considerados.
16. En el voto de mayoría se menciona que esta reforma cumpliría con el parámetro de idoneidad, pues, el incremento del porcentaje de contratación “consigue el fin perseguido de disminuir las desigualdades e incrementar el acceso al empleo de los habitantes de la Amazonía, en al menos un 10”.<sup>6</sup> No obstante, cabe advertir que, a criterio de esta ponencia, no se consideran factores ajenos a las compañías o personas naturales, como, por ejemplo, la falta de interés de las personas residentes. Precisamente por este tipo de factores considero que es determinante contar con justificaciones. Incluso, no se ha alegado -mucho menos acreditado- que el 70% que existe hoy en día sea insuficiente, como para que sea necesaria una reforma.
17. Dentro del sector petrolero y minero se requiere personal altamente calificado para realizar ciertas tareas dentro de las operaciones extractivas. Sin embargo, en el proyecto de ley no existe una sola justificación tendiente a demostrar que actualmente existe un 10% de personas que son calificadas y no consiguen oportunidades dentro del sector. De este modo, no se logra brindar nuevamente una *justificación objetiva y razonable* para adoptar este tipo de medidas.
18. Adicionalmente, no comparto con lo mencionado por el voto de mayoría con relación a que se conseguiría como fin el ‘disminuir las desigualdades’. Precisamente uno de los elementos que constituyen la riqueza de un país, como el Ecuador, radica en la diversidad del personal humano que integra las diferentes regiones del país. Una medida de este tipo claramente trastocaría la diversidad laboral impidiendo que personal de otras regiones - fuera de la CTEA- puedan aportar sus conocimientos, su experiencia y su cultura.
19. Si bien es cierto que el proyecto de ley aumenta 10 puntos a la contratación preferente de personal residente (que ahora existe en 70%), el voto de mayoría *no considera* que la contratación de servicios, productos y mano de obra es algo que *no existía antes del proyecto de ley*.

---

<sup>6</sup> Voto de mayoría, párr. 49.

20. A mi criterio, las altas cuotas que se pretenden imponer a través de las medidas de acción afirmativa incorporadas con el proyecto de ley podrían tener una amplia dificultad de ser cumplidas. Lo anterior, sumado al desproporcionado régimen sancionatorio (que será analizado luego), lo cual crea un sistema de multas elevadas que se impondría a muchas empresas.<sup>7</sup>

## 2.2. ¿Las sanciones incorporadas en el proyecto de ley son contrarias al principio de proporcionalidad y con el de no confiscatoriedad?

21. El régimen de multas que se crea con el proyecto de ley considera como sanción una multa que puede llegar hasta 256 SBU.<sup>8</sup> Esta multa se impondrá ante el incumplimiento de las cuotas desarrolladas en la sección anterior. Así, con las razones esbozadas en dicha sección bastaría para concluir que el régimen de multas resultaría desproporcionado. No obstante, profundizaré mi análisis.

22. La Constitución prevé, como una de las garantías del debido proceso, que “la ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”.<sup>9</sup> La jurisprudencia de este Organismo ha determinado de forma clara que el principio de proporcionalidad:

[c]onstituye una de las garantías del debido proceso *que actúa como un límite al poder punitivo, tanto al momento de configuración normativa de las distintas infracciones y sanciones*, como en el de su aplicación durante el ejercicio concreto de la potestad sancionadora. En tal sentido, la *proporcionalidad exige que exista una adecuada correspondencia entre la sanción y la conducta o categoría de conductas que se reprochan, para que esta no sea excesiva* atendiendo a la gravedad de la infracción o innecesaria para la consecución de la finalidad de interés general.<sup>10</sup>

23. Sobre este punto, la objeción y argumentos presentados claramente atacan a que las sanciones no guardan una relación con la falta. En efecto, en la objeción presidencial se indicó que “excede la sanción a la gravedad de la falta”. Por su parte, en el informe presentado por el Ejecutivo, se manifestó que “se trata de una sanción que carece de la correspondencia adecuada con la conducta que se reprocha o se pretende evitar, siendo además excesiva y desequilibrada”.

<sup>7</sup> Situación que también fue alertada por el ejecutivo dentro de su informe.

<sup>8</sup> Lo que para el 2024 (SBU de USD 460) puede implicar una multa de USD 117.760.

<sup>9</sup> Constitución, artículo 76, numeral 6.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 162.

24. Sobre este cargo, el voto de mayoría recoge lo dicho por la Asamblea Nacional: “el derecho administrativo sancionador puede imponer multas por distintas razones y que el posible incumplimiento tenga una posibilidad de afectar los bienes personales no tiene que ver con la confiscación ni el Derecho a la Propiedad consagrado en la Constitución”.<sup>11</sup>
25. A criterio de la mayoría, que el proyecto de ley considere los ingresos anuales para determinar el monto de la sanción, sería suficiente para sostener que no hay desproporcionalidad. En efecto, se sostuvo que “no es posible determinar de manera preliminar que exista una limitación o injustificada o desmedida su derecho de propiedad del sancionado”.<sup>12</sup> Y agregó que “no se observa que este derecho se vea afectado de manera injustificada, excesiva o desproporcionada, convirtiendo las sanciones en confiscatorias”.<sup>13</sup>
26. Además, para el voto de mayoría, que exista la posibilidad de acogerse a facilidades de pago, implicaría que “la misma ley otorga un plazo para que el deudor pueda cumplir la obligación sin que su patrimonio se vea afectado a tal punto que pueda considerarse como una medida confiscatoria”.<sup>14</sup>
27. Recogiendo estos criterios, no considero que la respuesta dada en el voto de mayoría responda los cargos planteados en la objeción presidencial. Que la sanción mire ingresos o que tenga un plazo para pagarla, no implican, *per se*, razones para admitir que dejará de ser desproporcionada una sanción. Son cuestiones distintas. Considero relevante destacar lo mencionado por el Ejecutivo en su informe:
- Ni las sanciones establecidas en el Mandato Constituyente No. 8 ni las determinadas en los artículos 148, 156 y 627 y siguientes del Código de Trabajo para las conductas más lesivas por parte de los empleadores contemplan unos montos tan desproporcionados a la conducta reprochable.
28. Adicionalmente, el proyecto de ley no aborda cuestiones medulares dentro del régimen administrativo sancionador, tales como: (i) quién impone la multa; o (ii) cuál es la forma de imponer las multas. El proyecto de ley prevé “la reincidencia por parte de las personas naturales o jurídicas *será sancionada con el doble de los parámetros antes descritos*”. Y al respecto, otra cuestión a ser necesariamente solventada es la de cuándo nos

---

<sup>11</sup> Voto de mayoría, párr. 32.

<sup>12</sup> Voto de mayoría, párr. 69.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Voto de mayoría, pie de p. 21.

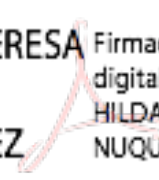
encontraríamos ante una reincidencia. Aquella es una pregunta de la que no existe respuesta en el proyecto de ley.

29. Así las cosas, no considero razonable la imposición de una sanción *mensual* de 512 SBU (USD 235.520) y que, por tanto, no existen parámetros de una debida proporcionalidad, lo cual significa también implicancias negativas para el sector productivo ecuatoriano.

### 3. Decisión

30. Sobre la base de lo expuesto, disiento con la decisión arribada en el voto de mayoría y las justificaciones expresadas en la misma.

HILDA TERESA  
NUQUES  
MARTINEZ



Firmado  
digitalmente por  
HILDA TERESA  
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en el dictamen de la causa 3-23-OP, fue presentado en Secretaría General el 05 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 11:18; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

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

**Voto salvado**  
**Juez:** Enrique Herrería Bonnet

## DICTAMEN 3-23-OP/24

### VOTO SALVADO

**Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El 5 de enero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen 3-23-OP/24 (“**dictamen de mayoría**”) en el que se pronunció sobre el proyecto de Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (“**proyecto de ley**”). Me separo del dictamen de mayoría por las razones que expondré a continuación. Considero (i) que las disposiciones contenidas en los artículos 41.1 y 41.3 del proyecto de ley respecto del acceso preferente al empleo para residentes amazónicos y a la contratación de bienes y servicios a proveedores y productores locales, son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación y a la libertad de contratación, y (ii) que la multa que sanciona al incumplimiento del trato preferente es desproporcional. Las conclusiones son el resultado del razonamiento que expongo a continuación.

#### 1. Análisis

##### 1.1. Derecho a la igualdad y no discriminación

2. La Corte Constitucional, en el dictamen 3-23-OP/24, realizó un test de igualdad de una acción afirmativa que otorga un trato preferente al empleo de residentes de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (“**CTEA**”) y a los productores y proveedores de dicha circunscripción. En el fallo de mayoría se afirma que las disposiciones impugnadas hacen una diferenciación entre sujetos comparables, “pues otorga un derecho preferente al empleo a residentes en la circunscripción amazónica, frente a los que no son residentes de esta circunscripción territorial. Así mismo, otorga un trato preferente a los productores y proveedores locales, frente a los de otras provincias”.
3. Posteriormente, se menciona que como existe un trato diferenciado, corresponde analizar si existe un criterio objetivo para “realizar tal distinción”, determinando que la medida adoptada es idónea, necesaria, y guarda un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional (proporcionalidad).
4. Disiento con la argumentación del dictamen de mayoría, pues esta sostiene que una acción afirmativa, por más desproporcional que sea, no puede ser inconstitucional. Así, en el

dictamen existen contradicciones entre las afirmaciones que se usan para resolver el primer problema jurídico y el test de igualdad que se implementa.

5. El dictamen de mayoría indica que la residencia no es una categoría sospechosa “y por lo tanto corresponde realizar un escrutinio bajo”. En la sentencia 28-15-IN/21 la Corte Constitucional marcó la diferencia entre categorías sospechosas y protegidas. Asimismo, explicó que dependiendo de la categoría se debe adoptar un tipo de escrutinio (bajo, medio o estricto). En los casos en los que no se encuentra un trato diferenciado por una categoría sospechosa o protegida se utiliza un escrutinio bajo. Así, el test que correspondía realizar era de mera razonabilidad. En este únicamente “se debe evaluar si la medida está debidamente justificada y es razonable”.
6. En el dictamen 3-23-OP/24, el test de igualdad se aplica erróneamente y es contradictorio por cuatro razones: (i) sin ningún tipo de sustento indica que se debe aplicar un escrutinio bajo; (ii) utiliza un escrutinio medio pese a que se afirma que se realiza un escrutinio bajo; (iii) no evalúa simplemente si la medida está debidamente justificada y es razonable, sino que desarrolla si la norma tiene un fin constitucionalmente válido, si es idónea, necesaria y proporcional, lo que no corresponde con el test de igualdad; y, (iv) en vista de que la Corte indica que las disposiciones están dirigidas hacia un grupo poblacional en condición de desventaja, después de afirmar que no son categorías protegidas o sospechosas y de aplicar un escrutinio bajo. En tal sentido, el test se aplicó erróneamente.
7. El dictamen de mayoría debió evaluar si la medida estaba debidamente justificada y era razonable. El proyecto de ley consagra el derecho al empleo preferente para los residentes amazónicos, y obliga a contar con al menos el 80% de la nómina a residentes de la CTEA, a menos que no exista la mano de obra calificada requerida. Subir el porcentaje un 10% respecto del régimen anterior resulta injustificado e irrazonable. Considero que, aunque la Asamblea Nacional señaló en su informe que la medida tiene como propósito incrementar las fuentes de empleo de “un grupo desaventajado” por medio de una acción afirmativa, estas decisiones se deben contrastar con datos objetivos. No existe un fundamento por parte del voto de mayoría para indicar que los residentes de la CTEA son un grupo en condición de desventaja. La Corte Constitucional debió presentar datos de forma autónoma y analizarlos, en lugar de adoptar como propia toda la información presentada por la Asamblea Nacional.
8. Si el criterio para justificar la diferenciación es el empleo, entonces el fallo de mayoría debió analizar el desempleo o el subempleo en las provincias que conforman la CTEA.

Un ejemplo de ello son los datos que han sido proporcionados por el INEC respecto de la tasa de desempleo a nivel provincial.

**Tabla 1. Porcentaje de desempleo por provincias en el Ecuador.**

| <b>Provincia</b>  | <b>2021</b>  | <b>2022</b> |
|-------------------|--------------|-------------|
| Azuay             | 5,1%         | 3,3%        |
| Bolívar           | 1,1%         | 0,9%        |
| Cañar             | 4,0%         | 3,7%        |
| Carchi            | 6,3%         | 5,9%        |
| Cotopaxi          | 2,8%         | 1,7%        |
| Chimborazo        | 2,3%         | 2,0%        |
| El Oro            | 6,9%         | 6,0%        |
| <b>Esmeraldas</b> | <b>10,0%</b> | <b>9,1%</b> |
| Guayas            | 3,9%         | 3,6%        |
| <b>Imbabura</b>   | <b>6,0%</b>  | <b>7,1%</b> |
| Loja              | 4,1%         | 3,1%        |
| Los Ríos          | 2,8%         | 1,8%        |
| Manabí            | 2,6%         | 2,8%        |
| Morona Santiago   | 1,4%         | 1,3%        |
| Napo              | 2,3%         | 1,5%        |
| Pastaza           | 2,0%         | 1,6%        |
| <b>Pichincha</b>  | <b>10,8%</b> | <b>8,5%</b> |
| Tungurahua        | 3,1%         | 2,2%        |
| Zamora Chinchipe  | 3,0%         | 3,0%        |
| Galápagos         | 9,3%         | 5,6%        |
| Sucumbíos         | 5,4%         | 4,5%        |
| Orellana          | 2,6%         | 1,3%        |
| Santo Domingo     | 3,7%         | 2,3%        |
| Santa Elena       | 3,6%         | 2,7%        |

\*Cuadro elaborado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet con información de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), anual 2022.

- De los datos referidos en el cuadro, las tres provincias con mayor tasa de desempleo en Ecuador son Esmeraldas, Pichincha e Imbabura. Ninguna de ellas pertenece a la región amazónica. Las cinco provincias con menor tasa de desempleo son Bolívar, Morona Santiago, Orellana, Napo y Pastaza. Cuatro de las cinco son de la Amazonía. Tomando en cuenta estos datos, resulta irrazonable que la Asamblea Nacional procure adoptar un porcentaje mayor para aplicar una acción afirmativa que no tiene fundamento. De conformidad con los datos, no existen titulares de derechos que se encuentren en situación



de desigualdad. La residencia regular en la CTEA no genera una situación de desventaja para el empleo, como se ha logrado evidenciar del cuadro de desempleo y de otros datos contenidos en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), anual 2022. Promover el empleo con una acción afirmativa exigente en la región con menor desempleo, carece de razonabilidad.

10. En efecto, la dimensión material del derecho a la igualdad se encuentra establecida en el artículo 11, numeral 2, inciso 3 de la CRE. En este se establece que “el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”. Que los actos de distinción estén aceptados constitucionalmente como medidas de acción afirmativa no implica que estas puedan ser utilizadas abusivamente o que resulten desproporcionales y arbitrarias. Esto también causaría una transgresión al derecho a la igualdad.
11. En conclusión, no observo que la medida contenida en las disposiciones esté justificada o sea razonable. Tampoco observo que en el proyecto de ley se profundice al respecto. Por el contrario, considero que en el dictamen de mayoría hay contradicciones. A su vez, se llega a la conclusión de que la consecuencia de la existencia de acciones afirmativas, independientemente de su naturaleza, es la constitucionalidad porque estas propenden a la igualdad material. Difiero de dicho análisis, pues es menester que se evalúe, en cada caso, si la medida está justificada o es razonable (en caso de que se analice con un escrutinio bajo).

## **1.2. Libertad de contratación**

12. El derecho a la libertad de contratación se encuentra reconocido en la CRE, en su artículo 66, número 16. La Corte ha indicado que se compone de dos elementos: a) la libertad de conclusión, relacionada con la posibilidad de decidir sobre contratar o no, cuándo hacerlo y con quién contratar; y, b) la libertad de configuración interna, correspondiente a la posibilidad que las partes configuren libremente el contenido y alcance del contrato dentro de los límites que la Constitución y la ley les imponen.
13. En otras sentencias y dictámenes, al analizar la existencia de una limitación a la libertad de contratación, se evalúa si esta persigue un fin legítimo, es una medida idónea, necesaria y proporcional. Esto no ocurre en el dictamen de mayoría, pues con un análisis mínimo se concluye que no existe una transgresión al derecho a la libertad de contratación.

14. El fallo de mayoría, en otra sección, analizó la constitucionalidad de las condiciones para que un sujeto sea catalogado como proveedor de la CTEA. Sobre este aspecto, se concluyó que los requisitos para ser proveedor preferente son contrarios a la libertad de desarrollo de actividades económicas. Ello se basó en que dichas condiciones: (i) son una barrera de entrada para los proveedores y productores, y (ii) promueven la aparición de monopolios u oligopolios. Estas dos premisas, las cuales considero que son correctas, también son aplicables al análisis de la libertad de contratación. Las disposiciones de los artículos 41.1 y 41.3 del proyecto de ley implican una barrera de entrada para proveedores y productores a nivel nacional, y promueven la generación de oligopolios de los productores locales. Ello implicaría una carga a los consumidores para que puedan contratar con menos opciones, y en condiciones menos favorables debido al poder de los oligopolios.
15. Además, a mí criterio, las disposiciones contenidas en los artículos 41.1 y 41.3 del proyecto de ley, respecto del acceso preferente al empleo para residentes amazónicos y a la contratación de bienes y servicios a proveedores y productores locales, son contrarias a la libertad de conclusión. Las medidas evidentemente interfieren con la autonomía de las empresas para disponer sobre sus contrataciones sin que exista una justificación razonable. La limitación crea una barrera para las empresas. Las acciones afirmativas contenidas en las disposiciones evidentemente anulan la libertad de contratación pues se ordena con quién hay que contratar, bajo un desproporcionado porcentaje. Por tal motivo, considero que las disposiciones son contrarias al derecho a la libertad de conclusión y, a su vez, transgreden el derecho a la libertad de contratación.

### **1.3. La proporcionalidad de la multa**

16. El dictamen de mayoría consideró que la multa del artículo 34 del proyecto de ley no es confiscatoria, bajo el único argumento de que la multa sería progresiva. Respetando el criterio, considero que este argumento por sí solo es incompleto. El cargo presentado por Presidencia demanda una desproporcionalidad en la multa, pues ella podría llegar a los 512 salarios básicos unificados (“SBU”) (aprox. USD 235 520,00). El hecho de que una multa sea progresiva no implica necesariamente que sea proporcional. La proporcionalidad debería analizarse conforme con la gravedad de la infracción en comparación con otras, mas no solo con el nivel de ingresos.
17. Ahora bien, procedo a realizar un examen de proporcionalidad sobre la multa. En aras de determinar si una multa es proporcional, corresponde compararla con otras multas para infracciones similares, o multas preexistentes para la misma infracción. Para tal efecto,

tomaré como referencia el Acuerdo Ministerial MDT-2021-220 (“**Acuerdo Ministerial**”) y el Mandato Constituyente 8 (“**Mandato**”).

18. Primero, el Acuerdo Ministerial contiene una multa que sirve como referencia. Actualmente, dicho acuerdo rige la contratación preferente del personal de la CTEA, y sería el antecesor del proyecto de ley. Su disposición general cuarta impone una multa de 3 SBUs al incumplimiento de la cuota del personal de la CTEA, y un máximo de 20 SBUs en caso de reincidencia.
19. Tomando tales multas como referencia, la multa del proyecto de ley es desproporcional. La multa por incumplimiento aumenta de 3 SBUs a 256 SBUs, es decir, un aumento del 8 533%. En caso de reincidencia, la multa aumenta de 20 SBUs a 512 SBUs, es decir, un aumento del 2 560%. En efecto, el legislador puede modificar el valor de las multas; sin embargo, este aumento debe ser proporcional. A mí criterio, si existe un valor preexistente de la multa, y este se aumenta un 8 533%, el porcentaje resulta desproporcional.
20. Segundo, el Mandato constituye un estándar que brinda luces sobre la proporcionalidad del proyecto de ley. Presidencia utilizó este estándar para sostener el carácter confiscatorio de la multa objetada. Sin embargo, el dictamen de mayoría no aplicó este mandato, al considerar que:

[El Mandato] tiene por objeto la eliminación de todo sistema de precarización laboral, en defensa de los derechos que le asisten al trabajador, es decir, erradicar toda forma de contratación que conlleve menoscabo de los derechos laborales, lo cual no es objeto de los artículos acusados de inconstitucionales.

21. La apreciación del voto de mayoría no es precisa. Lo que buscaba Presidencia no es aplicar el Mandato, sino considerar su estándar. La máxima penalidad del Mandato es de 20 SBUs. Es decir, la multa de proyecto de ley equivale al 2 560% de la penalidad del Mandato. Si la pena para la infracción de tercerización laboral es de 20 SBUs, resulta desproporcional que la multa por no cumplir una cuota de personal equivalga a 512 SBUs.
22. Aclaro que el límite del Mandato no tiene carácter vinculante *per se*. Una multa laboral podría equivaler a 25 SBUs, y aún ser legal. Lo que implica el límite del Mandato es un estándar para una comparación. Una multa por una infracción laboral podría rondar alrededor de los 20 SBUs y mantener su proporcionalidad. Incluso podría superarla, siempre que lo haga de forma razonable, proporcional y moderada. El problema radica cuando la multa supera de forma desorbitada este límite, como sucede en el presente caso.

23. Además, el Mandato ha servido previamente como estándar de multas. Por ejemplo, su monto coincide con aquel del Acuerdo Ministerial. Es más, el texto del mentado acuerdo indica que:

De conformidad a lo establecido en el [...] artículo 7 del Mandato Constituyente 8, el incumplimiento de lo dispuesto en la presente norma dará lugar a que los inspectores de trabajo impongan multas de hasta tres SBUs en general; y en caso de reincidencia [...] de hasta veinte SBUs.

24. En tal virtud, el Mandato sí ha sido entendido como un referente para la proporcionalidad de las penalidades en materia laboral. El dictamen de mayoría yerra al considerar que el Mandato no tiene cabida en el análisis de proporcionalidad.
25. En conclusión, considero que la multa es desproporcional tras compararla con otras sanciones de la misma materia, esta se supera en 8 533%. Por otro lado, el fallo de mayoría optó por no realizar ningún examen de proporcionalidad, no tomó como referencia ningún estándar, no analizó otras multas en materia laboral o administrativa; y simplemente se limita a sostener que la multa es progresiva.

## 2. Decisión

26. En mérito de lo expuesto, a mi criterio, correspondía **aceptar** la objeción parcial de inconstitucionalidad por el fondo presentada por el ex presidente de la República al artículo 34 del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica respecto de los artículos agregados 41.1, 41.2, y 41.3.

PABLO  
ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET

Firmado  
digitalmente por  
PABLO ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET

Enrique Herrera Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 3-23-OP, fue presentado en Secretaría General el 05 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 11:57; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**Voto salvado****Jueza:** Carmen Corral Ponce**DICTAMEN 3-23-OP/24****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 05 de enero de 2024, aprobó el Dictamen 3-23-OP/24 (“Dictamen de mayoría”), en el que analizó la objeción presidencial de los artículos 41.1, 41.2, y 41.3 constantes en el artículo 34 contenidas en el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica” (“Proyecto de ley”). En tal sentido, aceptó parcialmente la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 34 del Proyecto de Ley respecto del artículo 41.3 en lo relativo a los requisitos para que una persona natural o jurídica sea catalogada como productor o proveedor local; y, desestimó la objeción presidencial de los artículos 41.1, 41.2 y 41.3 contenidas en el artículo 34 del mencionado Proyecto de Ley.
2. Respetando la decisión de mayoría, desarrollo el presente voto salvado por disentir con el análisis respecto a la objeción por inconstitucionalidad de los artículos 41.1 y 41.3 contenidos en el artículo 34 del Proyecto de Ley.
3. Con respecto a la incompatibilidad propuesta entre el empleo preferente para residentes amazónicos y contratación de bienes y servicios a proveedores y productores locales con el derecho a la igualdad y no discriminación prevista en el numeral 2 del artículo 11 y el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, se debe realizar algunas precisiones.
4. La actual norma vigente dispone el empleo preferente para los residentes amazónicos en un 70% de la nómina, a menos que no exista mano de obra calificada. De la revisión del informe entregado por la Asamblea Nacional no se desprende un sustento técnico que justifique el incremento de este porcentaje, y si las personas naturales y jurídicas podrán cumplir con el mismo. Si bien es cierto que se trata de una medida de acción afirmativa, se debe considerar que tal incremento debe ser justificado técnicamente mediante estudios con los que se demuestre que el porcentaje vigente no es suficiente para cubrir la demanda de empleo que existe en la región, y que, a su vez, incentive a la inversión privada.
5. La Presidencia de la República en su objeción a dichos artículos, ha argumentado sobre este hecho y ha indicado que el porcentaje fue interpuesto “sin justificar acaso si el cumplimiento es posible por parte de las compañías”. Por lo que, esta medida no encuentra

justificación objetiva y razonable para cumplir con la finalidad, que conforme a la sentencia de mayoría y lo alegado por la Asamblea Nacional, es la dinamización de la economía local.

6. Asimismo, la norma dispone que el 80% de la nómina total de las empresas esté conformada por los residentes amazónicos. Se debe tomar en cuenta que la normativa permite que, tanto las personas naturales, como jurídicas puedan abrir sucursales, las que suelen ubicarse en diferentes partes del país. Por lo que, disponer que el porcentaje de residentes amazónicos sea de la nómina total trae consigo que las empresas se vean imposibilitadas del cumplimiento de la obligación. Conforme lo ha manifestado la Presidencia de la República se pone en riesgo la posibilidad de alcanzar los fines de la acción afirmativa debido a “ese porcentaje de trabajadores o contratistas con la capacidad y/o disponibilidad para prestar servicios requeridos” y que podría no existir en la circunscripción. Cabe puntualizar que al referirse a la nómina completa, se podría considerar que se trata de los trabajadores de la circunscripción amazónica, como aquellos fuera de la misma. Por lo que, se dispone el cumplimiento de una obligación de difícil ejecución y con el riesgo de una sanción que puede ir duplicándose por reincidencia. Consecuentemente, esta medida afecta igualmente al derecho a la libertad de contratación previsto en el numeral 16 del artículo 66 de la Constitución, al interferir con la autonomía para disponer sobre las contrataciones.
7. Acerca de la imposición de sanciones pecuniarias determinadas en los artículos 41.1 y 41.3 constantes en el artículo 34 del Proyecto de Ley, en contra de las personas naturales o jurídicas por la falta de contratación del 80% de residentes amazónicos y de proveedores de bienes o servicios en el mismo porcentaje, la Presidencia de la República ha alegado que estas sanciones atentan contra el derecho al debido proceso en la garantía de la proporcionalidad de las sanciones, constante en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución.
8. Conforme lo alegado por la Presidencia de la República no se desprende que las sanciones pecuniarias cuenten con un sustento técnico, el único criterio que se considera es que han sido interpuestos de manera gradual de acuerdo con los ingresos anuales de las personas naturales o jurídicas. La Asamblea Nacional no ha presentado informes o estudios que justifiquen los parámetros mediante los que se ha realizado la diferenciación entre los rangos. Por ejemplo, en el caso de personas jurídicas cuyos ingresos son de \$ 400.001 a \$ 600.000 tendría una sanción de 8 SBU, mientras que de \$ 600.001 a \$ 800.000 la sanción es de 16 SBU. Es decir, del doble, cuando entre el segundo rango de la primera variable y el primer rango de la segunda variable existe una diferencia de un dólar. Los



artículos objetados, adicionalmente, establecen que en caso de reincidencia la sanción será del doble. Sin embargo, no se establece a qué se considera como reincidencia.

9. Los artículos 41.1 y el 41.3 no determinan el procedimiento y la autoridad competente para el establecimiento de este tipo de sanciones. Se debe recordar que para la imposición de cualquier tipo de sanción se requiere primero que se lleve a cabo un proceso que cumpla con todas las garantías. Del análisis de los artículos no se desprende un proceso a seguir salvo que la Administración interpondrá las multas de acuerdo con los ingresos anuales de las empresas.
10. Los indicados artículos no señalan tampoco el procedimiento para que las personas naturales o jurídicas puedan justificar la no contratación de personal fuera de la región amazónica cuando éste excede el porcentaje establecido. Realizando un símil con la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de las Galápagos la misma creó una bolsa de empleo en el que los residentes permanentes de las islas postulan a cargos, los que, son elegidos de manera preferentes sobre residentes no permanentes; y únicamente en casos de no existir postulaciones, los empleadores obtienen una certificación y pueden contratar a personal no residente.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, art. 45:

Art. 45.- Actividades de los residentes. Los residentes permanentes y/o su cónyuge o conviviente podrán trabajar como empleados, trabajadores, servidores públicos, ejercer actividades productivas o de servicios en la provincia de Galápagos. Los residentes temporales podrán realizar únicamente las actividades que motivaron su ingreso a la provincia de Galápagos.

Únicamente los residentes permanentes y aquellos residentes temporales con permanencia de al menos dos años a la emisión del padrón electoral, verificados por el Consejo de Gobierno podrán ser empadronados en la provincia de Galápagos. El domicilio electoral no generará derecho ni constituirá antecedente válido para solicitar la condición migratoria de residente permanente.

Para la ejecución de obras y servicios privados o públicos en la provincia de Galápagos, se utilizará mano de obra y profesionales locales; en los casos en que esta no baste tanto en el sector público, como en el privado, se empleará a profesionales o trabajadores no residentes, de acuerdo al orden de prelación de la bolsa de empleo del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos. Se podrán llenar vacantes pero a título temporal y con contratos según el tiempo, categorización y requisitos, establecidos para el empleador o patrono, en el Reglamento.

Reglamento a la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, artículo 35 y 36.

Art. 35.- Bolsa de Empleo.- La Bolsa de Empleo es el mecanismo a través del cual el Consejo de Gobierno, recibe ofertas y peticiones de trabajo de los ciudadanos que poseen la calidad de residentes permanentes, y las pone en conocimiento de las personas naturales y entidades públicas o privadas de la provincia, interesadas en la contratación de mano de obra o profesionales bajo relación de dependencia, para la ejecución de obras o prestación de servicios.

La Bolsa de Empleo estará a cargo de la Secretaría Técnica; y, su actualización se registrará por lo dispuesto en la ordenanza que regula el flujo migratorio y de residencia.

Art. 36.- Contratación laboral de no residentes.- Quienes deseen contratar personas en relación de dependencia, para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos y privados en la provincia de Galápagos,

11. Al no determinar un procedimiento para la imposición de la sanción ni la autoridad competente para el efecto, las personas naturales o jurídicas podrían verse afectadas por decisiones arbitrarias de funcionarios públicos. Si bien los artículos establecen la excepción del 20%, tanto para la contratación de personal, como de bienes y servicios, el porcentaje planteado se considera alto y podría conllevar la posibilidad de que las empresas no lo puedan cumplir por circunstancias ajenas a su voluntad, y a pesar de esto, al no contar con un procedimiento determinado previamente, sean sancionados pecuniariamente, incluso con el doble de valor en casos de reincidencia.
12. Por todas las consideraciones expuestas considero que debía aceptarse totalmente la objeción presidencial de inconstitucionalidad por el fondo al artículo 34 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica respecto de los artículos 41.1 y 41.3.

CARMEN  
FAVIOLA  
CORRAL  
PONCE



Firmado  
digitalmente por  
CARMEN FAVIOLA  
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

utilizarán mano de obra y profesionales locales; y, solo en los casos en que estos no bastaren o no hubiere la oferta laboral requerida, emplearán a profesionales o trabajadores no residentes.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 14; y, el último inciso del artículo 45 de la Ley; se podrán suscribir contratos civiles de servicios profesionales o contratos técnicos especializados sin relación de dependencia, con profesionales de tercer nivel, cuando en la Bolsa de Empleo de la provincia de Galápagos no hubieren profesionales con el perfil requerido.

Los auspiciantes que requieran contratar a profesionales al amparo de este artículo, deberán obtener de forma previa, un certificado de la Bolsa de Empleo con la constancia de que no existen profesionales con el perfil requerido dentro de la provincia de Galápagos.

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 3-23-OP, fue presentado en Secretaría General el 05 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 13:18; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



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

323OP-63afc

**Caso Nro. 3-23-OP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que anteceden fueron suscritos el día viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro, por el Presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado; y por los jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez, Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce, respectivamente; 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 54-19-IN/24**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

### **CASO 54-19-IN**

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

### **SENTENCIA 54-19-IN/24**

**Resumen:** La Corte analiza la constitucionalidad del artículo 1 de la Reforma a la Ordenanza que norma la determinación, gestión y recaudación del impuesto de patentes municipales en el cantón Azogues, publicada en el Registro Oficial 428 de 30 de enero de 2015. Tras su examen, este Organismo concluye que la norma impugnada contraviene el principio de reserva de ley en materia tributaria.

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

1. El 30 de octubre de 2019, Fernando Silvino Gómez Corral, en calidad de gerente general y representante legal de la Asociación Mutualista de Ahorro y Crédito para la Vivienda Azuay (**“entidad accionante”**), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por razones de **fondo** en contra del artículo 1 de la “Reforma a la Ordenanza que norma la determinación, gestión y recaudación del impuesto de patentes municipales en el cantón Azogues” — emitida por el Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues (**“GAD Municipal de Azogues”**), el 8 de enero de 2015 y publicada en el Registro Oficial 428 de 30 de enero de 2015 — (**“ordenanza impugnada”**). La entidad accionante, como medida cautelar, solicitó la suspensión provisional de la norma y de su aplicación.
2. El 4 de febrero de 2020, la Sala de Admisión conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, y el entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, admitió a trámite la acción y negó la medida cautelar solicitada.<sup>1</sup>
3. En la sustanciación de la causa, mediante providencia de 30 de junio de 2022 la jueza sustanciadora convocó a una audiencia virtual para el 1 de agosto de 2022, a la cual comparecieron la entidad accionante, así como el alcalde y el procurador síndico del GAD Municipal de Azogues.

<sup>1</sup> Auto de admisión. Expediente constitucional fs. 62 y 63. A través de este auto de admisión, la Sala requirió al Concejo Cantonal del GAD Municipal de Azogues que remitiera el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada.

2. Competencia

4. De conformidad con lo prescrito en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia a lo prescrito en los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad.

3. Normas impugnadas

5. En el numeral 3 de la demanda, la entidad accionante acusa la inconstitucionalidad del artículo 1 de la “Reforma a la ordenanza que norma la determinación, gestión y recaudación del impuesto de patentes municipales en el cantón Azogues”,<sup>2</sup> que reformó el artículo 4, numerales 4.2 y 4.3, de la “Ordenanza que norma la determinación, gestión y recaudación del impuesto de patentes municipales en el cantón Azogues”. La ordenanza impugnada expresamente señala:

Art. 1.- Refórmese el artículo 4 de los numerales 4.2 y 4.3 por lo siguiente:

4.2.- Para las personas naturales o jurídicas y sociedades de hecho, obligados a llevar contabilidad, y que realicen actividades en diferentes cantones, la base imponible del impuesto de patentes municipales en el Cantón Azogues será en base al porcentaje de los ingresos que se obtienen en este cantón, es decir al patrimonio neto total con el que opera el sujeto pasivo se le aplicará el porcentaje de los ingresos respectivos y su liquidación se corresponderá de conformidad con la tarifa establecida en el artículo 5 de la Ordenanza.

4.3 Para los Bancos, Cooperativas de ahorro y crédito, mutualistas y demás entidades del Sistema Financiero, matrices, sucursales o agencias que operan permanentemente en el Cantón Azogues, los concesionarios de vehículos, la base imponible se la obtendrá en función de los ingresos obtenidos en el Cantón Azogues, es decir al patrimonio neto total con el que opera el sujeto pasivo se le aplica el porcentaje de los ingresos que obtiene en el Cantón Azogues, el Sujeto Pasivo está obligado a presentar el Estado de Pérdidas y Ganancias de las Sucursales que realicen sus actividades económicas y financieras en el cantón Azogues y se procederá al cálculo de acuerdo a la siguiente tabla:

| FRACCIÓN BÁSICA | EXCEDENTE HASTA | IMPUESTO A LA PATENTE |
|-----------------|-----------------|-----------------------|
| 00.01           | 50,000          | 1000                  |
| 50.000.01       | 100.000         | 1500                  |
| 100.000.01      | 200,000         | 2500                  |
| 200.000.01      | 300,000         | 5000                  |
| 300.000.01      | 500,000         | 10,000                |
| 500.000.01      | 1'000,000.00    | 20,000                |
| 1'000,000.01    | En adelante     | 25,000                |

<sup>2</sup> De los recaudos procesales de la IN y de la audiencia pública llevada a cabo por esta Corte no se verifica la existencia de alegaciones o información relativa a la derogatoria de la norma impugnada. Además de la verificación de su estado en el Registro Oficial, página institucional del GAD, así como de bancos de búsqueda jurídicos tampoco se tiene constancia de la emisión de normas posteriores que la hayan derogado.

## 4. Alegaciones de las partes

### 4.1. Fundamentos y pretensión de la acción de inconstitucionalidad

6. La entidad accionante alega que la norma impugnada contraviene los artículos 132, 135, 226, 82, 425, 300 y 301 de la CRE. Los argumentos que presenta para sustentar su demanda son los siguientes:

- 6.1. La ordenanza vulnera los principios de reserva de ley y de legalidad porque, a su decir, el artículo 132 de la CRE señala que se requerirá de ley para la creación, modificación o supresión de tributos, y que en materia tributaria específicamente la iniciativa para tales fines es facultad exclusiva del presidente de la República, y está vedada para los gobiernos autónomos descentralizados, cuya potestad tributaria está circunscrita a las tasas y contribuciones especiales de mejoras.
- 6.2. Principalmente, la entidad accionante menciona que la reforma introducida por la ordenanza impugnada:

[...] incorpor[*a*] la noción de "patrimonio neto total" en una norma supuestamente reglamentaria que cambia y distorsiona el límite legal, el concepto sustancial de la ley por la cual, la base imponible, la referencia sobre la cual se calcula el impuesto ya no es el patrimonio invertido en el cantón sino el patrimonio neto total, esto es, el patrimonio general de la entidad. Así entonces, la cooperativa, la mutualista, la entidad que presta servicios en varios cantones, por este artificio [...] que consta de una Ordenanza, tributa de modo extraordinario, tributa en relación a su patrimonio total, ocurriendo que se duplica, triplica o multiplica su imposición en relación a los distintos cantones en donde desarrolla sus actividades [...] En este sentido, ni la noción de ingresos ni la de patrimonio neto total son coherentes con la ley y constituyen innovaciones legislativas, violación de las normas constitucionales competenciales y de principio de reserva de ley, propio del ordenamiento tributario.

- 6.3. Adicionalmente, la entidad accionante indica que la seguridad jurídica implica que el ordenamiento jurídico sea coherente y que, para el caso, este derecho es "trastocado" por un órgano municipal que se arrogó la competencia constitucionalmente entregada a la Asamblea Nacional y al presidente de la República. Concomitantemente, la entidad accionante vincula su argumento sobre la seguridad jurídica al hecho de que, en su criterio, en materia tributaria la base imponible del impuesto de patentes está previamente delimitada en la normativa legal, y que tiene un:

[...] referente único: el patrimonio de la inversión en cada cantón, el patrimonio de la gestión, el patrimonio localizado en el Cantón sin que por tanto ese referente legislativo, esa condición general pueda ser alterada [...] cuando una norma

reglamentaria limitada en el orden tributario a las tasas y las contribuciones de mejoras, haya sido aprovechada, reformando la ley tributaria en materia de patentes municipales que están reguladas, estrictamente, de los Arts. 546 al 551 del COOTAD.

- 6.4.** Respecto de los principios del régimen tributario, la entidad accionante indica que, de acuerdo con el artículo 300 de la Constitución, los principios de generalidad e igualdad deben ser aplicados, y que éstos no han sido observados en la ordenanza impugnada ya que “[...] en el caso de las actividades que se desarrollan en diferentes cantones, la noción de patrimonio neto total impone que entre los cantones se produzcan tratamientos diferentes, distintos de los de la ley y que distorsionan el régimen tributario general [...]”.
- 6.5.** La entidad accionante agrega a sus argumentos que la ordenanza impugnada, sin tener competencia para hacerlo “[...] cambia, el Art. 548 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD”, que le otorga al Concejo Municipal solamente la facultad para determinar la tarifa del impuesto de patentes con relación al patrimonio del sujeto pasivo en el territorio cantonal en donde se desarrolla su actividad. Sin embargo, a decir de la entidad accionante, la ordenanza impugnada “suplanta” la norma legal “introduciendo la noción de patrimonio neto total, neto y total de la empresa, neto y total de la persona, aunque ese patrimonio, esté fuera del territorio del cantón donde desarrolla sus actividades y presta sus servicios”.
- 7.** Finalmente, la entidad accionante expuso las siguientes pretensiones:
- 7.1.** La declaratoria de inconstitucionalidad con efectos retroactivos de los artículos 4.2 y 4.3 de la Ordenanza que norma la determinación, gestión y recaudación del impuesto de patentes municipales en el cantón Azogues, en las expresiones inconstitucionales de valor normativo que supone la incorporación del concepto de patrimonio neto total y la noción de ingresos para el cálculo de la tarifa del impuesto.
- 7.2.** La corrección de la ordenanza y su adecuación a la ley en un plazo prudente y racional de respeto a los derechos de los administrados; y,
- 7.3.** Dejar a salvo sus derechos por los perjuicios de los que haya sido víctima su representada.
- 4.2. Alegaciones de los accionados**
- 8.** El GAD Municipal de Azogues, a través de un escrito presentado el 04 de marzo de 2020, señaló que



- 8.1.** La ordenanza impugnada por la entidad accionante fue emitida dentro de las competencias exclusivas del Concejo Municipal.
- 8.2.** La ordenanza impugnada tiene “efectos de cosa juzgada”, de conformidad con el artículo 84 numeral 4 de la LOGJCC. Esto porque, a su decir, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Cuenca, dentro del juicio 01501-2017-00025 rechazó una demanda planteada por “DELBANK” que, según refiere el GAD Municipal de Azogues, tenía similares pretensiones que la propuesta por la actual entidad accionante.
- 8.3.** La Asociación Mutualista de Ahorro y Crédito para la Vivienda Azuay presentó una demanda en la jurisdicción contenciosa tributaria para impugnar la ordenanza reformativa, en la que los juzgadores se declararon incompetentes en razón de la materia.
- 8.4.** El GAD Municipal de Azogues solicitó que se rechace la demanda.

#### **4.3. Procuraduría General del Estado (PGE)**

- 9.** La Procuraduría General del Estado, a través de escrito de 2 de marzo de 2020, señaló que “[...] en las normas impugnadas podrían existir términos y definiciones conceptuales que para su aplicación directa en el cálculo y recaudación de impuestos de patentes municipales [...] ameritarían ser revisados, a efectos de ajustarlos [...] con el texto constitucional”, por lo que considera que “el Pleno de la Corte Constitucional debe realizar un análisis del fondo y dictar la sentencia que conforme a derecho constitucional corresponda”.

### **5. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

#### **5.1. Consideración previa**

- 10.** Previo al planteamiento del problema jurídico que este caso presenta, se estima oportuno atender el argumento de descargo de la parte accionada relativo al rechazo de la demanda en función del artículo 84 numeral 4 de la LOGJCC, puesto que, a decir del GAD Municipal de Azogues, la demanda de inconstitucionalidad recae sobre una norma que tiene efecto de “cosa juzgada”, como se indicó en el párrafo 8.2., de esta sentencia.
- 11.** Esta Corte debe aclarar que la existencia de cosa juzgada constitucional es una

institución propia del control abstracto de constitucionalidad,<sup>3</sup> de conformidad con los artículos 84, 95 y 96 de la LOGJCC. En este sentido, la cosa juzgada constitucional implica un pronunciamiento previo por parte de la Corte Constitucional acerca de la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de una norma la cual puede ser absoluta o relativa.<sup>4</sup> La primera, conforme el artículo 96 numeral 2 de la LOGJCC, se da cuando la sentencia que desecha la demanda de inconstitucionalidad ha estado precedida de control integral, por lo que no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra este precepto acusado, mientras subsista el fundamento de la sentencia. La segunda, de acuerdo al artículo 96 numeral 3 de la LOGJCC, tiene relación con la imposibilidad de formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado con fundamento en los cargos analizados en la sentencia, mientras subsista el fundamento del juicio de constitucionalidad.<sup>5</sup>

- 12.** De acuerdo con lo señalado, la Corte observa que el proceso judicial mencionado por el GAD Municipal de Azogues para alegar la existencia de cosa juzgada constitucional es de naturaleza contencioso tributario y resuelve la impugnación de una resolución administrativa emitida por esa entidad municipal, que fue planteada por un banco —en relación a la solicitud de determinación del impuesto del año 2016 bajo el artículo 548 del COOTAD— en un claro argumento de legalidad que se dirimió en justicia ordinaria, mismo que no tiene coincidencia con el objeto de una acción de inconstitucionalidad, que se enmarca en la competencia de control de constitucionalidad abstracto que mantiene la Corte Constitucional. En consecuencia, la Corte proseguirá con la formulación y análisis del problema jurídico en este caso.

## **5.2. Planteamiento del problema jurídico**

- 13.** La competencia de control abstracto de constitucionalidad de esta Corte no abarca la potestad de conocer, analizar y resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor. Así, este Organismo, a través de la resolución de una acción pública de inconstitucionalidad, busca asegurar la armonía del ordenamiento jurídico y garantizar que los preceptos de las normas infraconstitucionales se adecuen a lo dispuesto en la Constitución.<sup>6</sup>
- 14.** De la demanda presentada, la Corte distingue que pese a que la entidad accionante se refiere a la posible transgresión del principio de legalidad, a la seguridad jurídica, a la jerarquía normativa y a los principios que rigen al ordenamiento jurídico tributario, el

<sup>3</sup> CCE, sentencia 61-17-EP/22, 18 de mayo de 2022, párr. 28.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 2-14-IN/21 y acumulado, 24 de noviembre de 2021, párr. 56.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 36-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 38. Véase también 25-19-CN/21, 7 de abril de 2021; y, sentencia 92-15-IN/21, 13 de enero de 2021.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 30-18-IN/23, 02 de agosto de 2023, párr.24; sentencia 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 30.

argumento central de la acción se dirige hacia identificar una eventual infracción del principio de reserva de ley en materia tributaria por parte de la ordenanza impugnada. De tal forma, para este Organismo la manera más adecuada de abordar los cargos de la demanda es a través del análisis de la garantía de reserva de ley, en específico en materia tributaria, de acuerdo con los artículos 132.3 y 301 de la CRE. En consecuencia, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 1 de la ordenanza impugnada —que reformó el artículo 4, numerales 4.2 y 4.3, de la “Ordenanza que norma la determinación, gestión y recaudación del impuesto de patentes municipales en el cantón Azogues”— transgrede la garantía constitucional de reserva de ley en materia tributaria porque habría modificado uno de los elementos esenciales (base imponible) del impuesto de patente municipal?

### 5.3. Resolución del problema jurídico

**¿El artículo 1 de la ordenanza impugnada —que reformó el artículo 4, numerales 4.2 y 4.3, de la “Ordenanza que norma la determinación, gestión y recaudación del impuesto de patentes municipales en el cantón Azogues”— transgrede la garantía constitucional de reserva de ley porque habría modificado uno de los elementos esenciales (base imponible) del impuesto de patente municipal?**

- 15.** La CRE en su artículo 132.3 determina que se requerirá ley para “[c]rear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados”. Esto, en concordancia con el artículo 301 de la CRE que señala:

Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

- 16.** Sobre la forma en que se aplica el principio de reserva de ley en materia tributaria, la Corte ha reconocido que a pesar de que la reserva de ley es la regla general, la misma CRE en su artículo 264 numeral 3 contempla ciertas excepciones con fundamento en las cuales los gobiernos autónomos descentralizados también tienen potestad tributaria exclusiva para “[c]rear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre 2023, párr. 32.

- 17.** Así, conforme a la jurisprudencia constitucional, la potestad normativa tributaria que poseen los gobiernos autónomos descentralizados tiene fundamento en la especie de tributo que va a regular,<sup>8</sup> y si bien un gobierno municipal podría reglamentar el cobro de un impuesto, no cuenta con la facultad constitucional para alterar sus elementos esenciales, puesto que dicha alteración, por regla general, está reservada para el ámbito de una ley.<sup>9</sup>
- 18.** Además, refiriéndose al principio de reserva de ley en materia tributaria, la Corte ha indicado que “todos los elementos básicos de un tributo deberán estar previstos en la ley”, a saber, el hecho generador, los sujetos activo y pasivo, la base imponible, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley.<sup>10</sup> Esto, en consonancia con el artículo 301 de la CRE.
- 19.** Además, la Corte ha señalado que analizar una ordenanza a la luz del principio de reserva de ley “no es una simple confrontación de normas infraconstitucionales, sino que este análisis adquiere una dimensión constitucional para efectos de verificar si un gobierno municipal se extralimitó en sus competencias constitucionalmente conferidas”.<sup>11</sup>
- 20.** La problemática planteada en este caso versa sobre el impuesto de patentes, contemplado en los artículos 546 a 552 del COOTAD. La entidad accionante alega una eventual incompatibilidad constitucional entre la ordenanza impugnada y el principio de reserva de ley en lo relativo a un solo elemento objetivo de este impuesto: la base imponible.
- 21.** De esta forma, la entidad accionante indica que la norma impugnada incorpora en el elemento de la base imponible del impuesto, lo siguiente:
- 21.1.** La noción de “patrimonio neto total”, aun cuando el COOTAD establece una base imponible “en función del patrimonio de los sujetos pasivos de este impuesto dentro del cantón”.
- 21.2.** El establecimiento de la tarifa en función de los ingresos obtenidos en el cantón aplicados al patrimonio neto total de la entidad. A decir de la entidad

<sup>8</sup> CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27. Respecto de lo que se entiende como impuesto, tasa o contribución.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre 2023, párr. 40.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párrs. 37 y 38; sentencia 24-20-IN/23, 16 de agosto de 2023, párr. 38; sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 42, sentencia 64-19-IN/23, 10 de noviembre de 2023, párr. 15. Véase, también, sentencia 014-12-SIN-CC, 19 de abril de 2012, pág. 12.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre 2023, párr. 21.

accionante, la ordenanza vincula los ingresos dentro del cantón con el patrimonio neto total, frente al mandato legal que manda a calcular el impuesto en función del patrimonio local y no en función de los ingresos, y menos que esos ingresos sean aplicados en relación al patrimonio neto total de la entidad. En este sentido, la entidad accionante señala que la ordenanza impugnada incorpora un concepto distorsionado del término “ingresos”, que en una actividad financiera de “obtención, captación, distribución de recursos monetarios” no es igual a la utilidad, ni permite medir su rentabilidad, por lo que, según alega, este término “nada tiene que ver con el patrimonio”.

22. De acuerdo con lo señalado, este Organismo verificará si a través de la norma impugnada el GAD Municipal de Azogues contravino el principio de reserva de ley en materia tributaria, al haber alterado el precitado elemento esencial del impuesto de patentes sobrepasando sus facultades en materia tributaria.

23. La base imponible es el elemento cuantificador del tributo y constituye la base a través de la cual se calculará el tributo a pagar. Esta puede entenderse como la magnitud dineraria o de otra naturaleza que resulta de la medición o valoración del hecho imponible. En el caso del impuesto de patentes, el artículo 548 del COOTAD la ha configurado a partir de la manifestación económica: *patrimonio*, de la siguiente manera:

Art. 548.- Base Imponible.- [...] El concejo, mediante ordenanza establecerá la tarifa del impuesto anual **en función del patrimonio de los sujetos pasivos de este impuesto dentro del cantón**. La tarifa mínima será de diez dólares y la máxima de veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América. [Énfasis añadido].

24. Por su parte, la ordenanza impugnada señala que la base imponible del impuesto de patentes en el GAD Municipal de Azogues, se entenderá de la siguiente forma:

4.2.- Para las personas naturales o jurídicas y sociedades de hecho, obligados a llevar contabilidad, y que realicen actividades en diferentes cantones, **la base imponible del impuesto de patentes municipales en el Cantón Azogues será en base al porcentaje de los ingresos que se obtienen en este cantón, es decir al patrimonio neto total con el que opera el sujeto pasivo se le aplicará el porcentaje de los ingresos respectivos** y su liquidación se corresponderá de conformidad con la tarifa establecida en el artículo 5 de la Ordenanza. [Énfasis añadido].

4.3 Para los Bancos, Cooperativas de ahorro y crédito, mutualistas y demás entidades del Sistema Financiero, matrices, sucursales o agencias que operan permanentemente en el Cantón Azogues, los concesionarios de vehículos, **la base imponible se la obtendrá en función de los ingresos obtenidos en el Cantón Azogues, es decir al patrimonio neto total con el que opera el sujeto pasivo se le aplica el porcentaje de los ingresos que obtiene en el Cantón Azogues**, el Sujeto Pasivo está obligado a presentar el Estado de Pérdidas y Ganancias de las Sucursales que realicen sus actividades económicas y

financieras en el cantón Azogues y se procederá al cálculo de acuerdo a la siguiente tabla [...] [Énfasis añadido].

25. La Corte observa que el COOTAD define como base imponible del impuesto de patentes al **patrimonio del sujeto pasivo dentro del cantón**, y delimita además un monto mínimo y uno máximo para el establecimiento de la tarifa del impuesto. Por su parte la norma impugnada señala que la base imponible se establecerá a partir de la aplicación del **porcentaje de los ingresos generados por el sujeto pasivo en el cantón sobre el patrimonio neto total con el que opera**.
26. De lo señalado, es posible notar que el COOTAD no fija condiciones ni cálculos adicionales para el establecimiento de la base imponible sobre la que un gobierno autónomo descentralizado puede definir la tarifa del impuesto anual de patentes, y que sus únicas delimitaciones son: *a)* que el patrimonio del sujeto pasivo esté dentro del cantón; y, *b)* que exista un monto mínimo y uno máximo en relación con la tarifa. Por su parte, la ordenanza impugnada establece como base imponible una relación entre el “porcentaje de los ingresos” del sujeto pasivo en el cantón aplicados a su “patrimonio neto total”. Así, el criterio es diferente, por lo que la base imponible establecida en la ordenanza no corresponde a la fijada en la ley.
27. También, esta Corte nota que el término “patrimonio neto **total**” además de no guardar correspondencia con la noción de “patrimonio” que debe regir a la base imponible del impuesto, puede implicar una referencia que sobrepase los límites espaciales determinados para la definición de la base imponible del impuesto de patentes. Este análisis cobra relevancia, por ejemplo, si se piensa en sujetos pasivos de este impuesto de que pudieren mantener actividades económicas, a través de sucursales, agencias y otro tipo de establecimientos que forman parte de su patrimonio, en otros territorios que escapen al límite cantonal en el que rige la ordenanza, y que aun así pudieran estar considerados en el cálculo de una jurisdicción cantonal diferente, siendo que la norma de la materia manda a que el establecimiento de tarifas del impuesto de patentes se realice en función del patrimonio constante dentro del cantón.
28. Por lo señalado, la Corte Constitucional advierte que el GAD Municipal de Azogues fijó por sí mismo una nueva base imponible para el impuesto de patentes, que es diferente a la contemplada en la ley de la materia. Así, la entidad municipal modificó uno de los elementos esenciales del impuesto de patentes, materia para la cual, los artículos 132.3 y 301 de la CRE estatuyen una reserva de ley, respecto de la cual un gobierno autónomo descentralizado municipal no tiene competencia.
29. De lo expuesto, esta Corte concluye que concurren los tres elementos que este Organismo ha establecido para verificar si una norma es contraria a la garantía

constitucional de reserva de ley en materia tributaria con relación a un impuesto, que son:

(i) las cuestiones sobre el impuesto que determina la norma impugnada, (ii) si estas cuestiones regulan aspectos que deberían constar en una ley, es decir, si regulan elementos básicos del impuesto, y (iii) si estas cuestiones sobre el impuesto se encuentran previstas legislativamente.<sup>12</sup>

**30.** En consecuencia, se ha comprobado que (i) la norma impugnada regula la base imponible del impuesto de patentes; (ii) que al ser este un impuesto, sus elementos esenciales pueden ser creados, modificados y extintos a través de una ley; y, (iii) que la base imponible del impuesto de patentes ya se encuentra desarrollada y regulada por el artículo 548 del COOTAD. De tal manera, se advierte que la norma impugnada es inconstitucional por el fondo, en tanto contraría el principio de reserva de ley en materia tributaria contemplado en los artículos 132.3. y 301 de la CRE.

**31.** Finalmente, la presente sentencia tendrá efectos retroactivos para los procesos tributarios en sede administrativa y judicial que se encuentren pendientes de resolución y aquellos que se inicien en lo posterior, por pago indebido con fundamento en la inconstitucionalidad determinada en esta sentencia. Los efectos retroactivos operarán solamente para lo que el GAD Municipal de Azogues haya recaudado con base en la ordenanza que a través de esta sentencia se ha declarado inconstitucional. La retroactividad de los efectos se justifica por la vulneración del derecho que tienen los contribuyentes de pagar impuestos respetando sus elementos esenciales establecidos en la ley. Para esta Corte es claro que, así como los gobiernos municipales tienen facultades tributarias claramente establecidas en la CRE, los contribuyentes tienen, en consecuencia, el derecho de que los impuestos que pagan guarden concordancia con lo dispuesto por la norma constitucional.

## 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 pública de inconstitucionalidad **54-19-IN**.

**2. Declarar** la inconstitucionalidad del artículo 1 de la “Reforma a la Ordenanza que norma la determinación, gestión y recaudación del impuesto de patentes municipales en el cantón Azogues” que reformó el artículo 4, numerales 4.2 y

---

<sup>12</sup> CCE, sentencia 64-19-IN/23, 01 de noviembre 2023, párr. 21.



- 4.3, de la “Ordenanza que norma la determinación, gestión y recaudación del impuesto de patentes municipales en el cantón Azogues”, por ser contraria al principio de reserva de ley en materia tributaria contemplado en los artículos 132.3. y 301 de la CRE.
3. Declarar que de conformidad con el artículo 95 de la LOGJCC, la presente sentencia produce efectos generales hacia el futuro, salvo los procesos tributarios en sede administrativa y judicial que se encuentren pendientes de resolución y aquellos que se inicien por pago indebido y con fundamento en la inconstitucionalidad determinada en la presente sentencia. En este escenario los efectos retroactivos operarán solamente para lo que el GAD Municipal de Azogues haya recaudado con base en la ordenanza que a través de esta sentencia se ha declarado inconstitucional
  4. Exhortar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Azogues para que ejerza sus competencias normativas dentro de los límites constitucionales y legales, respetando sobre todo las competencias constitucionales del legislador.
  5. Disponer la notificación de este fallo a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, a fin de evitar prácticas similares.
  6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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 jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



005419IN-640b6



**Caso Nro. 0054-19-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes quince de enero de dos mil veinticuatro, 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 63-19-IN/24**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

### **CASO 63-19-IN**

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

#### **SENTENCIA 63-19-IN/24**

**Resumen:** La Corte analiza la constitucionalidad de los artículos 1, 3, 14 y 18 de la Ordenanza que reglamenta la determinación, procedimiento, control, recaudación y cobro del impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Atacames. Este Organismo determina que las disposiciones impugnadas contravienen el principio de reserva de ley en materia tributaria, en cuanto modifican elementos esenciales del impuesto, como el hecho generador, el sujeto pasivo, el lugar de presentación de la declaración, el lugar donde se debe realizar el pago del impuesto y la sanción por presentación y pago en forma tardía.

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

1. El 11 de diciembre de 2019, Diego Antonio Calderón Castelo, en calidad de apoderado especial de la compañía DIRECTV ECUADOR CIA. LTDA. (“**accionante**” o “**legitimado activo**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 3, 14 y 18 de la Ordenanza que reglamenta la determinación, procedimiento, control, recaudación y cobro del impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales del cantón Atacames (“**Ordenanza impugnada**” o “**disposición impugnada**”), expedida el 26 de junio 2019 por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Atacames (“**GADM de Atacames**” o “**GADM**”) y publicada en el Registro Oficial edición especial 995 de 3 de julio 2019.<sup>1</sup>
2. El 8 de enero de 2020 la competencia de la causa se radicó por sorteo en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. La acción fue signada con el número 63-19-IN.
3. El 21 de mayo de 2020 la Sala de Admisión decidió admitir a trámite la demanda de inconstitucionalidad<sup>2</sup> y negar la solicitud de suspensión provisional de las normas

<sup>1</sup> De los recaudos procesales de la causa, no se verifica la existencia de alegaciones o información relativa a la derogatoria de la norma impugnada. Además de la verificación de su estado en el Registro Oficial, página institucional del GADM, así como de bancos de búsqueda jurídicos tampoco se tiene constancia de la emisión de normas posteriores que la hayan derogado.

<sup>2</sup> El tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, y el juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.

impugnadas, requerida por el accionante. Además, dispuso al GADM de Atacames que remita a este Organismo el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la Ordenanza impugnada.

4. El 30 de junio de 2022, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza ponente avocó conocimiento del caso y dispuso remitir para conocimiento de la Asamblea Nacional y de la Presidencia de la República, el contenido de la demanda para que, de considerarlo necesario, presenten sus argumentos en el término de diez días. Además, la jueza sustanciadora convocó a audiencia pública.

### **1.1. Audiencia pública**

5. El 22 de agosto de 2022 se llevó a cabo la audiencia convocada por la jueza constitucional, a la cual compareció únicamente la parte accionante. A pesar de haber sido debidamente notificados, no comparecieron los representantes del GADM de Atacames y de la Procuraduría General del Estado.
6. En la diligencia intervino el abogado Jaime Alfonso Dousdebis Costa en representación de la parte accionante, quien ratificó la impugnación de inconstitucionalidad de las disposiciones normativas señaladas en su demanda.
7. Además, sostuvo que dichas disposiciones incurren en tres infracciones constitucionales: i) principio de reserva de ley, ii) principio de legalidad, y, iii) seguridad jurídica.
8. Señaló que la competencia que tienen los gobiernos autónomos descentralizados en materia tributaria les permite regular las tasas y las contribuciones especiales de mejoras. Sin embargo, indicó que estos no tienen atribución para regular impuestos.
9. En relación a los artículos 1, 3 y 14 de la Ordenanza impugnada, señaló que están viciados de inconstitucionalidad, ya que pretenden modificar el hecho generador y los sujetos pasivos del impuesto al 1.5 por mil, lo cual se encuentra establecido en el artículo 553 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”). Por lo que indicó que contravienen el principio de reserva de ley, ya que el impuesto al 1.5 por mil solo puede ser modificado por el presidente de la República y mediante norma con rango de ley.
10. En cuanto al artículo 18 de la Ordenanza impugnada, sostuvo que se pretende crear una sanción tributaria por el incumplimiento de la presentación de la declaración prevista en el artículo 14 de la misma Ordenanza. Al respecto, indicó que esta

regulación también se encuentra limitada por el principio de reserva ley y que además, esto ya se encuentra regulado en el COOTAD.

11. Finalmente, solicitó que en sentencia se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 14 y 18 de la Ordenanza impugnada.

## 2. Competencia

12. De conformidad con lo prescrito en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia a lo prescrito en los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad.

## 3. Normas impugnadas

13. El accionante señala como normas impugnadas los artículos 1, 3, 14 y 18 de la Ordenanza que reglamenta la determinación, procedimiento, control, recaudación y cobro del impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Atacames, los cuales establecen lo siguiente:

Art. 1.- Objeto de impuesto y hecho generador.- La realización eventual, habitual o permanente de actividades económicas comerciales, industriales, de telecomunicaciones, de construcción, financieras, inmobiliarias o cualquier tipo de actividad económica; ya sean todas las actividades antes referidas de distribución o comercialización, según el caso; que se ejecuten dentro de la jurisdicción cantonal del Cantón Atacames, ejercidas por las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y negocios individuales, nacionales o extranjeros, que estén obligados a llevar contabilidad, de conformidad a lo previsto en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y su Reglamento, constituye el hecho generador del presente impuesto.

Art. 3.- Sujeto pasivo.- Son sujetos pasivos de este impuestos, (sic) todas las personas naturales o jurídicas, las sociedades de hecho y de derecho, o aquellas que se hayan constituido en fideicomiso, sean nacionales o extranjeras, que tengan domicilio tributario, o establecimiento en el cantón Atacames que realice (sic) permanentemente o eventualmente actividades económicas, comerciales, industriales, de telecomunicaciones, de construcción, financieras, inmobiliarias, sean estos locales, marca o exhibición de productos comerciales, sean que se comercialice o distribuyan sus productos dentro del cantón, así como los que ejerzan cualquier actividad de orden económico, y que estén obligados a llevar contabilidad, de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y su Reglamento de aplicación.

Art. 14.- Domicilio principal en otros cantones y con actividad en el cantón Atacames.- Cuando la persona natural o jurídica esté domiciliada en otra jurisdicción y genere parte de su actividad económica de cualquier índole, sea a través de la comercialización o distribución de sus marca o ventas de productos comerciales, deberá presentar la

declaración, distribución de ingresos por cantón y realizar la liquidación del impuesto que corresponde a esta actividad económica a la Oficina de Rentas del GADM del Cantón Atacames, especificando el porcentaje de ingresos obtenidos en este cantón, sin perjuicio de que la persona natural o jurídica presente su declaración total ante el GAD Municipal de su domicilio principal.

Cuando los sujetos pasivos de este impuesto tengan su actividad económica sea esta de comercialización o distribución en el cantón Atacames, pero tiene su domicilio principal en una jurisdicción distinta al cantón Atacames, el impuesto se pagará al Municipio del lugar en donde se encuentre ubicada la fábrica o planta de producción; pero será obligación del contribuyente, que el porcentaje del impuesto que debe pagar en el Cantón Atacames, sea cancelado en esta jurisdicción.

Optando también al (sic) sujeto pasivo, en presentar la certificación de la Dirección Financiera del cantón donde ejecutó el pago total del impuesto y los documentos que acrediten la transferencia de dinero a las cuentas del GADM Atacames, una vez verificados tales documentos la Dirección Financiera otorgará una nota de crédito a efectos de que la Unidad de Rentas proceda con la emisión y registro de los valores que correspondan ingresar a las arcas municipales del cantón Atacames.

Art. 18.- Sanciones tributarias.- Los contribuyentes que presenten o paguen en forma tardía la declaración anual del impuesto del 1.5 por mil sobre los Activos Totales, serán sancionados con una multa equivalente al 20% del valor del impuesto 1.5 por mil que le correspondía cancelar.

#### **4. Alegaciones de las partes**

##### **4.1. Fundamentos y pretensión de la acción de inconstitucionalidad**

- 14.** El accionante alega que las disposiciones impugnadas vulneran los principios de reserva de ley, de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 132, 226 y 82 de la CRE, al pretender modificar el hecho generador, el sujeto pasivo y el lugar de presentación de la declaración del impuesto de 1.5 por mil sobre los activos totales.
- 15.** Sostiene que los elementos del impuesto antes referidos están debidamente regulados en el COOTAD, de conformidad con el principio de reserva de ley, pues de acuerdo con la Constitución, la creación y regulación de impuestos debe realizarse mediante ley, consecuentemente, un GAD no podría modificar la regulación de un impuesto mediante ordenanza.
- 16.** Manifiesta que el artículo 553 del COOTAD determina que solo podrán ser sujetos pasivos del impuesto al 1.5 por mil los administrados que ejerzan permanentemente actividades económicas y que estén obligados a llevar contabilidad. Además, que dicha norma prevé que la declaración de este impuesto debe presentarse ante el GAD del cantón en donde se encuentre el domicilio principal del obligado. Asimismo, refiere

que los artículos demandados de la Ordenanza modifican dichos presupuestos establecidos en la ley.

17. Menciona también que, de acuerdo al principio de legalidad, según el cual la autoridad está subordinada al ordenamiento jurídico y a las competencias otorgadas por la Constitución y la ley, la competencia en el orden tributario de los GAD les permite normar de manera reglamentaria las tasas y contribuciones de mejoras, mas no los impuestos.
18. Adicionalmente, indica que se pretende crear una sanción tributaria por el incumplimiento de la presentación de la declaración establecida en la Ordenanza y que el origen de la sanción es inconstitucional, constituyendo un recargo sobre el impuesto, por lo que su regulación rebasa las competencias normativas del GAD y ya se encuentra prevista en el COOTAD.
19. Paralelamente alega que la inobservancia de los principios de legalidad y de reserva de ley, vulnera la seguridad jurídica de personas naturales y jurídicas privadas, al trastocarse la previsibilidad de las normas del ordenamiento jurídico por la modificación del impuesto al 1.5 por mil.
20. A partir de los argumentos expuestos, solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 14 y 18 de la Ordenanza impugnada.

#### **4.2. Alegaciones del accionado**

21. A pesar de haber sido debidamente notificado el GADM de Atacames con el auto de admisión de fecha 21 de mayo de 2020 y con el auto de avoco conocimiento de fecha 30 de junio de 2022, a fin de que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas objeto de la presente acción, este no ha comparecido.

### **5. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

#### **5.1. Determinación del problema jurídico**

22. De acuerdo a lo previsto en la LOGJCC<sup>3</sup> y conforme a lo señalado por esta Corte, la acción pública de inconstitucionalidad debe contener (i) las disposiciones

---

<sup>3</sup>Art. 79.- Contenido de la demanda de inconstitucionalidad.- La demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...]

4. Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales.

5. Fundamento de la pretensión, que incluye:

constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.<sup>4</sup>

23. En el presente caso, el accionante ha señalado que los artículos 1, 3 y 14 de la Ordenanza impugnada contravienen el principio de reserva de ley y el principio de legalidad, argumentando que el GADM a través de Ordenanza ha modificado el hecho generador, los sujetos pasivos y el lugar donde debe presentarse la declaración del impuesto al 1.5 por mil, elementos que deben ser regulados mediante ley.
24. Con base a lo señalado, se advierte que se ha formulado un argumento claro y específico sobre los principios constitucionales que se consideran infringidos. No obstante, la Corte considera que dicho cargo puede ser abordado y reconducido únicamente en el marco del principio de reserva de ley en materia tributaria consagrado en los artículos 132 numeral 3 y 301 de la CRE, en aplicación del principio *iura novit curia*;<sup>5</sup> por cuanto, lo alegado por el accionante se centra fundamentalmente en cuestionar la actuación del GADM al alterar elementos esenciales del impuesto.
25. Por otro lado, el accionante alega la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza impugnada, en el cual se establece una sanción por la falta de presentación de la declaración y pago del impuesto, argumentando que el GADM excede sus competencias normativas y que esta sanción constituye un recargo sobre el impuesto. Al respecto, esta Magistratura advierte que el cargo formulado por el accionante se relaciona también con una posible transgresión al principio de reserva de ley que puede abordarse conjuntamente con las otras disposiciones impugnadas.<sup>6</sup>
26. Bajo tales términos, la Corte formulará el siguiente problema jurídico:

¿Los artículos 1, 3, 14 y 18 de la Ordenanza impugnada transgreden el principio de reserva de ley en materia tributaria consagrado en los artículos 132 numeral 3 y 301

---

a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance.

b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. [...]

<sup>4</sup> CCE, sentencia 64-19-IN/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 11.

<sup>5</sup> En aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte analizará los argumentos del accionante, también a la luz del artículo 301 de la CRE, a pesar de no haber sido expresamente alegado por el legitimado activo.

<sup>6</sup> Si bien de la lectura del cargo formulado por el accionante no se verifica un argumento concreto respecto al artículo 18 de la ordenanza impugnada, ya que no precisa las disposiciones constitucionales supuestamente transgredidas, con base a lo previsto en el artículo 4 numeral 13 de la LOGJCC, que reconoce la potestad de los jueces constitucionales de aplicar el principio *iura novit curia*, se abordará el argumento expuesto por el legitimado activo a la luz de los principios de reserva de ley y de legalidad.



de la CRE, al modificar elementos esenciales del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales?

## **5.2. Resolución del problema jurídico**

### **5.2.1. ¿Los artículos 1, 3, 14 y 18 de la Ordenanza impugnada transgreden el principio de reserva de ley en materia tributaria consagrado en los artículos 132 numeral 3 y 301 de la CRE, al modificar elementos esenciales del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales?**

27. Según señala el accionante, las disposiciones impugnadas pretenden modificar el hecho generador, los sujetos pasivos y el lugar de presentación de la declaración del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales; además, alega que se establece una sanción ante la presentación o pago tardío de la declaración del impuesto, elementos que se encuentran establecidos y regulados en el COOTAD. A partir de ello, sostiene que las normas impugnadas transgreden el principio de reserva de ley, ya que la creación y regulación de impuestos no puede realizarse mediante ordenanza y requiere de una norma con rango de ley.
28. A fin de analizar dichos cargos bajo el principio de reserva de ley, debe aclararse en primer lugar que el examen que desarrollará este Organismo en orden a determinar la constitucionalidad de las normas impugnadas no se limitará a contrastar la Ordenanza dictada por el GADM de Atacames con las disposiciones del COOTAD, pues aquello se traduciría en un examen de mera legalidad que no es competencia de esta Corte y que corresponde a la justicia ordinaria.
29. En este sentido, la Corte ha precisado que el análisis de una ordenanza a la luz del principio de reserva de ley en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad no se trata de una simple confrontación entre normas infraconstitucionales, sino que este análisis adquiere una dimensión constitucional para efectos de verificar si un gobierno municipal se extralimitó en sus competencias conferidas por la Constitución.<sup>7</sup>
30. Ahora bien, en relación al principio de reserva de ley en materia tributaria, el artículo 132 de la CRE establece como una de las atribuciones de la Asamblea Nacional el “aprobar como leyes las normas generales de interés común”. Además, la misma disposición en el numeral 3 determina que se requiere de ley para: “[c]rear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados”.

---

<sup>7</sup> CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 21.

**31.** En la misma línea de lo señalado, el artículo 301 de la CRE prevé adicionalmente:

Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

**32.** Con base a las disposiciones referidas, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la creación, modificación y supresión de impuestos está protegida por el principio de reserva de ley, en consecuencia, le corresponde exclusivamente al legislador desarrollar su contenido y alcance.<sup>8</sup>

**33.** A la par, este Organismo ha reconocido también que el principio de reserva de ley en materia tributaria contempla ciertas excepciones, así por ejemplo la potestad tributaria que tienen los gobiernos autónomos descentralizados,<sup>9</sup> la misma que se encuentra consagrada en el artículo 264 numeral 5 de la CRE y establece la competencia exclusiva de los gobiernos locales para “[c]rear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”. Al respecto, se ha precisado que, si bien el principio de reserva de ley en materia tributaria afecta a los impuestos, los GAD conservan la potestad tributaria que les permite configurar y regular las tasas y contribuciones especiales de mejoras, vía ordenanza y en el ámbito de sus competencias territoriales.<sup>10</sup>

**34.** Por otro lado, ha sido señalado que el principio constitucional de reserva de ley en materia tributaria no excluye la posibilidad de que, por la tecnicidad de un impuesto o por circunstancias determinadas de orden económico y social, los elementos adicionales para la aplicación de un impuesto “se desarrollen mediante normas infralegales, siempre y cuando sea expresa tal remisión”.<sup>11</sup>

**35.** En esta línea, la jurisprudencia constitucional señala que los gobiernos autónomos descentralizados, si bien no tienen potestad tributaria con relación a los impuestos, sí tienen ciertas facultades para reglamentar su cobro.<sup>12</sup> Esta facultad para reglamentar el cobro de un impuesto nace de lo previsto en el artículo 492 del COOTAD<sup>13</sup> y se

<sup>8</sup> CCE, sentencia 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párrs. 69, 70 y 71; sentencia 64-19-IN/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 15; sentencia 24-20-IN/23, de 16 de agosto de 2023, párr. 37.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 111-20-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 25.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 111-20-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 26.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 38.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 64-19-IN/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 17; sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre 2023, párr. 39.

<sup>13</sup> COOTAD: “Art. 492.- Reglamentación. - Las municipalidades y distritos metropolitanos reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos.

encuentra limitada por la imposibilidad de modificar los elementos centrales o esenciales que configuran un impuesto, atribución que, en virtud del principio de reserva de ley, corresponde exclusivamente a la Asamblea Nacional.

36. Bajo este orden de ideas, la potestad normativa tributaria de los gobiernos autónomos descentralizados se circunscribe a: i) la creación y regulación de tasas y contribuciones especiales de mejoras; y, ii) facultades reglamentarias respecto del cobro de impuestos, conforme a las limitaciones indicadas en el párrafo precedente, esto es, siempre que no se altere los elementos básicos del impuesto.
37. Sobre los **elementos básicos o esenciales** de un impuesto, la Corte ha señalado que estos se refieren a: “hecho generador, sujetos de la relación tributaria, exenciones, exoneraciones, deducciones, sanciones, reclamos y recursos”.<sup>14</sup>
38. En el caso *in examine*, el accionante alega que a través de las disposiciones impugnadas se pretende modificar i) el hecho generador, ii) los sujetos pasivos, iii) el lugar de presentación de la declaración y pago del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales; y además, argumenta que iv) se pretende establecer una sanción con relación a la presentación o pago tardío de la declaración del impuesto. En este sentido, cabe señalar que este tributo se encuentra establecido y regulado en el artículo 552 y siguientes del COOTAD, de ahí que, con base en los argumentos del accionante, la Ordenanza impugnada estaría alterando elementos esenciales del impuesto establecidos en la ley.
39. Con base en lo señalado, para el presente examen resulta necesario remitirse al COOTAD, en orden a verificar la posible modificación del impuesto en cuestión, sin que ello implique efectuar un análisis sobre posibles controversias entre preceptos legales;<sup>15</sup> por el contrario, conforme se indicó en el párrafo 29 *supra*, en aplicación del principio de reserva de ley en materia tributaria se analizará si el contenido del acto normativo cuya inconstitucionalidad se demanda, regula aspectos que deberían constar en una ley, de conformidad a los artículos 132 numeral 3 y 301 de la CRE.

---

La creación de tributos así como su aplicación se sujetará a las normas que se establecen en los siguientes capítulos y en las leyes que crean o facultan crearlos”.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 61-09-IN/19, 21 de mayo de 2019, párr. 21. Véase también la sentencia 014-12-SIN-CC de 19 de abril de 2012, en la que se señaló que son elementos básicos de los impuestos: “el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse, conforme lo previsto en el artículo 4 del Código Tributario”.

<sup>15</sup> En la sentencia 101-20-IN/23, párr. 25, la Corte señaló que “para determinar la constitucionalidad de una ordenanza municipal atendiendo al principio de reserva de ley tributaria y al principio de legalidad, y en particular cuando se analiza el cargo de la modificación del impuesto, es preciso y forzoso cotejarla con la ley que lo creó. Solo de esa manera se podrá llegar a la conclusión sobre si la ordenanza respeta dichos principios constitucionales”.

**40.** Con relación al **i) el hecho generador del impuesto**, entendido como el presupuesto establecido en la ley que configura el nacimiento de la obligación tributaria,<sup>16</sup> se debe señalar lo siguiente:

**40.1.** De la revisión de los artículos 552 y 553 del COOTAD, se advierte que el hecho generador del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, se configura por: i) la realización permanente de actividades económicas y ii) que el contribuyente se encuentre obligado a llevar contabilidad.

**40.2.** La Ordenanza impugnada en su artículo 1, establece como hecho generador del impuesto, lo siguiente:

[I]a realización eventual, habitual o permanente de actividades económicas comerciales, industriales, de telecomunicaciones, de construcción, financieras, inmobiliarias o cualquier tipo de actividad económica; ya sean todas las actividades antes referidas de distribución o comercialización, según el caso; que se ejecuten dentro de la jurisdicción cantonal del Cantón Atacames, ejercidas por la personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y negocios individuales, nacionales o extranjeros, que estén obligados a llevar contabilidad, de conformidad a lo previsto en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y su Reglamento.

**40.3.** A partir de lo señalado en las disposiciones previamente citadas, se observa que la Ordenanza impugnada desarrolla a mayor detalle las actividades que pueden constituir el hecho generador del impuesto. Así, la Ordenanza desglosa a las actividades económicas en: comerciales, industriales, de telecomunicaciones, de construcción, financieras o inmobiliarias, sean estas de distribución o comercialización. No obstante, cada una de estas guarda relación con el género de actividades económicas que establece el COOTAD, por lo tanto, en principio, no se altera el hecho generador del impuesto al 1.5 por mil, en cuanto a la naturaleza de las actividades que son gravadas con este tributo.

**40.4.** Por otro lado, se evidencia una clara distinción en relación a la temporalidad o frecuencia en la ejecución de las actividades económicas que configuran el hecho generador del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, pues mientras el COOTAD determina que éstas sean realizadas de forma **permanente**, el artículo impugnado establece que la ejecución puede ser, adicionalmente, **eventual** o **habitual**.

---

<sup>16</sup> Código Tributario: “Art. 16.- Hecho generador.- Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo”.

**40.5.** Al respecto, esta Magistratura ha señalado previamente que el criterio de **permanencia** como parte del hecho generador de un impuesto puede significar una diferencia fundamental entre dos disposiciones, en la medida que, al distinguir entre una actividad económica permanente de otra que no lo sea, los efectos tributarios serán considerables en cada situación.<sup>17</sup>

**40.6.** Así las cosas, la Ordenanza impugnada al configurar el hecho generador del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, amplía el alcance de las situaciones que podrían ser gravadas con el tributo, considerando para ello, a toda persona que ejerza actividades económicas en el cantón Atacames, independientemente de la frecuencia con que lo realice. De esta manera, el artículo 1 de la Ordenanza impugnada modifica sustancialmente el hecho generador del impuesto objeto de análisis, en cuanto a la temporalidad en la realización de las actividades económicas que son gravadas con el impuesto

**41.** Sobre **ii) el sujeto pasivo**, el artículo 16 del Código Tributario establece que este concepto alude a la persona natural o jurídica obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea en calidad de contribuyente o responsable. En el caso *sub examine*, con relación al sujeto pasivo del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, se observa lo siguiente:

**41.1** El artículo 553 del COOTAD, expresamente determina como sujetos pasivos de este impuesto a:

“las personas naturales, jurídicas, sociedades nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal, que ejerzan permanentemente actividades económicas y que estén obligados a llevar contabilidad, de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y su Reglamento. [...]”

**41.2** Por su lado, el artículo 3 de la Ordenanza impugnada establece como sujetos pasivos a:

“[...] todas las persona naturales o jurídicas, las sociedades de hecho y de derecho, o aquellas que se hayan constituido en fideicomiso, sean nacionales o extranjeras, que tengan domicilio tributario, o establecimiento en el cantón Atacames que realice permanentemente o eventualmente actividades económicas, comerciales, industriales, de telecomunicaciones de construcción, financieras, inmobiliarias, sean estos locales, marca o exhibición de productos comerciales, sean que comercialice o distribuyan sus productos dentro del cantón, así como los que ejerzan cualquier actividad de orden económico, y que estén

---

<sup>17</sup> CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 46.5.

obligados a llevar contabilidad, de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y su Reglamento de aplicación.

**41.3** Sobre esta base, se advierte que el artículo 3 de la Ordenanza impugnada introduce conceptos dentro del sujeto pasivo del impuesto que no se encuentran expresamente regulados en las disposiciones del COOTAD. Así, la Ordenanza señala como sujetos pasivos a “[...] las sociedades de hecho y de derecho, o aquellas que se hayan constituido en fideicomiso [...]”. Además, establece nuevamente la realización de actividades económicas de forma eventual, como elemento para determinar la calidad de sujetos obligados a cumplir con esta prestación tributaria.

**41.4** Ahora bien, en la sentencia 101-20-IN/23 esta Magistratura señaló que:

Introducir a la sociedad de hecho como sujeto pasivo del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, no modifica el sujeto pasivo del COOTAD, pues los sujetos pasivos siguen siendo las personas naturales o jurídicas que hayan intervenido en su documento constitutivo siempre y cuando este no se haya inscrito en el Registro Mercantil o en la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, según corresponda.<sup>18</sup>

**41.5** A partir de lo mencionado, la inclusión de las sociedades de hecho o aquellas que se hayan constituido en fideicomiso no representa una modificación de los sujetos pasivos de este impuesto.

**41.6** Sin embargo, conforme al análisis realizado sobre el criterio de permanencia contenido en los párrafos 40.5 y 40.6, lo señalado en el artículo 3 de la Ordenanza impugnada, sí modifica el sujeto pasivo del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, al establecer que la realización de actividades económicas no necesariamente debe ser permanente, sino que además puede ser eventual.

**42.** Con respecto a **iii) el lugar de presentación de la declaración y pago del impuesto**, se observa lo siguiente:

**42.1.** El artículo 553 del COOTAD regula lo correspondiente a la presentación de la declaración y el pago del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, en los siguientes términos:

Los sujetos pasivos que realicen actividades en más de un cantón presentarán la declaración del impuesto en el cantón en donde tenga su domicilio principal,

---

<sup>18</sup> CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 45.5.

especificando el porcentaje de los ingresos obtenidos en cada uno de los cantones donde tenga sucursales, y en base a dichos porcentajes determinarán el valor del impuesto que corresponde a cada Municipio.

Para el pago de este impuesto por parte de las empresas de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, se tendrá en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.

Cuando los sujetos pasivos de este impuesto tengan su actividad en una jurisdicción distinta al Municipio o Distrito Metropolitano en el que tienen su domicilio social, el impuesto se pagará al Municipio del lugar en donde se encuentre ubicada la fábrica o planta de producción.

**42.2.** Por su lado, el artículo 14 de la Ordenanza impugnada, en cuanto a la presentación de la declaración del impuesto, establece lo siguiente:

Cuando la persona natural o jurídica estén (sic) domiciliada en otra jurisdicción y genere parte de su actividad económica de cualquier índole, sea a través de la comercialización o distribución de sus marca o ventas de productos comerciales, **deberá presentar la declaración, distribución de ingresos por cantón y realizar la liquidación del impuesto que corresponde a esta actividad económica a la Oficina de Rentas del GADM del Cantón Atacames**, especificando el porcentaje de ingresos obtenidos en este cantón, sin perjuicio de que la persona natural o jurídica presente su declaración total ante el GAD Municipal de su domicilio principal. (Énfasis añadido)

**42.3.** Con relación al lugar donde se debe pagar el impuesto, el segundo inciso del artículo 14 de la Ordenanza impugnada, señala:

Cuando los sujetos pasivos de este impuesto tengan su actividad económica sea esta de comercialización o distribución en el cantón Atacames, pero tiene su domicilio principal en una jurisdicción distinta al cantón Atacames, el impuesto se pagará al Municipio del lugar en donde se encuentre ubicada la fábrica o planta de producción; pero será obligación del contribuyente, que el porcentaje del impuesto que debe pagar en el Cantón Atacames, sea cancelado en esta jurisdicción.

**42.4.** Sobre el lugar de presentación de la declaración del impuesto, se advierte que la Ordenanza impugnada modifica lo prescrito por el COOTAD, al determinar que sobre los ingresos generados en el cantón Atacames, se deberá presentar la declaración y realizar la liquidación del impuesto ante la Oficina de Rentas del GAD de este cantón, sin perjuicio de que el contribuyente presente una declaración total ante el municipio donde tenga su domicilio principal. Mientras que el artículo 553 del COOTAD establece que la declaración se presentará en el cantón donde se tenga el domicilio tributario o donde tenga su fábrica o planta de producción, según corresponda. En tal



sentido, la disposición impugnada altera lo relativo al lugar de presentación de la declaración del impuesto.

**42.5.** Sobre el lugar donde debe realizarse el pago del impuesto, este Organismo observa que el artículo 14 de la Ordenanza impugnada determina que los contribuyentes que realicen actividades económicas en el cantón Atacames y que tengan su domicilio principal en otra jurisdicción, deben pagar el impuesto donde se encuentre ubicada la fábrica o planta de producción; lo cual, *prima facie* concuerda con lo señalado en el COOTAD. No obstante, la disposición impugnada establece además que, será obligación del contribuyente pagar el porcentaje del impuesto que corresponde al cantón Atacames, al GAD de esta jurisdicción; al respecto, se identifica que lo establecido por la Ordenanza altera lo previsto por el COOTAD. En tanto, la declaración y pago total del tributo se deben efectuar ante la municipalidad del lugar en el que esté ubicada la fábrica o planta de producción, determinando en dicha declaración el valor del impuesto que corresponde a los otros municipios, esto es, aquel en el que el contribuyente tenga su domicilio principal o social, así como aquellos municipios en los que se ejerzan las actividades económicas gravadas.<sup>19</sup> Por lo tanto, la disposición impugnada modifica el lugar de pago del impuesto ya que este se debería realizar ante el GAD donde se encuentra el domicilio o fábrica del sujeto pasivo, según corresponda; y, será el GAD que haya recaudado los valores el que deberá pagar a otros municipios, como el de Atacames, lo que proporcionalmente les corresponda, en caso de que el contribuyente realice actividades económicas en ese cantón.

**42.7.** Por lo expuesto, la Corte advierte que el artículo 14 de la Ordenanza objeto de análisis modifica el lugar para presentar la declaración y pagar el impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales.

**43.** Finalmente, respecto a **iv) la sanción por la presentación de la declaración y el pago del impuesto, de forma tardía**, se observa lo siguiente:

**43.1.** Sobre el plazo para el pago del impuesto, el artículo 555 del COOTAD establece que “se pagará hasta 30 días después de la fecha límite establecida

---

<sup>19</sup> Procuraduría General del Estado, Extracto de Consulta, Impuesto al 1.5 por mil, expedido a través de OF. PGE. N°: 09161 de 18-01-2017. En el cual se señaló, además: “Por lo tanto, la Municipalidad que recauda o percibe el pago total de este impuesto, está legalmente obligada, de acuerdo con el artículo 553 del COOTAD a distribuir a las demás municipalidades que según el artículo 552 *Ibidem* tengan el carácter de sujetos activos del impuesto, el valor proporcional del tributo que les corresponda, en las mismas proporciones que las consignadas en la declaración del contribuyente”.

para la declaración del impuesto a la renta”; para esto, se determina además que el tributo corresponde al activo total del año calendario anterior y el período financiero correrá del 1 de enero al 31 de diciembre.

**43.2.** Por su lado, el artículo 18 de la Ordenanza impugnada señala que los contribuyentes que declaren y paguen de forma tardía la declaración anual del impuesto, serán sancionados con una multa equivalente al 20% del valor de la obligación tributaria que les correspondía cancelar.

**43.3.** Al respecto, se advierte que la disposición impugnada configura una sanción que no se encuentra prevista en el COOTAD, lo cual implica una modificación en los elementos estructurantes de la obligación tributaria conforme al criterio citado en los párrafos 36 y 37 *supra*. Además, el establecer esta sanción excede a la potestad tributaria que tienen los gobiernos autónomos descentralizados, a los cuales se faculta únicamente a reglamentar el cobro de impuestos, mas no a configurar este tipo de infracciones.

**43.4.** Adicionalmente, en lo que se refiere a la sanción prevista en la norma impugnada, la Corte considera pertinente vincular su análisis con el principio de legalidad en materia sancionatoria consagrado en el artículo 76 numeral 3 de la CRE, según el cual “nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley”.

**43.5.** El principio de legalidad en materia sancionatoria representa un límite transversal al poder punitivo del Estado, aplicable en materia penal, administrativa o de cualquier otra índole.<sup>20</sup> Esta Magistratura ha precisado que este principio articula dos garantías en orden a tutelar los derechos de las personas, a saber, el principio de reserva de ley y el principio de tipicidad.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 31.

<sup>21</sup> La Corte en la sentencia 34-17-IN/21, señaló que esta doble dimensión implícita en el principio de legalidad, se refiere a:

(i) Por un lado, la reserva de ley que es de carácter formal y constituye una garantía relacionada al rango necesario que deben tener las normas que tipifican y sancionan infracciones. En tal sentido, la garantía de reserva de ley no se encuentra únicamente prevista por la Constitución, a propósito del derecho al debido proceso, sino que también encuentra sustento constitucional en el artículo 132 numeral 2 de la CRE que dispone que “se requerirá de ley [para] (...) Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”.

(ii) Por otra parte, el principio o mandato de tipicidad que es de carácter material y constituye una garantía de las personas que exige la predeterminación normativa de las conductas que sean consideradas ilícitas y sus sanciones correspondientes. En tal sentido, el principio de tipicidad dota de previsibilidad y certeza mediante la exigencia de normas jurídicas previas (lex previa) que permitan predecir con suficiente nivel

- 43.6.** Siguiendo la línea de lo señalado, el principio de legalidad en materia sancionatoria implica que no se pueden sancionar conductas que no han sido prohibidas mediante ley; en plena concordancia con lo previsto en el artículo 132 numeral 2 de la CRE que expresamente dispone que se requiere ley para “[t]ipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”.
- 43.7.** Así las cosas, de un análisis integral de las disposiciones constitucionales que establecen la garantía de reserva de ley en materia tributaria y el principio de legalidad en la esfera sancionatoria, la Corte determina que el GADM de Atacames carecía de competencia para establecer una sanción frente a la demora en la presentación de la declaración y el pago del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, toda vez que se trata de una facultad que debe ser ejercida mediante acto normativo con rango de ley.
- 43.8** Por lo expuesto, se evidencia que el artículo 18 de la Ordenanza impugnada es contrario a las disposiciones constitucionales antes referidas.
- 44.** Con base al análisis desarrollado en los párrafos 40, 41, 42 y 43 *supra*, se determina que los artículos 1, 3, 14 y 18 de la Ordenanza impugnada modifican elementos básicos del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, a saber, el hecho generador, el sujeto pasivo, el criterio para determinar el lugar donde debe presentarse la declaración y el pago del impuesto y la sanción por la presentación de la declaración y el pago del impuesto, en forma tardía.
- 45.** En consecuencia, con la alteración de los elementos esenciales del impuesto a través de la Ordenanza impugnada, se contravienen las disposiciones constitucionales que obligan a que toda modificación de impuestos se realice a través de normas con rango de ley.
- 46.** En virtud del análisis que antecede se concluye que los artículos 1, 3, 14 y 18 de la Ordenanza impugnada, al modificar el impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales en sus elementos básicos identificados en el párrafo 44 *supra*, contravienen el principio de reserva de ley en materia tributaria consagrado en los artículos 132 y 301 de la CRE.
- 47.** Finalmente, la presente sentencia tendrá efectos retroactivos para los procesos tributarios en sede administrativa y judicial que se encuentren pendientes de resolución y aquellos que se inicien en lo posterior, por pago indebido y con fundamento en las

---

de certeza las infracciones y su respectiva sanción (lex certa), por lo que este principio se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a la seguridad jurídica. (énfasis en el texto original)

inconstitucionalidades determinadas en el párrafo 44 *supra*. Los efectos retroactivos operarán solamente para lo que el GADM de Atacames haya recaudado con base en la Ordenanza impugnada. La retroactividad de los efectos se justifica por la vulneración del derecho que tienen los contribuyentes de pagar impuestos que hayan sido establecidos en la ley.<sup>22</sup> Para esta Corte es claro que así como los gobiernos municipales tienen facultades tributarias claramente establecidas en la CRE, los contribuyentes tienen, en consecuencia, el derecho de que los impuestos que pagan tengan un origen legítimo que guarde concordancia con lo dispuesto por la norma constitucional.

## 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 pública de inconstitucionalidad **63-19-IN**.
2. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 14 y 18 de la Ordenanza que reglamenta la determinación, procedimiento, control, recaudación y cobro del impuesto del 1.5 por mil, sobre los activos totales en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Atacames, publicada en el Registro Oficial edición especial 995 de 3 de julio de 2019, por ser contrarios al principio de reserva de ley en materia tributaria previsto en los artículos 132 numeral 3 y 301 de la CRE.
3. Declarar que, de conformidad con el artículo 95 de la LOGJCC, la presente sentencia produce efectos generales hacia el futuro, salvo los procesos tributarios en sede administrativa y judicial que se encuentren pendientes de resolución y aquellos que se inicien en lo posterior, por pago indebido y con fundamento en las inconstitucionalidades determinadas en el párrafo 44 *supra* de la presente sentencia. En este escenario, los efectos retroactivos operarán solamente para lo que el GADM de Atacames haya recaudado con base en la Ordenanza impugnada.
4. Exhortar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Atacames que ejerza sus competencias normativas dentro de los límites constitucionales y legales, respetando las competencias constitucionales del legislador.

---

<sup>22</sup> CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 79

5. Disponer la notificación de este fallo a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, a fin de evitar prácticas similares.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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 jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

006319IN-640b7

**Caso Nro. 0063-19-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes quince de enero de dos mil veinticuatro, 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 51-19-IS/24**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

## **CASO 51-19-IS**

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

#### **SENTENCIA 51-19-IS/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento al verificar que la medida dispuesta en la sentencia dictada el 3 de diciembre de 2018 por la Corte Provincial de Pichincha no ha sido cumplida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Mejía. La Corte además, llama la atención al GAD de Mejía y al juez ejecutor, por haber incumplido la medida y por no haber agotado todas las facultades para garantizar su cumplimiento, respectivamente.

## **1. Antecedentes y procedimiento**

### **1.1. Antecedentes procesales**

#### **1.1.1. Acción de protección de origen**

1. El 6 de septiembre de 2018, Carlos Enrique López Chipugsi en calidad de administrador y representante legal de la Asociación de Producción Agropecuaria Los Ilinizas -ASOPROALI- (“**asociación**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Mejía (“**GAD de Mejía**” o “**entidad accionada**”) y el procurador general del Estado, impugnando la política pública de dicho municipio sobre los requisitos de acceso de comercialización de productos al interior del Mercado Mayorista de Machachi.<sup>1</sup>
2. El 18 de septiembre de 2018, la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Mejía, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) desechó la demanda por improcedente.<sup>2</sup> De esta decisión, la asociación interpuso un recurso de apelación.

<sup>1</sup> Proceso signado con el número 17292-2018-00487. En su demanda, la asociación señaló que: “[l]a política pública ejercida por el [GAD] es discriminatoria frente a los grandes productores, pues como requisitos para poder acceder al interior del mercados [sic] y poder comercializar nuestros productos, se nos exige inspecciones previas a nuestras propiedades, sementeras, lotes donde se encuentran nuestras pequeñas siembras de manera previa para acceder al interior del mercado [...]”. Alegó la vulneración del derecho al trabajo, a la igualdad y no discriminación, a una vida digna y a una vida sin violencia.

<sup>2</sup> La Unidad Judicial consideró que “lo que realmente existe es la inconformidad del accionante con la decisión o resolución administrativa en el manejo de la política pública para otorgar los espacios para expender productos por parte del GAD Municipal del cantón Mejía, lo que permite colegir que sus



3. El 3 de diciembre de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”), en sentencia de mayoría,<sup>3</sup> aceptó parcialmente el recurso de apelación, reformó la sentencia subida en grado; declaró la vulneración del derecho al debido proceso de los miembros de la asociación; y dispuso que el GAD de Mejía emita la normativa que regule el comercio al interior del Mercado Mayorista de aquel cantón.<sup>4</sup>

#### 1.1.2. Fase de ejecución

4. El 16 de enero de 2019, Henry Santiago Leiva Brucil, juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Mejía (“**juez ejecutor**”) comunicó a las partes la recepción del proceso con la ejecutoria de la sentencia dictada por la Corte Provincial.
5. El 11 de febrero de 2019, la asociación solicitó: a) se requiera al GAD de Mejía emita la normativa correspondiente -conforme lo dispuesto en la sentencia-; b) se remita “una copia certificada [sic] a la máxima autoridad del GAD de Mejía a efectos de que identifique a los funcionarios públicos que han incurrido en la violación de derechos y se proceda a iniciar las acciones administrativas correspondientes”; y c) se remitan copias certificadas a la Fiscalía Provincial de Pichincha para que se inicie la investigación “de la violación de los derechos constitucionales [mayúsculas del original omitidas]”.<sup>5</sup>

---

impugnaciones son asuntos de mera legalidad que en sede constitucional no es posible conocer. Ya que de sentirse el accionante afectado en su derecho al trabajo el accionante podía reclamar mediante la vía administrativa correspondiente conforme los argumentos de orden fácticos y jurídicos anotados.”

<sup>3</sup> En el voto de minoría del juez Richard Iván Buenaño Loja consideró que: “En la especie, al haberse vulnerado el derecho al debido proceso, esto involucra la trasgresión (sic) a otros derechos económicos y sociales, de los actores quienes han sido sujetos de presiones y hostigamientos. Por lo que al tenor del Art. 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se verifica la violación del derecho Constitucional al debido proceso, que ha sido impuesta por la autoridad del Señor Director de Servicios Públicos e Higiene, al imponer un requisito de Inspección previa.”

<sup>4</sup> La Corte Provincial consideró, en lo principal, que: “Si bien en el caso, se ha manifestado que los actos ejercidos por el Jefe del Mercado Mayorista del cantón Mejía ha vulnerado el derecho de los socios de la Asociación “ASOPROALI”, al trabajo, a la vida digna y sin violencia y al derecho a la igualdad sin discriminación, de los hechos que se han puesto en evidencia en las alegaciones tanto de la parte que acciona como de los accionados y de la prueba que las dos partes aportan al proceso, se puede colegir que el derecho vulnerado es el debido proceso, toda vez que, aunque el Administrador del Mercado Mayorista está facultado para dictar las disposiciones que considere necesarias para el buen manejo, orden y funcionamiento del mercado, su atribución debe estar enmarcada en el respeto a los principios que definen la seguridad jurídica; y, las medidas sancionatorias deben ser aplicadas por autoridad competente y bajo un debido proceso, que en la especie no ha justificado la parte demandada como era su obligación.”

<sup>5</sup> Para fundamentar este pedido, la asociación transcribió partes del voto salvado del juez Richard Iván Buenaño Loja y citó el artículo 20 de la LOGJCC.

6. El 12 de febrero y el 6 de marzo de 2019, el juez ejecutor conminó a la entidad accionada a fin de que cumpla con la sentencia de la Corte Provincial.
7. El 7 de marzo de 2019, la asociación solicitó al juez ejecutor “se sirva atender de manera inmediata” lo solicitado en los literales b y c del escrito de 11 de febrero de 2019 (párr. 5 *supra*); y solicitó se remita el expediente a la Corte Constitucional ante el alegado incumplimiento del GAD de Mejía.
8. El 22 de marzo del mismo año, el juez ejecutor corrió traslado del escrito a la entidad accionada concediéndole el término de 48 horas para que se pronuncie al respecto, señalando que “vencido dicho término, se resolverá lo que en derecho corresponda”.
9. El 26 de marzo de 2019, la asociación señaló que sus pedidos no han sido resueltos ni atendidos, ni existe una fundamentación sobre una negativa de los mismos, por lo que insistió en los requerimientos señalados en los párrafos 5 y 7 *supra*.
10. El 29 de marzo de 2019, el juez ejecutor señaló que los literales b y c del escrito de 11 de febrero de 2019 presentado por la asociación (párrafo 5 *supra*), se refieren “a lo establecido en el voto salvado, que es una excepción a la decisión de la mayoría [...] por lo que en el decreto de fecha 6 de marzo de 2019 [...] no cabe aclaración alguna”.
11. El 1 de abril de 2019, la secretaría de la Unidad Judicial envió el oficio correspondiente conforme lo dispuesto en providencia de 6 de marzo de 2019, referida en el párrafo 6.
12. El 19 de junio de 2019, la asociación solicitó, en lo principal, se certifique “los tiempos de los requerimientos de cumplimiento de sentencia”. Dicho pedido fue proveído el 24 de junio de 2019.
13. El 1 de julio de 2019, la asociación insistió en que se dé cumplimiento a su pedido descrito en el párrafo anterior; y el 2 de julio de 2019 se sentó razón de que han transcurrido 6 meses y 25 días desde la emisión de la sentencia de la Corte Provincial.
14. El 4 de julio de 2019, la asociación solicitó: i) que una vez sentada la razón del tiempo transcurrido, se resuelva lo pertinente; ii) por segunda ocasión, se remita el expediente a la Corte Constitucional.

15. El 16 de julio de 2019, el juez ejecutor dispuso remitir oficios a las autoridades del GAD de Mejía a fin de que en el plazo de 24 horas informen respecto al cumplimiento de la sentencia. Los oficios fueron enviados el 17 de julio de 2019.
16. El 25 de julio de 2019, Roberto Carlos Hidalgo Pinto y Adolfo Ramiro Mayorga Cárdenas, alcalde y procurador síndico del GAD de Mejía informaron que, desde el 15 de mayo de 2019, entraron en funciones como nuevas autoridades del GAD de Mejía por lo que solicitaron “un tiempo prudencial” para cumplir con lo requerido por cuanto “durante estos 60 días de gestión, aún no hemos logrado tener al 100% el estado real en el que se encuentra el [GAD de Mejía]”.
17. El 30 de julio de 2019, el juez ejecutor corrió traslado de la respuesta de la entidad accionante por 72 horas a la asociación “a fin de que se pronuncien con el contenido del mismo”.
18. El 1 de agosto de 2019, la asociación señaló que la justificación del GAD de Mejía es “infantil y sin sentido [mayúsculas omitidas]” y solicitó por tercera ocasión que se remita el expediente a la Corte Constitucional.
19. El 14 de agosto de 2019, en consideración de que habían transcurrido “más de 8 meses, sin que el [GAD de Mejía] haya dado cumplimiento a la sentencia dictada” y que pese a las varias providencias realizando requerimientos, el GAD de Mejía respondió que “existió un cambio de administración y que no cuentan aún con la información correspondiente” el juez ejecutor, a petición de parte, dispuso remitir el expediente a la Corte Constitucional.

## **1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

20. El 5 de septiembre de 2019, consta la recepción del informe del juez ejecutor con el expediente judicial.<sup>6</sup>
21. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en atención a la resolución cronológica de las causas, avocó conocimiento del caso el 19 de diciembre de 2022 y concedió el término de cinco días para la presentación de un informe detallado sobre el presunto incumplimiento a la asociación, a las autoridades del GAD de Mejía y al juez ejecutor. Además, dispuso notificar a la Procuraduría General del Estado.

---

<sup>6</sup> Acción de incumplimiento 51-19-IS, oficio de recepción. Conforme el acta 057-O-2019-CCE de 12 de noviembre de 2019, la presente causa fue, en su momento, sorteada al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantez.

22. El 9 de enero de 2023, la Procuraduría General del Estado señaló casillero para notificaciones.
23. El 27 de octubre de 2023, la jueza sustanciadora insistió a las partes procesales remitir la información requerida en el auto de 19 de diciembre de 2022.
24. El 7 de noviembre de 2023,<sup>7</sup> el juez de la Unidad Judicial remitió su informe sobre el presunto incumplimiento de la sentencia; así como su justificación sobre la imposibilidad de ejecutar la decisión.
25. El 10 de noviembre de 2023, el GAD de Mejía presentó su informe de descargo.
26. El 15 de noviembre de 2023, la asociación presentó su informe respecto al presunto incumplimiento.

## 2. Competencia

27. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“CRE”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

## 3. Decisión cuyo incumplimiento se pretende

28. De acuerdo a los antecedentes procesales detallados, la sentencia cuyo incumplimiento se alega fue emitida por la Corte Provincial el 3 de diciembre de 2018, la cual, luego de declarar la vulneración del derecho al debido proceso, estableció como medida de reparación que el GAD de Mejía:

dicte la normativa necesaria y suficiente que regule el ejercicio de comercio tanto de quienes ejercen el comercio intermediario como de los productores agrícolas directos en el interior del Mercado Mayorista del cantón Mejía a las que deben someterse todos quienes ejercen o pretendan ejercer el comercio dentro de esta instalación municipal; y conminar a la Municipalidad demandada, a la observancia de los procedimientos previos sancionatorios, acorde a lo normado en el Art. 29 de la respectiva Ordenanza.

---

<sup>7</sup> De la revisión del sistema SATJE del Consejo de la Judicatura, se encuentra que con fecha 23 de diciembre de 2022, el juez executor emitió un decreto en respuesta al requerimiento de la jueza sustanciadora; sin embargo, no fue hasta la segunda insistencia que dicho informe fue remitido para conocimiento de la Corte.

#### **4. Argumentos de los sujetos procesales<sup>8</sup>**

##### **4.1. Argumentos de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Mejía**

- 29.** Del informe motivado con el que el juez dispuso remitir el expediente a este Organismo, a petición de parte, se encuentra que el juez ejecutor citó doctrina nacional y “la sentencia 006-10-SAN-CC, sobre el contenido de la acción de incumplimiento” y concluyó “por las consideraciones expuestas es menester de esta Judicatura remitir el correspondiente informe a la Corte Constitucional para que se cumpla con el procedimiento establecido en los artículos 162 [y siguientes] de la [LOGJCC]”.
- 30.** Posteriormente, en el informe remitido a esta Corte el 7 de noviembre de 2023, el juez ejecutor consideró que la respuesta que recibió del GAD de Mejía “señalando que no cuentan con la información pertinente a efectos de señalar si se ha dado cumplimiento o no con la sentencia constitucional, justificativo que no tiene ningún asidero, ya que los archivos reposan en la institución accionada”. Además, señaló que remitió el expediente a este Organismo por cuanto es:

[...] competencia del pleno del Corte Constitucional establecer el incumplimiento de decisiones constitucionales y disponer las sanciones correspondientes contra los funcionarios responsables del incumplimiento, debiendo señalar que esta Judicatura insistió por varias veces e incluso previno las consecuencias legales que tendría este incumplimiento a la [sic] las autoridades municipales, sin recibir respuesta alguna [...].

- 31.** En cuanto al cumplimiento de la sentencia, señaló que habiendo transcurrido más de 8 meses desde la ejecutoria de la sentencia, aún no tenía constancia de que el GAD de Mejía “haya dado cumplimiento a la sentencia dictada en favor de los accionantes”. Además, expuso que:

[...] extrajudicialmente se ha conocido que con fecha 18 de marzo del 2022, ha sido sancionada la ordenanza que regula la implementación y funcionamiento del centro de comercialización de productores agrícolas “señor de la santa escuela” del cantón mejía, misma que no se ha dado a conocer a esta judicatura hasta la presente fecha a fin de verificar si la misma cumple con la sentencia materia de la presente causa [énfasis y mayúsculas del original omitidas].

##### **4.2. Argumentos del GAD de Mejía**

- 32.** Wilson Humberto Rodríguez Guevara y Geovanny Pilaguano Guañuna, alcalde y procurador síndico del GAD de Mejía, respectivamente, informaron, por una parte,

---

<sup>8</sup> En este acápite se indicarán los argumentos de las partes en el orden cronológico de presentación a la Corte para mejor comprensión de los mismos.

que no existió una transición entre la anterior administración del GAD de Mejía con la actual; ni tampoco un archivo de los documentos electrónicos emitidos por la anterior administración. También indicaron que “[e]n el Sistema de Gestión Documental Quipux, no existe asignación de documentos en carpetas virtuales desde el año 2015”.

33. Respecto al cumplimiento de la sentencia, adjuntaron el memorando 2023-138-DCSP-AM que indica, en lo principal, que “para precautelar la salud de las personas en pandemia **se determinó el traslado de la actividad de productores a un nuevo centro de comercialización** el cual a la fecha posee el nombre de Centro de Comercialización de Productores Agrícolas ‘Señor de la Santa Escuela’ del Cantón Mejía [énfasis añadido; negritas de original omitidas].”
34. De esta manera, tanto del informe de descargo como del memorando antes referido se tiene que, en razón del pedido de que se “dicte la normativa necesaria y suficiente que regule el ejercicio de comercio tanto de quienes ejercen el comercio intermediario como de los productores agrícolas directos”, el GAD de Mejía comunicó que sancionó la “Ordenanza que regula la implementación y funcionamiento del centro de comercialización de productores agrícolas "Señor de la Santa Escuela" del Cantón Mejía"; y adjuntó dicha ordenanza.
35. A decir del GAD de Mejía, con esta ordenanza “se ha dado cumplimiento a la parte Resolutiva de la Sentencia, dentro del Juicio Nro. 17292-2018-00487.”

#### 4.3. Argumentos de la asociación accionante

36. La asociación accionante, realizó un recuento del proceso de ejecución, además citó la sentencia de 3 de diciembre de 2018 presuntamente incumplida con su voto salvado; y los artículos 1 y 2 de la “Ordenanza que regula la implementación y funcionamiento del centro de comercialización de productores agrícolas "Señor de la Santa Escuela" del Cantón Mejía” y señaló que la misma:

solo regula la implementación y funcionamiento del Centro de Comercialización de Productores Agrícolas denominado “Señor De La Santa Escuela”, la mencionada ordenanza solo tiene como objeto, implementar y regular el funcionamiento de dicho centro de comercialización, ubicado en el barrio San Francisco de Taguachi, parroquia de Machachi, cantón Mejía; en cuanto a su ámbito de aplicación este se limita al mencionado Centro, en calidad de espacio público de abastecimiento de productos agrícolas, para ser comercializados al por mayor y menor; esta ordenanza no tiene como alcance la regularización del comercio intermedio en el interior del Mercado Mayorista y Mercados del cantón Mejía. Señores Jueces, nuestra actividad económica la ejecutamos en el interior del mercado mayorista [sic] de la ciudad de Machachi, cantón Mejía, provincia de Pichincha, NO la ejecutamos en el Centro de Comercialización de Productores

Agrícolas denominado “Señor De La Santa Escuela”, la ordenanza emitida no cumple con la sentencia entidad [sic] por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Pichincha en los términos resueltos. [mayúsculas y negritas de original omitidas].

37. Por lo expuesto, la asociación consideró que “queda claro el incumplimiento” por parte del GAD de Mejía y solicitó que se disponga a la entidad accionante que emita la correspondiente normativa “en un plazo no mayor a 90 días”; así como que se “socialice la normativa a construirse, a fin, de ser partícipes dentro de su creación”.

## 5. Cuestión previa

38. Previo a pronunciarse sobre el fondo, la Corte verificará si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer la presente acción. En el caso examinado, esta Corte observa que la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la asociación accionante; y, (ii) ante el juez ejecutor. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

### **5.1. ¿La asociación accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar una acción de incumplimiento ante la autoridad judicial ejecutora y requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional?**

39. El artículo 163 de la LOGJCC dispone que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias constitucionales que hayan dictado; y, de forma subsidiaria, frente a la inejecución o defectuosa ejecución, se presentará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.<sup>9</sup>
40. La Corte Constitucional ha determinado que el “carácter subsidiario de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no logren ejecutar la decisión, una vez que se hayan agotado 'todos los medios que sean adecuados y pertinentes' para ello, conforme el artículo 21 de la LOGJCC”.<sup>10</sup>
41. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el

<sup>9</sup> CCE, sentencia 39-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 48.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27.



artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”) y se pueden sintetizar de la siguiente manera:<sup>11</sup>

**41.1.***Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional:* La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.

**41.2.***Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional:* El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.<sup>12</sup> Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

**42.** Si estos requisitos no se cumplen, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, corresponde desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.<sup>13</sup>

**43.** En el presente caso, la Corte observa que la acción de incumplimiento ha sido iniciada, a petición de la parte accionante, por el juez de la Unidad Judicial con el informe emitido el 14 de agosto de 2019.

**44.** De la revisión de los antecedentes procesales -párrafos 5, 7, 9 *supra*- este Organismo verifica que la asociación accionante promovió la ejecución de la sentencia de la Corte Provincial ante el juez ejecutor. Asimismo, se observa que el titular de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Mejía remitió el expediente acompañado de su informe, con lo que se cumple el primer requisito.

---

<sup>11</sup> Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. El numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional —lo cual no ocurrió en este caso— y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional, que tampoco es pertinente al caso concreto.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31. La Corte Constitucional aclaró que tal plazo razonable se refiere al tiempo “[...] que debe transcurrir para la presentación de una acción de incumplimiento y para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión, mas no al plazo en el que debe cumplirse una sentencia constitucional [...]”.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 185-22-IS/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 16.

45. En cuanto al segundo requisito, esta Corte observa que la asociación accionante solicitó al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional en tres ocasiones -párrafos 7, 14 y 18 *supra*- por el presunto incumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial de parte del GAD de Mejía. Sin embargo, toma nota también de que para la fecha del último requerimiento, 1 de agosto de 2019, este estuvo precedido por un tiempo razonable para que se pueda ejecutar la decisión.
46. En ese sentido, le corresponde a este Organismo verificar si el juez ejecutor dispuso del tiempo prudencial para ejecutar la sentencia. En el caso materia de análisis se observa que, a la fecha de la petición de la asociación, el propio GAD había reconocido que no se había iniciado con la ejecución de la medida, por lo que se observa que dicha petición estuvo precedida de un tiempo que puede considerarse razonable.
47. En consecuencia se cumplen los presupuestos dispuestos en la LOGJCC y la RSPCCC para analizar el fondo de la presente garantía.

## 6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

48. Debido a que la sentencia de la Corte Provincial dispuso únicamente una medida a ser cumplida por parte del GAD de Mejía, para verificar su cumplimiento se formula un único problema jurídico: **¿El GAD de Mejía cumplió con la medida dispuesta en la sentencia de 3 de diciembre de 2018 emitida por la Corte Provincial?**
49. Conforme se señaló en el párrafo 28 *supra*, la medida dispuesta por la Corte Provincial obliga que el GAD de Mejía emita la normativa pertinente que “regule el ejercicio de comercio tanto de quienes ejercen el comercio intermediario como de los productores agrícolas directos en **el interior del Mercado Mayorista del cantón Mejía** [énfasis añadido]”. A saber, el Mercado Mayorista se encuentra ubicado en calle Barriga S/N y calle 11 de Noviembre, en el centro del cantón Mejía.<sup>14</sup>
50. De lo señalado tanto por el GAD de Mejía como de la asociación, posterior a la emisión de la sentencia, el 18 de marzo de 2022, el GAD de Mejía expidió la ordenanza que regula la implementación y funcionamiento del centro de comercialización de productores agrícolas “Señor de la Santa Escuela” del cantón Mejía, misma que, según su artículo 1, tiene por objeto: “implementar y regular el funcionamiento del Centro de Comercialización de Productores Agrícolas ‘Señor de

---

<sup>14</sup> Prefectura de Pichincha, “Feria dominical del mercado mayorista”, <https://viajaporpichincha.com/escoje-tu-viaje/mejia/feria-dominical-del-mercado-mayorista>.

la Santa Escuela’, ubicado en el barrio San Francisco de Tahuachi, parroquia de Machachi, cantón Mejía.”

51. Según el GAD de Mejía, la apertura de este denominado “centro de comercialización de productores agrícolas” tuvo por objeto trasladar a un nuevo espacio a los productores en razón de la pandemia mundial del COVID-19, que para dicho centro se estableció la normativa para regular el comercio – la ordenanza de 18 de marzo de 2022-, y que, por tanto, considera que la sentencia estaría cumplida.
52. Sin embargo, esta Corte no encuentra que el GAD de Mejía haya indicado que este centro de comercialización haya reemplazado al Mercado Mayorista de Mejía, ni tampoco que el Mercado Mayorista hubiese dejado de funcionar y, en esa medida, el por qué la regulación de un “centro de comercialización”, localizado en una ubicación diferente al Mercado Mayorista, lugar donde la asociación accionante ejerce sus actividades de comercio, constituiría el cumplimiento de la medida dispuesta en sentencia.
53. Igualmente, conforme lo alegado por la asociación, tampoco se observa que la “Ordenanza que regula la implementación y funcionamiento del centro de comercialización de productores agrícolas ‘Señor de la Santa Escuela’ del Cantón Mejía” tenga como finalidad regular la actividad de comercio en el Mercado Mayorista, conforme a lo dispuesto en sentencia; ni tampoco que contenga una disposición sobre el traslado de los comerciantes que ejercían sus labores en el Mercado Mayorista a este centro. Por lo contrario, dicha ordenanza se limita a regular, exclusivamente, la actividad en el “centro de comercialización”.
54. En ese sentido, esta Corte no desconoce las medidas que el GAD de Mejía hubiere implementado para mitigar los efectos de la pandemia en beneficio de la ciudadanía. No obstante, aquello no justifica el por qué el GAD de Mejía, luego de más de 5 años de la emisión de la sentencia, no ha emitido la normativa que regule el ejercicio del comercio al interior del Mercado Mayorista, conforme lo ordenado en la sentencia bajo análisis.
55. En consecuencia, esta Corte verifica que el GAD de Mejía ha incumplido la medida dispuesta en el voto de mayoría de la sentencia de 3 de diciembre de 2018. Al respecto, aun cuando este Organismo observa que diferentes autoridades y administraciones han pasado por el GAD de Mejía desde la emisión de la sentencia, aquello de ninguna manera puede constituir un justificativo para el incumplimiento, razón por la cual esta Corte emite un llamado de atención al GAD de Mejía.

## 7. Consideraciones finales

- 56.** Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte no deja de advertir que el juez ejecutor no señaló ni en la remisión del expediente a la Corte, ni en su informe de 7 de noviembre de 2023, las razones del incumplimiento de la sentencia, ni tampoco los impedimentos para ejecutar la sentencia de la Corte Provincial. Igualmente, se observa que, en la fase de ejecución, el juez ejecutor se limitó a requerir mediante providencias el cumplimiento a la entidad accionada, correr traslado de los escritos del accionante y sentar razón del tiempo transcurrido desde la ejecución de la sentencia.
- 57.** Al respecto, esta Corte ha sido enfática en insistir en el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento y en reiterar que **las autoridades judiciales tienen a su disposición una serie de atribuciones para alcanzar el cumplimiento de la sentencia**, que incluyen facultades de seguimiento, así como aplicación de medidas correctivas, coercitivas e incluso, modulativas, con la finalidad de alcanzar el cumplimiento de la sentencia.<sup>15</sup>
- 58.** En virtud de lo expuesto, toda vez que no se evidencia que el juez ejecutor haya agotado todas las facultades encaminadas a garantizar el cumplimiento de la sentencia y en consecuencia, tampoco se encuentra que haya justificado de forma argumentada el por qué le habría sido imposible hacer cumplir la sentencia (de haber agotado todos los medios y facultades a su disposición), este Organismo también llama la atención del juez de la Unidad Judicial por no proceder de manera proactiva para garantizar el cumplimiento de la sentencia.

## 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. Aceptar** la acción de incumplimiento **51-19-IS**.
- 2. Declarar** el incumplimiento de la sentencia de 3 de diciembre de 2018, emitida en voto de mayoría por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

---

<sup>15</sup> CCE, sentencia 103-21-IS/22, de 17 de agosto de 2022, párr. 29.

3. **Ordenar** que, en el plazo de 60 días, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Mejía cumpla con la medida de reparación dispuesta en la sentencia de 3 de diciembre de 2018, que textualmente dispone que:

dicte la normativa necesaria y suficiente que regule el ejercicio de comercio tanto de quienes ejercen el comercio intermediario como de los productores agrícolas directos en el interior del Mercado Mayorista del cantón Mejía a las que deben someterse todos quienes ejercen o pretendan ejercer el comercio dentro de esta instalación municipal; y conminar a la Municipalidad demandada, a la observancia de los procedimientos previos sancionatorios, acorde a lo normado en el Art. 29 de la respectiva Ordenanza.

Una vez cumplido este plazo, esta entidad deberá remitir a este Organismo el respaldo del cumplimiento de esta medida.

4. **Llamar** la atención al Gobierno Autónomo Descentralizado por incumplir con la sentencia de 3 de diciembre de 2018.
5. **Llamar** la atención a Henry Santiago Leiva Brucil, juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Mejía, provincia de Pichincha, conforme a lo señalado en los párrafos 57 y 58 de esta sentencia.
6. **Disponer** la devolución del expediente.
7. Notifíquese y cúmplase.

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 jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

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

005119IS-64119

**Caso Nro. 0051-19-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes quince de enero de dos mil veinticuatro, 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 51-20-IS/24**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

### **CASO 51-20-IS**

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

### **SENTENCIA 51-20-IS/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por los miembros del Parlamento Laboral Ecuatoriano-PLE, por el presidente de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador-CONASEP y el presidente de la Confederación Nacional Campesina Eloy Alfaro, mediante la cual solicitan el cumplimiento de la sentencia 002-18-SIN-CC de 21 de marzo de 2018, en la que se resolvió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo del artículo 68.1 de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. La Corte resuelve desestimar la demanda al determinar que las medidas dispositivas en la sentencia ya fueron cumplidas.

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

1. El 30 de junio de 2020, los señores Edison Fernando Ibarra Serrano, Jaime Arciniega Aguirre y Francisco Marcelo Solórzano por sus propios derechos y como miembros del Parlamento Laboral Ecuatoriano-PLE; Iván Kennedy Bastidas Ordóñez por sus propios derechos y como presidente de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador-CONASEP y Romelio Gualán Japón en su calidad de Presidente de la Confederación Nacional Campesina Eloy Alfaro (“**accionantes**”),<sup>1</sup> presentaron una acción de incumplimiento de la sentencia 002-18-SIN-CC y su auto de aclaración y ampliación de 18 de abril de 2018.<sup>2</sup>
2. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento el 13 de febrero de 2023 y solicitó a Edison Fernando Ibarra Serrano, al presidente de la República y al ministro

<sup>1</sup> En su demanda los accionantes alegaron comparecer por sus propios derechos y en calidad de miembros del Parlamento Laboral Ecuatoriano-PLE y presidente de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador-CONASEP, respectivamente; sin embargo, no adjuntaron documentación que justifique dichas calidades, por ende, se entenderá que presentaron su demanda por sus propios derechos.

<sup>2</sup> CCE, sentencia y auto de aclaración y ampliación 002-18-SIN-CC, casos 0035-15-IN, 0029-15-IN, 0032-15-IN, 0034-15-IN, 0095-15-IN y 0030-15-IN acumulados, 21 de marzo de 2018. La Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de fondo de los artículos 15, 49 y 68.1 de la Ley de Justicia Laboral, por considerar que dichos artículos vulneraron los artículos 11 numeral 8 y 326 numeral 7 de la Constitución. Además, la Corte negó el recurso de aclaración y ampliación.



de Economía y Finanzas (“MEF”) que presenten, ante esta Corte, un informe motivado sobre el presunto incumplimiento manifestado en la demanda presentada por los accionantes.

3. El 22 de febrero de 2023, el MEF remitió a la Corte Constitucional el informe motivado solicitado. El 23 de febrero de 2023, Edison Fernando Ibarra Serrano presentó el informe solicitado. Pese a habérselo requerido, el presidente de la República no presentó su informe.
4. El 26 de abril de 2023, la jueza ponente solicitó al MEF los comprobantes que certifiquen los depósitos mencionados en el informe enviado el 22 de febrero de 2023 a la Corte Constitucional. También solicitó al IESS un informe sobre el presunto incumplimiento de la sentencia 002-18-SIN-CC y los comprobantes que certifiquen el depósito de los valores correspondientes a los años 2019 y 2020 realizados por el MEF, por concepto del 40% de pensiones jubilares y otros rubros
5. El 4 y 9 de mayo de 2023, el MEF y el IESS presentaron los informes solicitados.

## **2. Competencia**

6. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución y en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes emitidos por este mismo Organismo.

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

### **3.1. De los accionantes**

7. Los accionantes alegan que el presidente de la República y el MEF han incumplido con el decisorio 5.3. de la sentencia 002-18-SIN-CC y el considerando tercero del auto de aclaración y ampliación de la mencionada sentencia. Por lo expuesto solicitan a la Corte que ordene el pago inmediato de los valores que el Gobierno adeuda por este motivo al IESS de los años 2019 y 2020 y que se disponga la destitución del presidente de la República y del ministro de Economía y Finanzas.
8. Además, los accionantes señalan lo siguiente:

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, oficialmente solicitó como aporte del Estado para su ejercicio presupuestario del año 2019, la cantidad de \$1425 millones USD, sin embargo, el Ministerio de Finanzas, solamente presupuestó oficialmente la cantidad de \$ 1.178.500.00,00 USD [...] pese a las argucias financieras del Gobierno, por justificar un monto menor, ni si quiera (sic) este se cumplió en su totalidad, puesto que de lo presupuestado, no de lo requerido del IESS, solo se pagaron \$ 883.800.000 USD durante todo el ejercicio presupuestario del 2019, incumplimiento que continúa hasta la fecha.

### **3.2. Argumentos del MEF**

9. El MEF señala que en virtud del requerimiento mensual del IESS por concepto del 40% de pensiones jubilares y otros rubros, la Dirección Nacional del Resto del Sector Público (“**DNRSP**”), con base a los informes técnicos, determinó el monto correspondiente a los años 2019 y 2020 que debía ser transferido al IESS. Por ello, el DNRSP remitió a la Subsecretaría del Tesoro de la Nación los oficios para el requerimiento de transferencia de recursos económicos de conformidad a la disponibilidad de la caja fiscal.
10. También el MEF señala que ha “transferido al IESS USD1.774.446.165,36 (sic), monto correspondiente al año 2019 y 1.863.348.085,36 correspondiente al año 2020, por tanto, no existe deuda con el IESS de los años en mención”. Por último, el MEF indica que ha dado cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional.
11. Además, remite un CD con los comprobantes de las transferencias realizadas por parte del MEF al IESS.

### **3.3. Argumentos del IESS**

12. El IESS señala que en cumplimiento de la sentencia 002-18-SIN-CC, se ha solicitado al MEF, desde el año 2019, que incorpore en el presupuesto general del Estado los valores por concepto del 40% de pensiones y otros rubros y que, sin embargo, el MEF no ha considerado los valores solicitados en su totalidad.
13. El IESS indica que el MEF ha transferido a las cuentas bancarias del IESS valores por concepto del 40% de pensiones y otros rubros de los años 2019 y 2020, por un total “de USD. 2.669 millones, de los cuales USD. 861 mil corresponden al año 2015; USD. 1.773 millones corresponden al año 2019; y, USD. 895 millones corresponden año 2020”.
14. No obstante, menciona que, al mes de mayo de 2023, de conformidad a los estados financieros del IESS, existe “una deuda del año 2019 de USD. 107 millones; y, para el año 2020 una deuda de USD. 132 millones por concepto del 40% de pensiones y

otros rubros”. Afirma además, que, estas “transferencias evidencian que el Ministerio de Economía y Finanzas ha pagado deudas de períodos anteriores y ha incumplido con el pago total que corresponde por cada período de prestación (sic) otorgadas a los afiliados, jubilados y beneficiarios a nivel nacional”.

15. En cuanto a la deuda que mantiene el MEF con el IESS por concepto del 40% de pensiones y otros rubros “a los diferentes Seguros Especializados al mes de marzo 2023, asciende a un total de USD. 4.260 millones incluyendo los intereses calculados por el IESS”.
16. Finalmente señala que el IESS “conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas se encuentran coordinando y gestionando el pago sobre el 40% de pensiones y otros rubros”.

#### **4. Análisis Constitucional**

17. El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República establece que una de las atribuciones de la Corte Constitucional es “conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. De igual manera, el primer inciso del artículo 163 de la LOGJCC indica que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.
18. En el caso que nos ocupa, los accionantes alegan un presunto incumplimiento de la sentencia 002-18-SIN-CC y auto de aclaración y ampliación de dicha sentencia. Al respecto, la Corte Constitucional conoció la causa 44-20-IS en la que se formularon cargos similares a los expuestos en la presente causa.
19. Al respecto, este Organismo constata que una de las pretensiones expuestas en la demanda, respecto al incumplimiento de los pagos por concepto de aporte del 40% al IESS por el año 2019, ya fue atendida dentro de la acción de incumplimiento 44-20-IS. La Corte desestimó aquella acción de incumplimiento al determinar el cumplimiento de la medida 5.3 establecida en la sentencia 002-18-SIN-CC.
20. Ahora bien, en el presente caso, los accionantes no son los mismos que en el caso 44-20-IS.<sup>3</sup> Además, sus pretensiones no son enteramente iguales al caso 44-20-IS, porque

---

<sup>3</sup> En el caso 44-20-IS el accionante es Guido Montalvo Ramos, mientras que en el presente caso los accionantes son Edison Fernando Ibarra Serrano, Jaime Arciniega Aguirre, Francisco Marcelo Solórzano, Iván Kennedy Bastidas Ordóñez y Romelio Gualán Japón.

(i) alegan el incumplimiento de la medida 5.3 de la sentencia 002-18-SIN-CC respecto al año 2020; y, (ii) alegan el incumplimiento del auto de aclaración y ampliación de dicha Sentencia.

**21.** En consecuencia, este Organismo determina que no hay misma identidad de sujetos, identidad de hechos, identidad de motivo de persecución e identidad de materia, con la acción de incumplimiento 44-20-IS. Por lo tanto, al no existir cosa juzgada jurisdiccional sobre los argumentos vertidos en esta causa, le corresponde a esta Corte continuar con el análisis correspondiente.

**22.** En el decisorio 5.3. de la sentencia 002-18-SIN-CC, la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:

[...] 5. En ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara: [...]

5.3. La modulación de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 68.1 de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, en el segundo y tercer inciso. Esta declaratoria tendrá efectos generales hacia futuro, y deberá ser considerada de manera obligatoria al momento en el que se proceda a la elaboración de la proforma presupuestaria correspondiente al año 2019, esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 294 de la Constitución de la República. En tal virtud, el contenido del artículo 68.1 de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar que modifica al artículo 237 de la Ley de Seguridad Social será el siguiente: Artículo 68.1.- Sustitúyase el texto del artículo 237 por el siguiente: Art, 237.- Financiamiento.- El Estado ecuatoriano reconoce el derecho a la seguridad social de todas las personas, independientemente de su situación laboral. En todos los casos comprendidos en este Capítulo, el IESS cubrirá el sesenta por ciento (60%) de la pensión respectiva, y el Estado continuará financiando obligatoriamente el cuarenta por ciento (40%) restante: pero, en cualquier circunstancia, el IESS otorgará la prestación completa. Los recursos para el financiamiento del cuarenta (40%) por parte del Estado se deberán incorporar de manera obligatoria anualmente en el Presupuesto General del Estado.

**23.** En cuanto al auto de aclaración y ampliación de la sentencia, la Corte resolvió lo siguiente:

CUARTO.- Con base en las consideraciones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional considera que la sentencia N.º 002-18-SIN-CC, de 21 de marzo de 2018, es clara, completa, resuelve todos los puntos materia del litigio constitucional y cumple con justificar de forma argumentada su decisión de acuerdo a los problemas jurídicos planteados; por tanto, no amerita aclaración ni ampliación. En consecuencia, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve NEGAR la solicitud formulada por los doctores Ramiro Montenegro López, Carlos Sánchez López y otros accionantes y dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia expedida dentro de la presente causa.

24. Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la sentencia referida dispone lo siguiente: (i) la modulación de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 68.1 de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (“**Ley de Justicia Laboral**”) y (ii) la orden de que en la elaboración presupuestaria del año 2019 se tome en cuenta la modulación de dicho artículo.
25. En cuanto a las pretensiones del accionante sobre el pago de rubros económicos por parte del Estado al IESS referidas en los párrafos 7 y 8 *supra*, esta Corte determina que este pago no fue parte de las medidas ordenadas en el referido fallo. En consecuencia, corresponde a este Organismo desestimar este cargo, al no constatar una medida de reparación que ordene el pago de un valor económico, de igual manera como lo hizo en la sentencia 44-20-IS/23.<sup>4</sup> Asimismo, este Organismo ya ha determinado que “resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se solicite la ejecución de algo que no fue ordenado en la sentencia constitucional cuestionada, o que se solicite la reforma de algo ordenado en la misma”.<sup>5</sup>
26. Respecto al auto de aclaración y ampliación de la sentencia, esta Corte no observa que existan medidas de reparación dispuestas en la misma. Por lo tanto, no es posible hacer un análisis del cumplimiento de este auto.
27. Con base en el análisis de los párrafos 22 y 24 *supra*, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico: ¿Se ha dado cumplimiento al decisorio 5.3 de la sentencia 002-18-SIN-CC emitida por esta Corte Constitucional?

**4.1. ¿Se ha dado cumplimiento al decisorio 5.3 de la sentencia 002-18-SIN-CC emitida por esta Corte Constitucional?**

28. Esta Corte encuentra que parte de la pretensión de los accionantes es la misma que se formuló en la causa 44-20-IS, la cual ya fue resuelta por este Organismo en la sentencia 44-20-IS/23. En dicha sentencia la Corte ya determinó que el elemento (i) del decisorio 5.3. mencionado en el párrafo 24 *supra*, es de carácter dispositivo y que sus efectos se produjeron de manera inmediata desde su publicación en el Registro Oficial. Por tanto, este tipo de disposiciones no requieren una actuación posterior para su eficacia.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> CCE, sentencia 44-20-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 25.

<sup>5</sup> CCE, sentencias 56-17-IS/21, 25 de agosto de 2021, párr. 28; 12-17-IS/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 35, y 48-21-IS/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 19.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 44-20-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 19 y 20. En esta sentencia este organismo ya resolvió una acción de incumplimiento respecto al decisorio 5.3. de la sentencia 002-18-SIN-CC.

- 29.** En adición, este Organismo ha sido enfático en manifestar que, por la naturaleza y alcance de las acciones públicas de inconstitucionalidad, “toda declaratoria de inconstitucionalidad surte, inmediatamente, el efecto de invalidar la norma contraria a la constitución, sin la necesidad de actuaciones adicionales”.<sup>7</sup> Además, en la sentencia se establece el texto modulado del artículo 68.1 de la Ley de Justicia Laboral con efectos generales y al futuro, desde su publicación en el Registro Oficial, sin que se establezca ningún tipo de obligación concreta.
- 30.** Por estas consideraciones, esta Corte ya concluyó que la disposición contenida en el decisorio 5.3 de la sentencia 002-18-SIN-CC se cumplió al momento de la notificación de esta decisión.<sup>8</sup> Asimismo, este Organismo, en sentencias 37-14-IS/20 y 26-18-IS/21, determinó que, excepcionalmente, cuando en el contexto del control de constitucionalidad se haya dispuesto a un órgano con facultad normativa que elabore, adapte, o modifique el texto de una norma de acuerdo con los criterios que la Corte ha desarrollado, “al haber un mandato de hacer o no hacer determinado, cabe la verificación de su cumplimiento a través de esta garantía jurisdiccional [la acción de incumplimiento] respecto de tales obligaciones”.<sup>9</sup>
- 31.** Respecto al elemento (ii) del párrafo 24 *supra*, esta Corte ya determinó el cumplimiento de este elemento en la sentencia 44-20-IS/23, ya que tanto el accionante en ese caso como el MEF justificaron que el Gobierno Nacional cumplió con incorporar en el presupuesto general del Estado los recursos correspondientes para el financiamiento del 40% del fondo de jubilación, referente al ejercicio fiscal del año 2019. Así, la Corte concluyó que “la elaboración presupuestaria del año 2019 tomó en consideración lo ordenado en el decisorio 5.3 de la sentencia 002-18-SIN-CC”. Esto sin perjuicio de que las instituciones del Estado deben observar los efectos de la sentencia cuyo cumplimiento se reclama.<sup>10</sup> Si hubiere discrepancia en el cálculo de los rubros, esta Corte considera que esto sería materia de otra acción.

## 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. Desestimar la acción de incumplimiento 51-20-IS.

<sup>7</sup> CCE, sentencias 29-18-IS/21, 18 de agosto de 2021, párr. 14 y 44-20-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 21.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 44-20-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 22.

<sup>9</sup> CCE, sentencias 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 21 y 26-18-IS/21, 25 de agosto de 2021, párr. 22.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 44-20-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 24.

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**

**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 jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



5120IS-64118



**Caso Nro. 51-20-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes quince de enero de dos mil veinticuatro, 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

5120IS-64118

**Caso Nro. 51-20-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes quince de enero de dos mil veinticuatro, 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 10-22-IS/24**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

### **CASO 10-22-IS**

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

#### **SENTENCIA 10-22-IS/24**

**Resumen:** En la presente sentencia, la Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del Azuay, al verificar que dicho Tribunal no cuenta con legitimación activa para presentar esta acción por no ser la autoridad judicial encargada de la ejecución de una decisión emitida dentro de una acción de protección.

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

1. El 13 de julio de 2020, Erika Paola Toapanta Vizuete (“**accionante**”), presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Salud, alegando la vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y a una vida digna. Este proceso fue signado con el número 01331-2020-00166.<sup>1</sup>
2. El 24 de julio de 2020, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Gualaceo, provincia del Azuay, aceptó la demanda y dispuso medidas de reparación.<sup>2</sup> En contra de esta decisión, el Ministerio de Salud interpuso recurso de apelación.

<sup>1</sup> En su demanda indicó que el 1 de septiembre de 2017, ingresó a trabajar a la Dirección Distrital 01D04-CHORDELEG-GUALACEO-SALUD, en el cargo de médico general en funciones hospitalarias. Posteriormente, el 6 de abril de 2018, mediante memorando MSP-CZ6-DD01D04-2018-0877-M, se dispuso que se encargue del proceso de vigilancia de la salud, hasta el 30 de agosto de 2018, fecha en la que mediante memorando MSP-CZ6-DD01D04-2019-1677 se dispuso que “[a] partir del 1 de septiembre debe realizar las funciones operativas de acuerdo al cargo de médico general de funciones hospitalarias para las cuales [...] ha sido contratada”.

Sin embargo, mencionó que mediante memorando MSP-CZ6-DD01D04-2020-0853-M de fecha 29 de junio de 2020 fue notificada con la cesación de sus funciones, indicando que esta se debía a una resolución emitida por una autoridad jurisdiccional, sin indicar de qué sentencia se trataba y sin que se designe un ganador de un concurso de méritos y oposición.

<sup>2</sup> En la sentencia se dispuso lo siguiente: “1.- Se deja sin efecto el Memorando N° MSP-CZ6-DD01D04-2020-0853-M, de fecha 29 de junio del 2020, suscrito por el Dr. Mario Humberto Alvarez Paredes, Director Distrital 01D04, y la Acción de Personal No. 0043-GADMCG-2019. 2.- Se dispone como medida de restitución, el reintegro de la ciudadana ERIKA PAOLA TOAPANTA VIZUETE a las funciones que desempeñaba como Servidor Público 7- Medica General en Funciones Hospitalarias en el Ministerio de Salud Pública, u otro cargo similar, que sea concordante con la acción de personal N° 120-TH-DS01D04-17 (fs. 24); en el término de 20 días a partir de la notificación con la presente sentencia. 3.- Se dispone el pago de los valores correspondientes a su sueldo dejado de percibir desde la cesación de funciones hasta su

3. El 17 de noviembre de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay en voto de mayoría rechazó el recurso de apelación.
4. El 2 de diciembre de 2020, la accionante presentó un escrito solicitando el cumplimiento de las medidas ordenadas en sentencia.
5. El 12 de marzo de 2021, la accionante presentó un escrito indicando que “[c]onforme lo decidido tanto en primera instancia como en segunda instancia [...] el juez de primera instancia, una vez ejecutoriada la sentencia, remitirá al Tribunal Contencioso [sic] administrativo el expediente constitucional para su ejecución”.

### **1.1. Proceso ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del Azuay**

6. El 23 de marzo de 2021, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Gualaceo, provincia del Azuay remitió el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del Azuay (“**Tribunal**”), para que este determine el monto de la reparación económica.<sup>3</sup>
7. Mediante providencia de fecha 19 de agosto de 2021, el Tribunal emitió mandamiento de ejecución, disponiendo que:

la Dirección Distrital 01D04-Chordeleg-Gualaceo-Salud, cancel[e] a la accionante Erika Paola Toapanta Vizuete, la cantidad de \$ 3.234,05 USD, y, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la suma de \$ 636,54 USD por aporte patronal y personal (descontado en la liquidación) de la accionante [...] en el término de treinta días de notificado con este Auto.

8. El 19 de octubre de 2021, la accionante presentó un escrito indicando que “en razón de que no se ha dado cumplimiento al pago del monto establecido, solicito se sirvan disponer el pago en un plazo perentorio [...]”.
9. El 16 de noviembre de 2021, la accionante presentó nuevamente un escrito indicando que hasta la fecha no se habría realizado el pago por parte del Ministerio de Salud.

---

reintegro. 4.- Se dispone el pago de los aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por el periodo cesante en sus funciones. La determinación del monto de la reparación económica que se dispone en los numerales anteriores a favor de la médica Erika Paola Toapanta Vizuete, corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa [...]”.

<sup>3</sup> El proceso fue signado con el número 01803-2021-00160.

10. Mediante providencia de fecha 15 de diciembre de 2021, el Tribunal ordenó “[p]or última vez, se concede el término de tres días a la entidad accionada para que acredite el cumplimiento de la sentencia constitucional que se ejecuta, bajo prevenciones de poner en conocimiento de la Corte Constitucional su desacato y atenerse a sus consecuencias”.

### **1.2. Proceso ante la Corte Constitucional**

11. El 12 de enero de 2022, el Tribunal dispuso:

[...] oficiar a la Corte Constitucional dando a conocer el incumplimiento de la entidad accionada de la sentencia constitucional emitida por la Jueza de la Unidad Judicial Civil de Gualaceo, el 24 de julio de 2020, a las 12H54, la misma que fuera confirmada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, el 17 de noviembre de 2020, a las 15H22; y, lo dispuesto por parte de este Tribunal en auto de 19 de agosto de 2021, a las 12H13.

12. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa mediante auto de fecha 05 de octubre de 2023 y dispuso que en el término de cinco días el Tribunal remita su informe correspondiente.

## **2. Competencia**

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“CRE”) y los artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## **3. Alegaciones de las partes**

### **3.1. Del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del Azuay**

14. El Tribunal hizo un recuento procesal respecto a la determinación de la reparación económica y afirmó que el proceso concluyó al haberse archivado en virtud de que se habrían pagado los valores ordenados.<sup>4</sup>

### **3.2. Informe de la Dirección Distrital 01D04-Chordeleg-Gualaceo-Salud del Ministerio de Salud**

---

<sup>4</sup> El informe fue presentado el 11 de octubre de 2023.

15. En su informe, afirmó que las medidas dictadas en la sentencia habían sido cumplidas integralmente, por lo que solicitó el archivo de la causa.<sup>5</sup>

#### **4. Análisis del caso**

##### **4.1. Cuestión Previa**

16. En el presente caso, la acción de incumplimiento fue presentada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del Azuay, como judicatura encargada de la cuantificación de la medida de reparación económica dictada en la sentencia de 24 de julio de 2020 y ratificada por la sentencia de mayoría de 17 de noviembre de 2020. En virtud de aquello, previo a resolver el fondo, esta Corte estima necesario pronunciarse respecto de: (i) la competencia de dicho Tribunal como ejecutor de las medidas de reparación económica en una garantía jurisdiccional y (ii) su consiguiente legitimación para iniciar una acción de incumplimiento de sentencia ante la Corte Constitucional.
17. El artículo 436 numeral 9 de la CRE establece que una de las atribuciones de la Corte Constitucional es “conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. De igual manera, el primer inciso del artículo 163 de la LOGJCC indica que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. En concordancia con lo mencionado, el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial, en lo pertinente dispone: “Ejecución de sentencias. - Corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias. [...]” [énfasis añadido].
18. Al respecto, este Organismo mediante la sentencia 8-22-IS/22 se alejó expresamente de las reglas jurisprudenciales b.12, b.13 y b.14 establecidas en la sentencia 011-16-SIS-CC y determinó que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo no son competentes para ejecutar las sentencias constitucionales y tampoco para poner en conocimiento de la Corte el presunto incumplimiento del auto resolutorio que hayan dictado, pues la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde exclusivamente a los jueces y juezas de primer nivel que conocieron la garantía jurisdiccional, por lo que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo no son competentes para ejecutar las sentencias constitucionales, ni para poner en conocimiento de este Organismo el presunto incumplimiento de un auto dictado en el

---

<sup>5</sup> El informe fue presentado el 10 de mayo de 2022.

marco de un proceso de reparación económica derivado de una sentencia constitucional.<sup>6</sup>

19. En virtud de aquello, si se verifica que una acción de incumplimiento ha sido iniciada por un Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, la Corte Constitucional debe desestimar la demanda en tanto no se cumplen los requisitos previstos en la ley y en la sentencia 8-22-IS/22 para el ejercicio de la acción.
20. Así las cosas, en el caso *in examine* en la fase de ejecución de la sentencia de la acción de protección, el Tribunal cuantificó, mediante auto de fecha 19 de agosto de 2021, el monto correspondiente a la medida de reparación económica ordenado en sentencia de 24 de julio de 2020 y confirmado en sentencia de 17 de noviembre de 2020. Posteriormente, mediante oficio de 12 de enero de 2022, el Tribunal dispuso poner en conocimiento de este Organismo el incumplimiento del mandamiento de ejecución de 19 de agosto de 2021 a fin de que sea este último el que ejecute la medida de reparación económica prevista en la sentencia.
21. Por todo lo expuesto, habiéndose determinado que el Tribunal carece de legitimación para iniciar una acción de incumplimiento, queda verificado que no se han cumplido los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento, por lo que corresponde desestimar la presente acción.

## 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. **Desestimar** por improcedente la acción de incumplimiento **10-22-IS**.
2. **Devolver** el expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO  
Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO  
Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

<sup>6</sup> CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párrs. 18 y 31.



**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 jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1022IS-640b8



**Caso Nro. 10-22-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes quince de enero de dos mil veinticuatro, 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 77-22-IS/24**  
**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

### **CASO 77-22-IS**

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

### **SENTENCIA 77-22-IS/24**

**Resumen:** En la presente sentencia la Corte Constitucional resuelve rechazar la demanda propuesta, tras verificar que la decisión judicial dictada en el marco de un proceso de medidas cautelares autónomas fue dejada sin efecto. Por tanto, la acción de incumplimiento planteada carece de objeto.

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

1. El 12 de marzo de 2022, Eduardo Andrés Yáñez Noboa (**“legitimado activo”**) presentó una acción de medidas cautelares autónomas en contra de la Intendencia General de Policía, el Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Yaguachi, y del Ministerio de Agricultura y Ganadería (**“MAG”**). Por sorteo de ley, la competencia para conocer dicha medida cautelar recayó en la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el Cantón San Jacinto de Yaguachi, provincia del Guayas (**“Unidad Judicial”**). El proceso fue signado con el número 09318-2022-00006T.
2. El legitimado activo alegó que sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a desarrollar actividades económicas y a la propiedad privada estaban amenazados. Ello porque el MAG inició de oficio el procedimiento de revisión de la providencia de adjudicación número 2109G00458, mediante memorando MAG-DPJ-2022-0187-M, de 22 de febrero de 2022. Esta revisión habría puesto en riesgo la adjudicación a favor de Eduardo Andrés Yáñez Noboa, que culminó con la inscripción de su propiedad inmobiliaria en el Registro de la Propiedad correspondiente.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Como medida cautelar se solicitó lo siguiente:

A) Ministerio de Agricultura y Ganadería, que: i) se abstenga de emitir, realizar, materializar y/o perfeccionar cualquier acto administrativo, disposición, orden, mandato o resolución, conducente a cancelar, suspender, limitar, turbar, embarazar o cuestionar la validez jurídica de la providencia de adjudicación No. 2109G00458; ii) disponga a los servidores públicos bajo su autoridad y responsabilidad a que se abstengan de emitir, realizar, materializar y/o perfeccionar cualquier acto administrativo, disposición, orden, mandato o resolución, conducente a cancelar, suspender, limitar, turbar, embarazar o cuestionar la validez jurídica, de la providencia de adjudicación No. 2109G00458 y iii) precautele de forma eficaz la integridad del predio adjudicado a mi favor, mediante la expedición inmediata y urgente de

3. El juez de la Unidad Judicial concedió las medidas cautelares mediante auto resolutorio de 13 de marzo de 2022.
4. El 20 de abril de 2022, la Unidad Judicial ofició a la Corte Constitucional, alegando “el incumplimiento de los mandatos constitucionales emitidos por este Juzgador, por parte del Registrador de la Propiedad del cantón San Jacinto de Yaguachi”. De conformidad con el sorteo automático de 29 de abril de 2022, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
5. El 07 de junio de 2022, la Dirección Provincial del Guayas en el Ámbito Disciplinario del Consejo de la Judicatura remitió al presidente de la Corte Constitucional una solicitud de declaración jurisdiccional previa sobre la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. Dicha solicitud tuvo origen en la denuncia realizada por Francisco del Mónaco Ortiz, entonces Registrador de la Propiedad del cantón

---

cualquier acto administrativo que sea oportuno para tal fin. B) Coordinación General de Asesoría Jurídica del MAG, que: i) se abstenga de emitir, realizar, materializar y/o perfeccionar cualquier acto administrativo, disposición, orden, mandato o resolución, conducente a cancelar, suspender, limitar, turbar, embarazar o afectar la propiedad adjudicada a mi favor, mediante providencia de adjudicación No. 2109G00458; y, ii) disponga a los servidores públicos bajo su autoridad y responsabilidad a que se abstengan de realizar materializar y/o perfeccionar cualquier acto administrativo conducente a revertir la propiedad adjudicada a mi favor, mediante providencia de adjudicación No. 2109G00458, C) Dirección Distrital Guayas del MAG, que: i) se abstenga de emitir, realizar, materializar y/o perfeccionar cualquier acto administrativo, disposición, orden, mandato o resolución, conducente a cancelar, suspender, limitar, turbar, embarazar o afectar la propiedad adjudicada a mi favor, mediante providencia de adjudicación No. 2109G00458; y, ii) expida todo acto administrativo de su competencia conducente a garantizar la integridad, de mi predio de propiedad privada, debiendo precautelar que ninguna persona extraña y ajena a dicho bien inmueble se encuentre dentro del mismo. D) Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAG, que se abstenga de realizar, materializar y/o perfeccionar cualquier acto administrativo, disposición, orden, mandato o resolución, conducente a cancelar, suspender, limitar, turbar, embarazar o afectar la propiedad adjudicada a mi favor, mediante providencia de adjudicación No. 2109G00458. E) Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares, para que precautele la integridad del predio adjudicado a mi favor. F) Registro Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón San Jacinto de Yaguachi: F. 1) Que se abstenga realizar, materializar, perfeccionar o inscribir en la Ficha Registral No. 7343, cualquier acto administrativo, disposición, orden, mandato o resolución, conducente a cancelar, suspender, limitar, turbar, embarazar o afectar la propiedad adjudicada a mi favor, mediante providencia de adjudicación No. 2109G0045B, según consta en la Ficha Registral No. 7343. F. 2) Que se abstenga realizar materializar, perfeccionar o inscribir la Ficha Registral No. 7343, cualquier disposición, orden, mandato, resolución, impulso fiscal, auto, providencia o sentencia judicial o constitucional, conducente a cancelar, suspender, limitar, turbar, embarazar o afectar la propiedad adjudicada a mi favor, mediante providencia de adjudicación No. 2109G00458, según consta en la Ficha Registral No. 7343. G) Intendencia General de Policía de la provincia del Guayas, que adopte todas las medidas necesarias y garantice, mediante el empleo de la fuerza pública, la protección e integridad del predio adjudicado a mi favor, y el desarrollo de las actividades laborales y económicas que en éste se desarrollan. Es importante indicar, señor Juez Constitucional, que requerimos expresamente, a más de las medidas detalladas, que en cumplimiento de lo dispuesto en el tercer inciso del artículo 18 de la LOGJCC disponga las obligaciones de dar, hacer, o no hacer, que estime convenientes, a todos y cada uno de los destinatarios de su decisión judicial.

San Jacinto de Yaguachi, en contra de Antonio Vicente Velásquez Pezo, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el Cantón San Jacinto de Yaguachi, provincia del Guayas (“**el juez**”).

6. Mediante auto de 23 de junio de 2022, la Unidad Judicial resolvió elevar el expediente judicial a este Organismo, a fin de que se resuelva la presunta antinomia jurisdiccional entre: i) las medidas cautelares autónomas concedidas en el proceso 09201-2018-02826; ii) la sentencia de segunda instancia de la acción de protección con medidas cautelares 09287-2022-00338T; y, iii) las medidas cautelares autónomas referidas en el presente caso. Sin embargo, en autos de 10 de noviembre de 2022 y 24 de enero de 2023 consta que dicho pedido no llegó a ser remitido a la Corte Constitucional.}
7. Luego de varias actuaciones procesales, mediante auto de 24 de enero de 2023, la Unidad Judicial resolvió revocar todas las medidas cautelares dictadas en la causa 09318-2022-00006T.<sup>2</sup> Además, señaló que “ya no existe conflicto o antinomia alguna, por lo que la consulta a efectuarse con la finalidad de que la Corte Constitucional conozca de la misma y emita un dictamen dirimente, ya no es lo que corresponde a la realidad del proceso”.
8. Con fecha 03 de abril de 2023, la Unidad Judicial informó sobre el desistimiento de otra denuncia que contenía el requerimiento de declaración jurisdiccional previa sobre la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, en contra del juez de la referida Unidad.<sup>3</sup>
9. Con fecha 24 de abril de 2023, se dispuso el archivo del proceso ya que este concluyó con la providencia de 24 de enero de 2023.

---

<sup>2</sup> En el auto se expresa: [...] se han aportado elementos incontrovertibles como son el hecho de que la causa constitucional No. 09287-2022-00338T a la presente fecha ha concluido, circunstancia de la cual existe constancia que obra de los autos; y que la causa No. 09201-2018-02826, a la presente fecha, está resuelta en segunda instancia, pasada en autoridad de cosa juzgada, y transformada en Acción de Protección, constituyendo aquello una garantía diferente en cuanto a jerarquía de acción, y en cuanto a su objeto en relación a esta causa, por lo cual, siendo que la causal o razón principal que motivaba la consulta ordenada en el auto de 23 de junio de 2022 radicaba en que existían resoluciones de igual nivel jurídico dictaminadas sobre lo mismo y que eran contradictorias entre sí, siendo cronológicamente objetivo que al efecto se le está demostrando al juzgador que tales procesos han concluido, en uno de los casos con el archivo del mismo, y en el otro, lo resuelto en primer nivel ha sido ratificado en favor del accionante constitucional en segunda instancia, cabe decir y concluir, en que ya no existe conflicto o antinomia alguna, por lo que la consulta a efectuarse con la finalidad de que la Corte Constitucional conozca de la misma y emita un dictamen dirimente, ya no es lo que corresponde a la realidad del proceso y el hacerlo, sería totalmente improcedente e infructuoso.

<sup>3</sup> Dicha denuncia fue presentada por el abogado Diego Armando Rosales Torres, el 11 de abril de 2022.

10. El 13 de diciembre de 2023, en atención al orden cronológico, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y requirió a la Unidad Judicial que, en el término de tres días, remita a este Organismo su informe de descargo, así como el expediente original y completo, o en su defecto, copias debidamente certificadas de la garantía jurisdiccional de origen 09318-2022-00006T.

## **2. Competencia de la Corte Constitucional**

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

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

### **3.1. Argumentos de la Unidad Judicial**

12. Como se indicó en el párrafo 4, el 20 de abril de 2022, la Unidad Judicial ofició a la Corte Constitucional ante el supuesto “incumplimiento de los mandatos constitucionales emitidos por este Juzgador, por parte del Registrador de la Propiedad del cantón San Jacinto de Yaguachi”.
13. Pese a haber sido notificado con el avoco de 14 de diciembre de 2023, la Unidad Judicial no presentó el informe de descargo requerido por la Corte Constitucional en dicha providencia.

### **3.2. Solicitud de declaración jurisdiccional previa del Consejo de la Judicatura**

14. Según lo indicado en el párrafo 5, la Dirección Provincial del Guayas en el Ámbito Disciplinario del Consejo de la Judicatura remitió a esta Corte una solicitud de declaración jurisdiccional, sobre la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable.
15. En su oficio señaló que se presentó una denuncia contra el juez de la Unidad Judicial por el presunto cometimiento de la infracción disciplinaria tipificada en el art. 109, numeral 7, del Código Orgánico de la Función Judicial.<sup>4</sup> Además, alega que el Pleno

---

<sup>4</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Suplemento del Registro Oficial 279, 29 de marzo de 2023:

de la Corte Constitucional sería competente para realizar la declaratoria jurisdiccional previa en virtud del artículo 7 de la resolución 012-CCE-PLE-2020.<sup>5</sup>

#### 4. Cuestión previa

16. El inciso primero del artículo 163 de la LOGJCC prescribe que: “Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercerá la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.
17. En tal sentido, previo a verificar si le corresponde a este Organismo conocer de manera excepcional y subsidiaria el fondo de las pretensiones formuladas en la presente demanda, es imperativo, en primer lugar, analizar si la decisión constitucional respecto de la cual se acusa su presunto incumplimiento es objeto de esta garantía jurisdiccional.<sup>6</sup>
18. En este caso, se demanda el supuesto incumplimiento de la resolución de 13 de marzo de 2022, dictada en el marco de una acción de medidas cautelares autónomas, las cuales, -conforme se estableció en los párrafos 26 y 27 de la sentencia 61-12-IS/19-, en principio, no son objeto de la acción de incumplimiento,<sup>7</sup> toda vez que este tipo de decisiones judiciales no son definitivas y su vigencia, obligatoriedad y ejecución está sujeta a la decisión de otros órganos jurisdiccionales inferiores, quienes por

---

109.- INFRACCIONES GRAVÍSIMAS. - A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias:

7. Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable;

<sup>5</sup> Del expediente constitucional, se verifica que la denuncia al juez se fundamentó en que el Registrador de la Propiedad del cantón San Jacinto de Yaguachi alegó estar siendo obligado “a incurrir en un tipo penal”. Tal afirmación tenía sustento en la supuesta imposibilidad de cumplir simultáneamente con las medidas cautelares conjuntas, concedidas dentro del proceso 09287-2022-00338T, y las medidas cautelares autónomas, concedidas en el proceso 09318-2022-00006T (cuyo cumplimiento se demanda en la acción examinada en esta sentencia).

<sup>6</sup> Al respecto, vale precisar que la Corte Constitucional en la sentencia 001-10-PJO-CC, párr. 47, determinó que: “Los mecanismos de cumplimiento de sentencias, resoluciones y dictámenes constitucionales se constituyen per se en auténticas garantías jurisdiccionales de protección y reparación de derechos constitucionales, si no existieran mecanismos de cumplimiento como los señalados, de nada serviría la presencia de garantías para la protección de todos los derechos constitucionales”. En igual sentido, ver el pie de página 12 de la sentencia 61-12-IS/19 de 23 de octubre de 2019.

<sup>7</sup> La Corte Constitucional, en sentencia 94-21-IS/23 de 14 de junio de 2023, señaló que: Dentro del presente asunto, se advierte que las medidas cautelares fueron dejadas sin efecto mediante auto de 24 de agosto de 2021, por lo que resulta inoficioso para este Organismo verificar el cumplimiento de decisiones jurisdiccionales que, de forma previa a la presentación de la demanda, han dejado de existir en el plano jurídico. Justamente aquello reafirma el criterio jurisprudencial respecto de que, por su naturaleza modificable y temporal, las garantías jurisdiccionales de medidas cautelares autónomas -a priori- no son objeto de la acción de incumplimiento.

mandato legal se encuentran plenamente facultados para garantizar su ejecución, y, de ser el caso modificarlas, revocarlas o dejarlas sin efecto en cualquier momento.<sup>8</sup>

19. Dentro del presente asunto, se advierte que las medidas cautelares fueron dejadas sin efecto mediante auto de 24 de enero de 2023. Por ello, resulta inoficioso para este Organismo verificar el cumplimiento de decisiones jurisdiccionales que han dejado de existir en el plano jurídico. Justamente aquello reafirma el criterio jurisprudencial respecto de que, por su naturaleza modificable y temporal, las garantías jurisdiccionales de medidas cautelares autónomas *—a priori—* no son objeto de la acción de incumplimiento.
20. Toda vez que esta Corte ha determinado que las medidas cautelares autónomas no son objeto de la acción de incumplimiento, tampoco procede un pronunciamiento respecto de la solicitud de declaratoria jurisdiccional previa. Dado que este Organismo no examinó la conducta del juez, ni se detuvo a analizar las actuaciones procesales, a la Corte Constitucional no le corresponde calificar si la conducta judicial incurre en dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable.

## 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. *Desestimar* la acción de incumplimiento 77-22-IS.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>8</sup> Cabe precisar que en el párrafo 44 de la sentencia 65-12-IS/20 de 12 de agosto de 2020, se establecieron dos excepciones regla de carencia de objeto de las medidas cautelares autónomas, a saber: i) cuando las medidas cautelares se encuentren afectadas por la presencia de decisiones jurisdiccionales contradictorias; y, ii) cuando se evidencie un posible gravamen irreparable.



**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 jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



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

7722IS-64174



**Caso Nro. 77-22-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciséis de enero de dos mil veinticuatro, 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 143-22-IS/24**  
**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

## **CASO 143-22-IS**

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

#### **SENTENCIA 143-22-IS/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada respecto de una sentencia de acción de protección, emitida por Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, al verificar que se han cumplido integralmente las medidas de reparación dispuestas en la resolución.

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

1. El 15 de octubre de 2020, Rosa Elva Ferrín Velásquez presentó acción de protección en contra del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador F.C.P.C (“FONCEJU”) alegando la omisión de atender sus pedidos de desafiliación y liquidación entre sus aportes y deudas contraídas entre ambas partes; acusó la vulneración de sus derechos a libertad de asociación, seguridad jurídica, propiedad y petición.<sup>1</sup>
2. Mediante sentencia de 02 de diciembre de 2020, la Unidad Judicial de Familia de Portoviejo aceptó parcialmente la acción y dispuso que la entidad accionada proceda a tramitar la desafiliación de la accionante y que los valores correspondientes al fondo de cesantía se mantengan depositados en las cuentas del FONCEJU. En contra de esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 10 de junio de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y dispuso medidas de reparación.
4. En fase de ejecución, mediante auto de 16 de noviembre de 2021, la jueza ejecutora ordenó a FUNCEJU que en el término de 10 días informe si ha procedido a desafiliar a la accionante, así como a liquidar la deuda objeto de la causa. En auto de 02 de febrero de 2022, la jueza ejecutora ordenó a la accionante que se acerque a la oficina de archivo para que revise la liquidación que obra en el proceso. Finalmente, en auto de 25 de marzo de 2022, la jueza declara que FONCEJU ha cumplido con lo dispuesto

<sup>1</sup> La causa fue signada con el número de proceso 13204-2020-01162.

en la sentencia constitucional y, por ende, no le corresponde asignar un nuevo perito para realizar una nueva liquidación, conforme lo solicitó la accionante.

5. El 25 de mayo de 2022, Rosa Elva Ferrín Velásquez presentó acción de incumplimiento respecto de la sentencia de 10 de junio de 2021 ante la jueza de la Unidad Judicial de Familia de Portoviejo. En auto de 11 de julio de 2022 consta el informe de la jueza ejecutora respecto al cumplimiento de la sentencia. El expediente de la causa fue remitido a este Organismo el 18 de julio de 2022.
6. Mediante sorteo electrónico de 20 de julio de 2022, la causa recayó en el despacho de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce quien, mediante auto de 13 de diciembre de 2023, avocó conocimiento de la causa, notificó a las partes procesales y dispuso que la jueza ejecutora y FONCEJU informen sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional.
7. El 21 de diciembre de 2023, la jueza de la Unidad Judicial de Familia de Portoviejo y FONCEJU, respectivamente, presentaron sus informes de descargo respecto al cumplimiento de la sentencia constitucional.

## **2. Competencia**

8. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

## **3. Decisión cuyo cumplimiento se exige**

9. La sentencia de 10 de junio de 2021, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dispuso:

Por lo que se dispone a más de lo que ordenó la señora Jueza A-quo,<sup>2</sup> esto es que la Ing. Dayanara Susana Endara Valencia, en su calidad de Gerente y representante legal del FONSEJU (sic) de manera inmediata proceda a la desafiliación de la demandante del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador-FCPC, las siguientes medidas de reparación: a) Que la ING. DAYANARA SUSANA ENDARA VALENCIA en calidad gerente general del Fondo de Cesantía Privado de los

---

<sup>2</sup> La sentencia de 02 de diciembre de 2020 dictada por la Unidad Judicial de Familia de Portoviejo dispuso como medidas de reparación la siguientes:

1.- La Ing. Dayanara Susana Endara Valencia, en su calidad de Gerente y representante legal del FONSEJU de manera inmediata proceda a la desafiliación de la demandante del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador-FCPC.

2.- Los valores correspondientes al Fondo de Cesantía se mantendrán depositados en el FONCEJU considerando los intereses legales generados por dicho capital, hasta que la legitimada activa deje de prestar sus servicios personales en la Función Judicial, atendiendo a la naturaleza para la creación de dicho Fondo.

Funcionarios Judiciales del Ecuador o quien haga sus veces, realice la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas por la legitimada activa, procediendo a cancelar el préstamo quirografario concediéndole el plazo de 30 días a partir de la notificación de esta sentencia bajo prevenciones de ley; b) Al existir un valor inferior de las aportaciones realizadas por la legitimada activa Rosa Elva Ferrín Velásquez en relación al valor de la deuda que mantiene con el Fondo de Cesantía Privado de los Funcionarios Judiciales del Ecuador, el cobro de la diferencia de esos valores, deberán ser demandados por la legitimada pasiva, conforme la ley.

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

##### **4.1. Argumentos de la accionante**

**10.** Respecto a la obligación de liquidación de valores, la accionante alega que en la información entregada por parte de la entidad obligada:

[...] se evidencia que en la liquidación de crédito realizada no se estableció cual es el monto total de mis aportaciones realizados, no se especifica de qué forma y qué valor fue imputado al capital adeudado, así como tampoco se especifica de forma clara si el monto total de los aportes realizados por la compareciente ROSA ELVA FERRIN VELASQUEZ fueron imputados a otros rubros que no sea el capital adeudado. POR LO QUE SE EVIDENCIA QUE EL LEGITIMADO PASIVO INCURRE EN INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA (mayúsculas en el texto original).

**11.** Respecto a lo realizado por la entidad obligada, alega lo siguiente:

[...] lo que el FONCEJU está haciendo es debitar mis aportaciones a través de una tabla de amortización, cuando lo correcto es que se lo haga al capital adeudado y el saldo sea objeto de una tabla de amortización. Aparte de que están considerando y debitando de mis aportaciones supuestos honorarios de abogados, cuando en esta causa judicial no se ha dispuesto por la autoridad competente el pago de honorarios profesionales, pues resulta absurdo que el vencedor sea el que pague honorarios, debería ser al revés.

**12.** Finalmente concluye lo siguiente:

De lo expuesto se colige que la señora Jueza Constitucional de primer nivel mantiene el criterio de su propia sentencia pero sin establecer o considerar que eso fue revocado, de esta manera se configura el incumplimiento de sentencia, tanto por el FONCEJU por no hacer la liquidación bajo los parámetros establecidos por el superior y de la jueza Abogada Olga Dioselina Mendoza Vélez que NO dispone el cumplimiento en los términos señalados por la Jueces de la Sala ni tampoco como Jueza A quo y Jueza Constitucional sustanciadora del cumplimiento de la referida sentencia, ya que si hubiere una duda sobre los montos lo lógico, lo coherente, lo razonable, era designar un perito acreditado, lo cual también fue negado, sometiéndome a un estado de indefensión [sic].

**13.** Finalmente, la accionante solicita que se declare el incumplimiento de la sentencia y que ordene que “en la liquidación los aportes personales se acrediten al capital de la obligación y el saldo se proratee acorde a los parámetros del crédito original”.

#### **4.2. Argumentos de la autoridad judicial ejecutora**

**14.** En el informe de 11 de julio de 2022, la jueza ejecutora señala que la liquidación de la deuda ha sido cumplida, así como la desafiliación de la accionante. Alega que la accionante insiste en que se nombre un perito para que practique la liquidación, lo cual, a su criterio, no corresponde ya que existe un mandato expreso en la sentencia de segunda instancia que ordena que la liquidación la realice el FONCEJU. Concluye que no se trata de un juicio ordinario y que por lo tanto no cabe la solicitud de la legitimada activa.

**15.** En su informe de 21 de diciembre de 2023, la jueza ejecutora estableció lo siguiente:

[...] habiéndose cumplido lo determinado en los artículos 75, 82, 169, 172 y 424 de la Constitución de la República del Ecuador, en mi calidad de Jueza sustanciadora Titular de esta Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Portoviejo, hago conocer que se ha dado cumplimiento a cabalidad a lo dispuesto en sentencia de fecha 10 de junio de 2021, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí [sic].

#### **4.3. Argumentos de FONCEJU**

**16.** Indica que, previo a la sustanciación de la acción de protección, inició un proceso judicial de cobro de pagaré a la orden, el cual fue signado con el número de 17230-2019-13481.<sup>3</sup>

**17.** Señala que ha cumplido con la sentencia constitucional pues “procedió a liquidar los aportes que la señora Rosa Elva Ferrín Velásquez mantenía en el FONCEJU y aplicarlas en el crédito pendiente de pago”. Adjunta documentación que sustenta lo afirmado.<sup>4</sup>

### **5. Cuestión previa**

**18.** Previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> El proceso se inició el 15 de agosto de 2019. FONCEJU demandó el cobro de pagaré a la orden signado con el número 0041884, en contra de Rosa Elva Ferrín Velásquez. Se dictó sentencia el 18 de febrero de 2022, ordenando el pago de los valores pendientes.

<sup>4</sup> Véase las fojas 9 a 16 del expediente constitucional.

<sup>5</sup> En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

**19.** La LOGJCC en su artículo 163 establece que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. Además, los artículos 164 de la LOGJCC<sup>6</sup> y 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional<sup>7</sup> regulan el proceso de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales dictadas por los jueces de instancia. En las referidas normas se establece que la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales constituye una obligación de los jueces constitucionales de instancia, mismos que conocieron el proceso de origen. Por consiguiente, solo de forma subsidiaria,<sup>8</sup> la Corte Constitucional puede asumir competencia para verificar el cumplimiento de las sentencias constitucionales a través de una acción de incumplimiento.

**20.** De manera que, para que esta Magistratura conozca una acción de incumplimiento y asuma de forma excepcional la competencia de ejecutar la decisión constitucional, debe verificar (i) que el o los accionantes hayan promovido la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia, como ejecutor natural; y que, por consiguiente, (ii) haya o hayan requerido al juez la remisión, a la Corte Constitucional,

---

<sup>6</sup> LOGJCC, artículo 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 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”.

<sup>7</sup> Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo 96: “Procedencia. - La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando:

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

2. Podrá presentar la demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional la persona que se considere afectada, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio, no lo hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se lo ha ejecutado integral o adecuadamente”.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 47; y, sentencia 46-17-IS/21, 4 de agosto de 2021, párr. 23.

del expediente del proceso en conjunto con el informe respectivo y (iii) la solicitud de que se remita el expediente a este Organismo una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte de la jueza de instancia.

- 21.** En el presente caso, se verifica que la accionante insistió con la ejecución de la sentencia constitucional en varias ocasiones<sup>9</sup> y posteriormente, mediante escrito de 25 de mayo de 2022, solicitó a la jueza ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional y elabore el informe argumentado el presunto incumplimiento, frente a lo cual, mediante auto de 11 de julio de 2022, consta el informe presentado por la jueza ejecutora. Finalmente, se constata que desde la expedición de la sentencia constitucional hasta que la accionante requirió que la causa se remita a este Organismo ha transcurrido un plazo razonable.<sup>10</sup> En consecuencia, corresponde analizar el cumplimiento de la sentencia constitucional.

## **6. Planteamiento y resolución del problema jurídico**

- 22.** Compete a este Organismo verificar si las medidas dispuestas en la sentencia de 10 de junio de 2021 dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí se encuentran cumplidas integralmente. En tal virtud, corresponde plantearse el siguiente problema jurídico:

### **22.1. ¿Se cumplieron las medidas ordenadas en la sentencia constitucional de 10 de junio de 2021?**

- 23.** Las medidas de reparación dispuestas en la sentencia constitucional se pueden sintetizar de la siguiente manera: (i) desafiliación de la accionante del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador; y, (ii) liquidar los aportes y deudas contraídas por la accionante en el plazo de 30 días.
- 24.** Sobre la **primera medida**, se verifica que FONCEJU procedió a desafiliar a Rosa Elva Ferrín Velásquez conforme consta en el documento denominando “INFORME-PRÉSTAMOS-2021-SM” presentado por la entidad obligada, en el que se detalla que el estado actual de la accionante es “desafiliado”.<sup>11</sup> En consecuencia, se verifica que la primera medida se encuentra cumplida integralmente.

<sup>9</sup> Véase los escritos de 27 de septiembre, 20 de octubre, 7 de diciembre de 2021 y 17 de enero, 18 de febrero, 14 de marzo de 2022 del expediente judicial.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31. La sentencia señala: “el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de instancia. La Corte considera necesario aclarar que estas normas se refieren al tiempo -plazo razonable- que debe transcurrir para la presentación de una acción de incumplimiento y para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión, mas no al plazo en el que debe cumplirse una sentencia constitucional”.

<sup>11</sup> Véase a foja 13 del expediente constitucional.



- 25.** Sobre **la segunda medida**, la accionante alega que no se ha realizado la liquidación como ordenaba la sentencia pues, a su criterio, debió debitar sus aportaciones al capital de la deuda, y sobre el saldo pendiente debió realizarse una nueva tabla de amortización. Así mismo, alega que no debió cobrarse los valores por concepto de honorario profesionales de abogados en la causa judicial sustanciada en la vía ordinaria [juicio ejecutivo 17230-2019-13481].
- 26.** A la fecha de la emisión de la sentencia constitucional la accionante tenía una deuda pendiente por el valor de USD \$ 8,000.40, considerando el interés generado por mora. Conforme consta en el informe referido en el párr. 23 *supra*,<sup>12</sup> el FONCEJU procedió a liquidar la deuda de la siguiente manera:

**Tabla 1**

| Concepto           | Valor       | Desglose                                                                                                    |
|--------------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cuenta individual  | \$ 3,420.65 | Aportaciones                                                                                                |
| Cuotas aplicables  | \$ 2,649.79 | 7 cuotas                                                                                                    |
| Valores por cobrar | \$ 517.93   | Notificación<br>12% honorario consorcio<br>Procuración judicial<br>Del juicio ejecutivo<br>17230-2019-13481 |
| Saldo              | \$ 252.93   | -                                                                                                           |

\*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional<sup>13</sup>

- 27.** Se verifica entonces que el FONCEJU procedió a debitar de la cuenta individual de la accionante los valores disponibles para cubrir una parte de la deuda total del crédito quirografario. Esta liquidación fue informada a la jueza ejecutora el 13 de octubre de 2021.<sup>14</sup>
- 28.** En este punto cabe aclarar que la accionante pretende que la liquidación se realice directamente sobre el capital de la deuda, que se genere una nueva tabla de amortización y que se abstengan de cobrar los gastos de cobranza judicial. Al respecto, este Organismo observa que la segunda medida se limita a ordenar que la liquidación se realice entre los aportes y la deuda contraída, sin precisar si debió realizarse en los términos planteados por la accionante.
- 29.** En ese sentido, se enfatiza que no le corresponde a esta Corte examinar las estipulaciones del crédito quirografario a efectos de dilucidar la forma en cómo debió

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Cuadro elaborado en función del informe de liquidación presentado por FONCEJU.

<sup>14</sup> FONCEJU informó sobre el cumplimiento de la medida el 13 de julio de 2021; sin embargo, aclara en el escrito de 13 de octubre de 2021 que, por un *lapsus calami*, no habría adjuntado el reporte de la cuenta individual de la accionante para corroborar lo afirmado.

liquidarse o prorratear tales obligaciones, pues ello no fue expresamente ordenado en la sentencia de apelación.<sup>15</sup> De hecho, en la misma se puntualizó que “el cobro de la diferencia de esos valores, deberán ser demandados por la legitimada pasiva, conforme la ley”.

- 30.** De esta manera, se constata el cumplimiento integral de la segunda medida, por lo que corresponde desestimar la presente acción.

## 7. Decisión

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

- 1. Desestimar** la acción de incumplimiento **143-22-IS**.
- Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen para su archivo.
- Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>15</sup> Al respecto, en la sentencia 50-21-IS/21, este Organismo ha indicado que: “Si bien esta Corte Constitucional ha señalado que través de esta acción se asegura que los procesos constitucionales solo terminen con la aplicación íntegra de la sentencia o de la reparación íntegra, también ha determinado que resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se solicite la ejecución de algo que no fue ordenado en la sentencia constitucional cuestionada, o que se solicite la reforma de algo ordenado en la misma<sup>17</sup>. La medida original solo puede ser sustituida por una medida equivalente, cuando la primera resulta inejecutable o inaplicable por presentar imposibilidades de cumplimiento de carácter legal y/o fáctico<sup>18</sup>. Por lo cual, a través de la presente acción no se pueden cambiar las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de 20 de agosto de 2020”.

**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 jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



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

14322IS-64171



**Caso Nro. 143-22-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciséis de enero de dos mil veinticuatro, 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 74-19-EP/24**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

### **CASO 74-19-EP**

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

### **SENTENCIA 74-19-EP/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional, luego de analizar el derecho a la seguridad jurídica, desestima la acción extraordinaria de protección propuesta en contra de una sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al no evidenciar aplicación retroactiva del Reglamento de Control de las Prestaciones Complementarias a los Usuarios de los Puntos de Venta de Combustibles.

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

1. El 16 de noviembre de 2011, la sociedad de hecho Estación de Servicio El Arenal (“**sociedad actora**”) presentó una acción de plena jurisdicción o subjetiva en contra de la resolución administrativa (“**acto administrativo impugnado**”) emitida por el director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (“**ARCH**”) como consecuencia del procedimiento administrativo sancionador (“**PAS**”) iniciado en su contra.<sup>1</sup>
2. En sentencia de 29 de abril de 2013, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 3 con sede en Cuenca, provincia del Azuay (“**TCA**”), aceptó la demanda y declaró la nulidad del acto administrativo impugnado.<sup>2</sup> Inconforme con la decisión, la ARCH interpuso recurso de casación.

<sup>1</sup> La ARCH inició en contra de la sociedad actora un PAS por no haber adecuado las baterías sanitarias de la estación de servicio para las personas con capacidades especiales. La ARCH consideró que se habría incumplido con la temporalidad otorgada para ejecutar dichas adecuaciones lo cual fue comunicado a través de un oficio circular. Por lo que, consideró que el actor habría incumplido con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 775 del 16 de mayo de 2011 y publicado en el Registro Oficial 458 de 30 de mayo de 2011. En ese sentido, consideró que se incurriría en la infracción administrativa tipificada en el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos. Como consecuencia del PAS, se emitió el acto administrativo impugnado mediante el cual se sancionó al actor con \$528,00. El actor consideró que el acto administrativo incurre en nulidad por cuanto (i) contraviene la reserva de ley contenido en el número 3 del artículo 76 de la CRE; (ii) no se siguió el procedimiento establecido en el Reglamento a la Ley de Hidrocarburos (“**LDH**”); y, (iii) no se encuentra debidamente motivado. El proceso, por competencia, recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 3 y fue signado con el número 01801-2011-0360. Al momento de presentar la presente acción, compareció Ilumina Abigail Quezada Ramón, en calidad de presidenta y gerente general de la sociedad accionante.

<sup>2</sup> El TCA consideró que el acto administrativo impugnado es ilegítimo por cuanto contraviene la reserva de ley. Si bien la ARCH ha referido al artículo 77 de la LDH la cual “ha dejado abierta para que dentro del enunciado calcen, o se ajusten todos los comportamientos que se pueden encuadrar en una norma

3. En sentencia del 13 de diciembre de 2018, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (**“Corte Nacional”**) casó la sentencia impugnada y declaró la validez del acto administrativo impugnado.<sup>3</sup>
4. El 28 de diciembre de 2018, la sociedad de hecho Estación de Servicio El Arenal (**“sociedad accionante”**)<sup>4</sup> presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 13 de diciembre de 2018 emitida por la Corte Nacional.
5. En virtud del sorteo de 21 de mayo de 2019, la sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. El 06 de junio de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la acción planteada.<sup>5</sup>
7. En auto del 31 de octubre de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento y solicitó informe de descargo a la Corte Nacional.

## 2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 número 2 letra d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. Argumentos de la sociedad accionante

---

reglamentaria” no es menos cierto que “la norma reglamentaria, no es la pertinente para contemplar una sanción” pues atentaría con lo dispuesto en el artículo 76.3, 82 y 132.2 de la CRE. Así mismo, consideró que el fax circular fue emitido con anterioridad a la publicación del Decreto Ejecutivo 775 y que “no fue notificado al reclamante, sino a la Comercializadora” por lo que, “si no se ha notificado con la actuación administrativa de requerimiento de la adecuación de las baterías sanitarias, que deben cumplirse [...] no es pertinente, que la fecha prevista, pueda ocasionar sanción”.

<sup>3</sup>Proceso 17741-2013-0293. La Corte Nacional consideró que el presidente de la República como el ministro del Ramo tienen las atribuciones para emitir actos normativos entre las que constan aquellas en las que “impone[n] sanciones administrativas”. En el caso *in examine* consideró que el artículo 77 de la LDH (i) otorgaba a al ARCH la atribución para imponer una sanción administrativa en el caso de incumplimiento, entre otros, de reglamentos; y, (ii) el incumplimiento del Decreto Ejecutivo 775 conllevaba “la aplicación de la sanción pecuniaria”.

<sup>4</sup> Por intermedio de su representante legal, Ilumina Abigail Quezada Ramón.

<sup>5</sup> Sala de Admisión compuesta por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez; y, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

9. La sociedad accionante alega la vulneración a sus derechos constitucionales (i) al debido proceso en las garantías de tipicidad y motivación (art. 76 núm. 3 y 7 lit. 1 CRE); y, (ii) a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Además, como consecuencia de la presunta vulneración de dichos derechos señala que se afectaron los principios de legalidad y reserva legal.
10. En cuanto al debido proceso en la garantía de tipicidad, la sociedad accionante consideró que la Corte Nacional no hizo análisis alguno sobre el principio de tipicidad sancionando “a la recurrente [...] por no ACATAR disposiciones emanadas por la ARCH, más concretamente por no haber construido las baterías sanitarias dentro del tiempo previsto en el Fax Circular [sic] No. 087 ARCH-C-D2011”.
11. Así pues, “la disposición emanada de la ARCH [...] es antes de que se publicara en el Registro Oficial” el Reglamento de Control de las Prestaciones Complementarias a los Usuarios de los Puntos de Venta de Combustibles (“**Reglamento**”), por lo que:
- [...] no existe el incumplimiento del referido reglamento como lo sostiene la Corte de Casación, por encasillar dicha supuesta conducta omisiva en una infracción prevista en el Art. 77 de la Ley de Hidrocarburos, de tal manera que con la actuación del Tribunal de Casación a mas [sic] de sancionar sin ley, se afecta la seguridad jurídica, toda vez que, únicamente se puede afectar o violar solo aquellas normas existentes, determinadas previamente más no aquellas [...] que aún no existen en el mundo jurídico [...].
12. Por tanto, estima que la vulneración al debido proceso en la garantía de tipicidad acarrea *sine qua non* que se vulnere la reserva de ley contenida en el artículo 132 núm. 2 de la CRE.
13. Sobre el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, cita extractos de la sentencia 015-10-SEP-CC y considera que no existe incumplimiento alguno de su parte ya que:
- [...] si bien la ARCH tiene la atribución para imponer sanciones, [...] no tiene la potestad para determinar los supuestos de hecho que constituyen infracción, toda vez que esa atribución corresponde al legislador, conforme así lo prevé el Art. 132 No. 2 de la Constitución [...] [énfasis eliminado del texto original].
14. Además, indicó que la decisión impugnada vulnera su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación ya que carece de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Señala que la Corte Nacional:
- [...] ha indicado que el incumplimiento del [Reglamento], es una infracción que se sanciona con el Art. 77 de la [LDH]. Sin embargo la sanción a la recurrente se impone por no haber construido las baterías sanitarias dentro del tiempo previsto en el Fax Circular [sic] No. 087 ARCH-C-D2011 de 11 de abril de 2011, es decir, antes de que

entrará [sic] en vigencia el Reglamento de control de las Prestaciones Complementarias a los Usuarios de los Puntos de Venta de combustible [...] por lo que los hechos no se ajustan a la norma prevista en el Art. 77 de la [LDH], tornando a la sentencia en ilógica, porque la norma aplicada no es pertinente al hecho motivo de la sanción.

15. Respecto del mismo cargo, señala que el fax circular nunca le fue notificado, sino que se lo hizo a la “Comercializadora Petróleos y Servicios, de la cual, la recurrente es una de sus 200 distribuidoras a nivel nacional”. Señala que tuvo conocimiento del referido fax circular “una vez que la Comercializadora hace conocer [a] la recurrente [...] dicha disposición [...] el 24 de mayo de 2011 conforme Oficio [sic] No. PYS-COM-2011-326”.
16. En su pretensión, solicita que se declare: (i) la vulneración de sus derechos; y, (ii) se deje sin efecto la sentencia de mayoría y el voto salvado emitidos el 27 de abril del 2018.

### 3.2. Argumentos de la judicatura accionada

17. En su informe, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se limita a hacer un recuento de las actuaciones procesales del caso en donde “se verifica que los señores jueces de dicha causa aceptaron el recurso de casación” y señala que “los jueces que conformamos la actual Sala [...] no expedimos la sentencia impugnada”.<sup>6</sup>

## 4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. En primer lugar, resulta conveniente evidenciar que los cargos planteados por la sociedad accionante se relacionan con el contenido del artículo 77 de la LDH. Por lo tanto, si bien en la sentencia 34-17-IN/21<sup>7</sup> se declaró la inconstitucionalidad de la frase “y/o reglamentos” del artículo 77 de la LDH, los efectos de esta rigen solo para el futuro. Así, dado que los hechos del caso sucedieron previo a la emisión de la sentencia referida, corresponde continuar con el examen de fondo de los cargos relacionados con dicha norma.
19. 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 al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Presentado el 08 de noviembre de 2023.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2023.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.



20. Esta Corte ha determinado que una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por la parte accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: (i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*); (ii) el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*); y, (iii) una justificación que muestre la manera en la cual la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*).<sup>9</sup>
21. De los cargos constantes en los párrs. 10, 11, 12, 13, 14 y 15 *ut supra*, se desprende que la sociedad accionante señala la vulneración a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso, en sus garantías de tipicidad y motivación, puesto que, en primer lugar, la Corte Nacional habría aplicado el Reglamento de Control de las Prestaciones Complementarias a los Usuarios de los Puntos de Venta de Combustibles de manera retroactiva, por no haber construido las baterías sanitarias dentro del tiempo previsto en el Fax Circular [sic] No. 087 ARCH-C-D2011; y, en segundo lugar, cuestiona la potestad sancionatoria de la ARCH, lo que vulneraría la reserva de ley. En cuanto a este último cargo, se encuentra que dichos argumentos están relacionados con la controversia de origen y, por tanto, se descarta su análisis en esta sentencia. Por lo tanto, esta Corte considera que los cargos formulados por la sociedad accionante pueden ser abordados de mejor forma, exclusivamente, a través de la seguridad jurídica con el siguiente problema jurídico: *¿la sentencia de la Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica por haber aplicado el Reglamento de Control de las Prestaciones Complementarias a los Usuarios de los Puntos de Venta de Combustibles de manera retroactiva?*

## 5. Resolución del problema jurídico

### 5.1. ¿La sentencia de la Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica por haber aplicado el Reglamento de Control de las Prestaciones Complementarias a los Usuarios de los Puntos de Venta de Combustibles de manera retroactiva?

22. La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico. Conforme lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución se infiere que, respecto de este derecho, se comportan dos supuestos: (i) la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (ii) la aplicación de normas vigentes, tornando predecible al ordenamiento jurídico.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 17-19.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 17-14-IN/20, 24 de junio de 2020, párr. 20 y sentencia 914-17-EP/22, 29 de junio de 2022, párr. 16.

- 23.** Esta Corte ha definido al derecho a la seguridad jurídica como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.<sup>11</sup> Además, ha establecido que este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.<sup>12</sup>
- 24.** En este mismo sentido, la Corte ha determinado que el derecho a la seguridad jurídica está conformado por tres elementos: (i) confiabilidad (ii) certeza; y, (iii) no arbitrariedad. Así pues:

La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales.<sup>13</sup>

- 25.** Además, el derecho a la seguridad jurídica comprende el deber de los administradores de justicia de aplicar, en lo sustantivo, las normas que se encontraban vigentes al momento de suscitarse el acto jurídico a ser analizado; y no la normativa vigente a la época de la reclamación.<sup>14</sup>

- 26.** En esa línea, este Organismo considera que:

[E]l derecho a la seguridad jurídica no puede entenderse de manera restrictiva como un mecanismo para proteger la vigencia de reglas, sino que, además, y de forma principal debe comprendérselo como un derecho para salvaguardar el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que se cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE.<sup>15</sup>

- 27.** En este caso, la sociedad accionante considera que en la decisión de la Corte Nacional se habría aplicado de manera retroactiva el Reglamento de Control de las Prestaciones Complementarias a los Usuarios de los Puntos de Venta de Combustibles y lo sancionó sobre una omisión que era anterior a la expedición del reglamento.

---

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1091-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 34.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 989-11-EP/20, 10 de septiembre de 2019, párr. 20. CCE, sentencia 1192-14-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 18.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 8 de enero 2020, párr. 52.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 21.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 27.

**28.** Analizada la sentencia impugnada, se verifica que la Corte Nacional, empieza su análisis determinando que (i) el presidente de la República y sus ministros de Estado pueden emitir actos normativos para el correcto y adecuado manejo de la cosa pública, incluso tipificar sanciones administrativas (ii) que el artículo 77 de la LDH otorga la facultad a la ARCH para la imposición de multas por la infracción de la ley y/o los reglamentos; y, (iii) que el incumplimiento de lo dispuesto en el reglamento por parte de las comercializadoras de combustibles acarrea la imposición de una multa. A partir de ello, la Corte Nacional señala que:

el incumplimiento del Reglamento de control de prestaciones complementarias a usuarios de puntos de venta de combustibles, contenido en el Registro Oficial No. 458 de 30 de mayo de 2011 con llevaba [sic] la aplicación de la sanción pecuniaria [sic]. Por las consideraciones expuestas, esta Sala Especializada verifica el error de derecho en que incurre el Tribunal A quo y se confirma la aplicación indebida del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos.

**29.** Respecto de la vigencia de las normas aplicadas, se desprende que la obligación de las comercializadoras de combustible de adecuar las baterías sanitarias para el uso de PCE era exigible desde la publicación del Reglamento en el Registro Oficial, lo que ocurrió el 30 de mayo de 2011. El incumplimiento de este acarrea que la ARCH inicie el correspondiente procedimiento administrativo sancionador e imponga, de ser el caso, una sanción pecuniaria de conformidad a lo dispuesto en el artículo 77 de la LDH.<sup>16</sup>

**30.** De la revisión del expediente se evidencia que el 14 de julio de 2011, catorce días después de la publicación del Reglamento en el Registro Oficial, la ARCH ejecutó una acción de control a la estación de servicio de propiedad de la sociedad accionante. De ello, se levantó el acta de control 0000228<sup>17</sup> en la que constató el “incumplimiento de la construcción de baterías sanitarias para personas con capacidades especiales” por lo que se inició y sustanció el correspondiente procedimiento administrativo sancionador.

**31.** La Corte Nacional en la decisión impugnada consideró:

---

<sup>16</sup> El artículo 3 del Reglamento dispuso que las estaciones de servicio “a efectos de garantizar el usufructo por parte de los usuarios y de las ciudadanas y ciudadanos con capacidades especiales” adecuarán las mismas de acuerdo a lo dispuesto en la norma NTE INEN 2 293:2001. Dichas disposiciones constan en el acuerdo ministerial 01239 publicado en el Registro Oficial 382 del 2 de agosto de 2001 y refieren a la accesibilidad de las personas con capacidades especiales (“PCE”) y movilidad reducida a los cuartos de baño y aseo. En tanto que, el artículo 4 del Reglamento facultaba a la ARCH la imposición de sanciones conforme lo señalado en el artículo 77 de la LDH en el caso de detectar el incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3 del referido Reglamento.

<sup>17</sup> Que consta a foja 44 del expediente.

[...] que conforme al artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, la actual Agencia de Regulación y control [sic] Hidrocarburíferos [sic] tiene la facultad de imponer una multa ya sea por el incumplimiento de los contratos suscritos por el Estado ecuatoriano para la exploración y/o explotación de hidrocarburos, y/o la infracción de la Ley y/o de los reglamentos que no produzcan efectos de caducidad. Por lo que el incumplimiento del Reglamento de control de prestaciones complementarias a usuarios de puntos de venta de combustibles, contenido en el Registro Oficial No. 458 de 30 de mayo de 2011 con llevaba [sic] la aplicación de la sanción pecuniario [sic]. Por las consideraciones expuestas, esta Sala Especializada verifica el error de derecho en que incurre el Tribunal A quo y se confirma la aplicación indebida del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos.

**32.** Esto, sin que en su decisión hayan hecho referencia alguna al fax circular 087 ARCH-C-D-2011 o a que la infracción y sanción se hubiese producido por inobservancia de este. De la revisión del expediente, se desprende que, si bien la sociedad accionante se refiere al fax circular antedicho en sus alegaciones, aquel no fue materia de la Litis. Por lo tanto, tampoco se evidencia aplicación de una sanción por una omisión cometida antes de la vigencia del Reglamento.

**33.** Por las consideraciones expuestas, esta Corte Constitucional no encuentra que la sentencia de 13 de diciembre de 2018 dictada por la la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia haya aplicado de manera retroactiva lo dispuesto en el Reglamento de Control de las Prestaciones Complementarias a los Usuarios de los Puntos de Venta de Combustibles y descarta la vulneración de la seguridad jurídica.

## 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. *Desestimar* la acción extraordinaria de protección 74-19-EP.
2. Devolver el expediente de instancia al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

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 jurisdiccional ordinaria de 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



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

007419EP-640ba



**Caso Nro. 0074-19-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes quince de enero de dos mil veinticuatro, 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 2050-19-EP/24**  
**Juez ponente:** Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

## **CASO 2050-19-EP**

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

### **SENTENCIA 2050-19-EP/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas emitida en un proceso de una acción de protección relacionada con la desvinculación laboral de una persona con discapacidad. La Corte concluye que no existió vulneración a la garantía de la motivación, puesto que verifica que la Sala de la Corte Provincial analizó los derechos alegados y, con base en los recaudos procesales y jurídicos suficientes, descartó su vulneración aplicando normativa y jurisprudencia para el efecto.

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

1. El 02 de julio de 2019, Óscar Javier Cheme Hurtado (“**accionante**”), auspiciado por la Defensoría del Pueblo (“**DPE**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias emitidas por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Naranjito (“**Unidad Judicial**”) y la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**” o “**Corte Provincial**”) en el marco de una acción de protección, cuyos antecedentes procesales se narran a continuación. Este caso fue signado con el número 2050-19-EP.<sup>1</sup>
2. El 29 de marzo de 2019, el accionante presentó una acción de protección en contra de la Defensoría Pública (“**DP**” o “**entidad accionada**”), mediante la cual impugnó su desvinculación de esta entidad pese a ser una persona con discapacidad por lo cual habría

<sup>1</sup> El 19 de septiembre de 2019, la causa fue admitida a trámite por la Sala de Admisión conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo –en calidad de alterna del exjuez constitucional Hernán Salgado Pesantes– y Carmen Corral Ponce y el juez constitucional Alí Lozada Prado. El 06 de febrero de 2022 se llevó a cabo la renovación parcial de esta Corte. Así, el 17 de febrero de 2022, fue realizado el sorteo por el Pleno de este Organismo, y la sustanciación del presente caso fue asignada al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia emitida el 23 de agosto de 2023.

estado protegido por la estabilidad laboral reforzada.<sup>2</sup> Este proceso fue signado con el número 09326-2019-00229.

3. El 16 de abril de 2019, la Unidad Judicial negó la acción de protección.<sup>3</sup> La Unidad Judicial razonó que, dada la figura que ocupaba, esta no generaba estabilidad, y por lo tanto, al haberse nombrado a una nueva persona para ocupar el cargo mediante un concurso de méritos y oposición, la terminación del nombramiento del accionante no respondió a razones discriminatorias. El accionante interpuso un recurso de apelación.
4. El 04 de junio de 2019, la Corte Provincial confirmó la sentencia subida en grado y negó la acción de protección.

## 2. Competencia

5. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**” o “**Constitución**”) y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. Argumentos del accionante Óscar Javier Cheme Hurtado<sup>4</sup>

6. En su demanda, el accionante solicita a esta Corte que declare la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE), al debido proceso en la

---

<sup>2</sup> Según la demanda, el 17 de junio de 2013, el accionante es una persona con discapacidad física del 46%, e ingresó a la DP mediante un contrato de servicios ocasionales para ocupar el cargo de defensor público de patrocinio social. Posteriormente, el 01 de junio de 2015, la entidad accionada le otorgó un nombramiento provisional. Alegó que el 01 de abril de 2016, fue impedido de ingresar a la oficina en la trabajaba, puesto que había una nueva persona se encontraba ocupando dicho cargo. En tal sentido, el accionante pretendió que sea dejado sin efecto su separación y alegó la vulneración de sus derechos como parte de un grupo de atención prioritaria al tratarse de una persona con discapacidad, así como sus derechos a la estabilidad laboral reforzada y a la igualdad y no discriminación (Ver: Expediente de primera instancia de la acción de protección 09326-2019-00229, demanda de acción protección, fs. 2 a 13).

<sup>3</sup> En consecuencia, se resolvió que la DP no vulneró ningún derecho constitucional.

<sup>4</sup> Adicional a su demanda, el 31 de mayo de 2023, el accionante presentó ante este Organismo un escrito de insistencia para la resolución de su causa, y el 30 de agosto de 2023, presentó un informe actualizado sobre sus pretensiones en este caso.



garantía de la motivación (artículo 76 numeral 7 literal 1) de la CRE), a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE) y a la atención prioritaria por su condición de discapacidad (artículos 35 y 47 de la CRE). Además, requiere a este Organismo que deje sin efecto las sentencias impugnadas.

7. Sobre la tutela judicial efectiva, indica que uno de los componentes de este derecho es el recibir una decisión motivada sobre el fondo de las pretensiones. Así, señala que las autoridades judiciales de la Corte Provincial “jamás (...) examinaron el fondo del asunto, es decir que no se realizó un razonamiento de la normativa constitucional y legal aplicable al caso” sin haber considerado que pertenecía a un grupo de atención prioritaria por tener una discapacidad y su consecuente situación de vulnerabilidad.
8. Sobre la garantía de la motivación, arguye que esta no solo implica “expresar las normas legales en las que se ampara, como lo ha[n] hecho los [j]ueces de la Sala (...), sino que debe fundamentalmente exponer las razones suficientes de hecho y el sustento jurídico que justifica la decisión tomada”. Expone que la sentencia de segunda instancia se agota en un “análisis legalista de la aplicación de varias disposiciones contenidas en la Constitución, Ley Orgánica del Servicio Público [(“LOSEP”)], [L]ey Orgánica de Discapacidades [(“LOD”)] (...)”. Reitera que la Sala no consideró el hecho que pertenece a un grupo de atención prioritaria debido a su discapacidad “por lo que tiene un régimen de protección especial”, ni el derecho a la igualdad y no discriminación, por lo que esta decisión no garantizó sus derechos al no haber realizado el análisis de los derechos alegados. Añade que la Sala no consideró la desnaturalización del contrato de servicios ocasionales que ocupó puesto que había sobrepasado el límite establecido en el artículo 58 de la LOSEP.
9. Sobre la seguridad jurídica, el accionante cita doctrina y normas constitucionales para conceptualizar el contenido de este derecho. Finalmente, expone que el problema jurídico de su caso “tiene relevancia constitucional al no haberse tutelado [sus] derechos” por tratarse de una persona con discapacidad.
10. En el informe actualizado de sus pretensiones, el accionante también menciona la vulneración del artículo 35 de la CRE como parte de un grupo de atención prioritaria. Al respecto, cita el contenido del derecho al trabajo según la Constitución y la sentencia 016-13-SEP-CC, y menciona que la terminación de su relación laboral que tuvo como fundamento la aplicación del artículo 18 del Reglamento a la LOSEP desconoció la jurisprudencia constitucional.

### **3.2. Argumentos de las judicaturas accionadas**

#### **3.2.1. Informe de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas**

- 11.** El 28 de agosto de 2023, el juez Guillermo Pedro Valarezo Coello, como miembro de la Sala, presentó el informe de descargo. Después de un recuento de las principales actuaciones procesales, indica que de los hechos que consideraron como probados, la Sala arribó a la conclusión de que no existió vulneración de derechos.
- 12.** Sobre el cargo de la tutela judicial efectiva, cita la sentencia 889-20-JP/21 con respecto a los elementos de este derecho. Así, señala que la negativa a las pretensiones en la sentencia de segunda instancia no implica una vulneración a este derecho.
- 13.** Sobre el derecho al debido proceso, explica la fase procesal de la apelación según la LOGJCC, e indica que “[e]n este caso en concreto, la Sala resolvió por los méritos del proceso sin necesidad de convocar previamente a una audiencia de estrados”. Por ello, se evidencia el cumplimiento de la normativa aplicable. Además, señala que fue cumplida la ejecutoriedad de la decisión, ya que, “una vez emitida la sentencia de segunda instancia, y una vez vencido el término de tres días de notificado el fallo, se ejecutorió la decisión y por ende, al ser una decisión judicial de última instancia que rechazaba las pretensiones de la demanda, no existía ninguna medida por ejecutar”.
- 14.** Sobre la garantía de la motivación, indica que esta garantía no exige altos estándares de argumentación. Sin embargo, “[e]n este caso en concreto la parte accionante no ha cumplido con realizar una explicación y fundamentación mínima de las razones por las cuales considera que hemos vulnerado en la sentencia dictada la garantía de la motivación”.
- 15.** Sobre el cargo de la seguridad jurídica, cita la sentencia 258-15-SEP-CC en relación a que las entidades públicas pueden terminar la relación laboral de la persona con discapacidad cuando existan razones previamente establecidas en la ley o reglamento, y puesto que el derecho al trabajo no es un derecho absoluto, “se estableció que se había cumplido con el tiempo de duración de la contratación ocasional o provisional que constituía el vínculo laboral entre el ciudadano Oscar Javier Cheme Hurtado para con la Defensoría Pública; esto es, hasta que se declare el ganador del concurso de méritos y oposición”. Por tal motivo, al existir dicho concurso, la DP no vulneró derechos en perjuicio del accionante. Además, señala que “[s]e debe tener en consideración las alegaciones realizadas por (...)”

la Defensoría Pública que el [accionante] fue destituido de su cargo por haber incurrido en una falta disciplinaria de carácter gravísima”. Concluye señalando que, al tratarse de un despido que tuvo justificación, tampoco resultaba procedente la indemnización prevista en el artículo 51 de la LOD y solicita que se desestime la acción.

### **3.2.2. Informe de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Naranjito**

16. Pese a ser debidamente notificada, hasta la emisión de la presente sentencia, la jueza de la Unidad Judicial no remitió ningún informe de descargo para el ejercicio de su derecho a la defensa.

## **4. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos**

17. El accionante alega como vulnerados sus derechos a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE), al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE), a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE) y a la atención prioritaria por su condición de discapacidad (artículos 35 y 47 de la CRE).
18. Principalmente, entre sus alegaciones (párrs. 6 a 10 *supra*), señala que estos derechos no habrían sido garantizados en la decisión impugnada, puesto que la Corte Provincial no consideró su pertenencia a un grupo de atención prioritaria por su discapacidad, por lo que tenía derecho a la estabilidad laboral reforzada. Adicionalmente, porque la Sala no se habría pronunciado sobre los derechos alegados como vulnerados.
19. Por su parte, el juez de la Sala, en su informe de descargo (párrs. 11 a 15 *supra*), manifiesta que la negativa a la acción de protección no implica una vulneración a los derechos del accionante. Adicionalmente, que la terminación de la relación laboral por parte de la DP habría respondido a razones legalmente previstas, por lo cual no podía tratarse de una vulneración de sus derechos.
20. Este Organismo observa que, si bien el accionante alega como vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, la demanda no especifica cuál sería la acción u omisión atribuible a la Sala o a la Unidad Judicial, como autoridades judiciales accionadas, por la que existiría una vulneración de derechos. Por ello, pese a hacer un esfuerzo razonable,<sup>5</sup> no es posible plantear un problema jurídico al respecto de estos

---

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

derechos. Pese a señalar como vulnerado su derecho a la atención prioritaria (párrs. 6 y 10 *supra*), este Organismo observa que estas alegaciones están íntimamente ligadas con los hechos que originaron la acción de protección -la terminación de su nombramiento provisional-, por lo cual, su análisis únicamente sería viable si resultare procedente analizar el mérito de la causa. Adicionalmente, si bien en su pretensión impugna la sentencia de primera instancia, en su demanda no ofrece argumentos en contra de dicho fallo.

21. De tal manera, en virtud de los cargos y descargos expuestos, este Organismo, haciendo un esfuerzo razonable,<sup>6</sup> considera que el principal cargo del accionante radica en la falta de una motivación suficiente de la sentencia emitida por la Sala. Además, es necesario señalar que, debido a que la sentencia de la Unidad Judicial pudo ser impugnada en el trámite de la acción de protección, “la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no puede vulnerar de por sí la garantía de motivación como parte del derecho a la defensa y, a su vez, como parte del debido proceso”.<sup>7</sup> De tal forma, este Organismo ha señalado que únicamente cuando determine que la sentencia de segunda instancia vulnere esta garantía, entonces se analizará si la sentencia de primera instancia también vulneraría o no la motivación.<sup>8</sup> Así, se plantea el siguiente problema jurídico:

**4.1. ¿La sentencia de segunda instancia emitida por la Sala justifica suficientemente su decisión conforme la garantía de la motivación?**

22. En esta sección, esta Corte sostendrá que la Corte Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al haber fundamentado su decisión suficientemente. Ello, debido a que consideró normativa aplicable, así como los hechos puestos bajo su conocimiento, para relacionar la primera con estos hechos y concluir por qué no habría existido una vulneración de derechos, en específico del alcance de la protección laboral a personas con discapacidad. Además, realizó un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales alegados y descartó tales alegaciones. En tal sentido, brindó una respuesta jurídica suficientemente fundamentada que cumplió con el estándar de la garantía de la motivación al resolver una garantía jurisdiccional como la acción de protección.

---

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 2772-16-EP/22, 09 de noviembre de 2022, párr. 16; sentencia 2453-22-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 18.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 886-18-EP/23, 02 de agosto de 2023, párr. 24.

- 23.** La garantía de la motivación está reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE como parte del derecho a la defensa con el siguiente texto:

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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

- 24.** Este Organismo, adicionalmente, ha establecido que, en garantías jurisdiccionales, la motivación también exige que las autoridades judiciales deban “realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos”, especialmente cuando la conclusión sea que no existe una vulneración y que el asunto corresponde a una vía judicial ordinaria.<sup>9</sup> En tal sentido, al analizar la suficiencia en la motivación en decisiones relativas a garantías jurisdiccionales, es necesario comprobar que las autoridades judiciales hayan brindado una respuesta adecuada que permita comprender por qué en el caso concreto no se han identificado actos u omisiones directas relativas a las vulneraciones de derechos planteadas por la parte accionante. Corresponde entonces revisar el contenido de la sentencia de segunda instancia para verificar el análisis realizado por las autoridades judiciales a la luz del cumplimiento de la garantía de la motivación aplicable a garantías jurisdiccionales.
- 25.** La sentencia emitida por la Sala está conformada por cuatro secciones y la parte resolutive. En la primera y en la segunda sección, la Sala establece su competencia y la validez del proceso. La tercera contiene los antecedentes, en la cual hace un recuento de los hechos y de la audiencia de primera instancia.
- 26.** En la cuarta sección titulada “consideraciones jurídicas”, la sentencia de la Corte Provincial indica:

- 26.1.** La naturaleza y objeto de la acción de protección, para lo cual cita los artículos 88 de la CRE y 39 de la LOGJCC, así como los requisitos para su procedencia y las causales de inadmisibilidad de este tipo de acción, según lo establece la LOGJCC, en sus artículos 40 a 42 de dicha norma. Además, cita extractos de las sentencias 016-13-SEP-CC y 001-16-PJO-CC en cuanto a la naturaleza de esta garantía y al deber de motivar de las autoridades judiciales.

---

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28; sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

- 26.2.** En el análisis sobre seguridad jurídica, la Sala cita el artículo 82 de la CRE y la sentencia 140-12-SEP-CC sobre su contenido.
- 26.3.** El análisis sobre la garantía de la motivación, y los elementos del antiguo test establecido por este Organismo -en sus parámetros de lógica, razonabilidad y comprensibilidad-, para señalar cuál es deber de la autoridad judicial al motivar.
- 26.4.** El análisis sobre el debido proceso y que este derecho está conformado por una serie de garantías y la obligación de las autoridades judiciales de proteger dichas garantías, según lo estableció la sentencia 001-13-SEP-CC.
- 26.5.** El análisis sobre el caso en concreto, en el cual hace un breve recuento de las alegaciones, y señala:

(...) De lo que consta en el Art. 18 del Reglamento a la [LOSEP] las instituciones del Estado pueden expedir este tipo de nombramiento para ocupar un puesto cuya partida estuviera vacante y hasta que se lleve a cabo el [c]oncurso respectivo de Méritos y Oposición, CONCURSO que fue convocado por el Consejo de la Judicatura, habiendo concluido en el mes de marzo del 2016, por lo que el Consejo de la Judicatura con Resolución N° 035-2016 del 10 de marzo del 2016 resuelve otorgar nombramientos de defensores públicos a los elegibles de la carrera defensorial a nivel nacional y además dispuso dejar sin efecto los nombramientos provisionales de defensores públicos a partir del 01 de abril del 2016, dando por terminado las relaciones laborales con las personas que venían prestando servicios con [n]ombramiento [p]rovisional. Lo anterior le fue comunicado al recurrente Abg. Oscar Cheme Hurtado, mediante Acción de Personal N°539-16 que obra a foja 49 del expediente, encontrándose al pie de dicho documento la firma y rúbrica del recurrente con lo cual se desvanece lo manifestado en la demanda de que fue despedido de manera ilegal violando sus derechos constitucion[ales] (...). (énfasis propio del original)

- 26.6.** Sobre la cuestión de una posible discriminación por la discapacidad del accionante, la sentencia, basándose en lo señalado anteriormente, -es decir, que fue realizado el concurso y, en consecuencia, fueron dejados sin efectos los nombramientos provisionales de los defensores públicos a nivel nacional-, señala: “no aparece ni consta que se haya cesado sus labores por razones de etnia o por tener la condición de discapacitado (sic), por lo que tampoco le corresponde el pago de indemnización alguna conforme lo establece el Art. 51 de la [LOD]”.

27. La parte resolutive de la sentencia bajo análisis rechazó el recurso de apelación interpuesto, por lo que confirmó la sentencia de primera instancia.
28. Por lo anterior, es posible verificar que la sentencia de la Sala atiende los derechos alegados como vulnerados por el accionante, así como cita normativa y jurisprudencia que consideró como aplicable al caso, para verificar que la entidad accionada no incurrió en ninguna vulneración de derechos al desvincularlo de su cargo dado a que tenía un nombramiento provisional y que existió el respectivo concurso de méritos y oposición. Con ello, la Sala se pronunció sobre las vulneraciones de derechos descartando que la DP haya vulnerado derechos en perjuicio del accionante, por lo que cumplió el estándar de suficiencia en motivación. Vale señalar también que, a través de una acción extraordinaria de protección y el análisis de la garantía de la motivación, no le corresponde a este Organismo pronunciarse sobre la incorrección o corrección de las decisiones puestas bajo su conocimiento.<sup>10</sup> Por ello, este pronunciamiento no avala, ni ratifica el fondo de las decisiones tomadas.
29. Por lo anteriormente expuesto, al verificar que la sentencia impugnada cumplió con los elementos mínimos de motivación, incluyendo la motivación reforzada por resolver una garantía jurisdiccional, esta Corte considera que no existió una vulneración de esta garantía en perjuicio del accionante. Debido a que no existió vulneración de derechos en la sentencia que quedó en firme, no resulta necesario pronunciarse sobre la sentencia de primera instancia, como ya fue señalado. Por último, resulta pertinente aclarar que, toda vez que no se ha determinado una vulneración a derechos procesales, conforme los requisitos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19, tampoco corresponde entrar a verificar si resulta procedente el control de mérito.<sup>11</sup>

## 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. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección 2050-19-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.

---

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1892-13-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 28; sentencia 392-13-EP/19, 02 de octubre de 2019, párr. 31; sentencia 738-14-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 28; sentencia 1222-18-EP/23, 14 de junio de 2023, párr. 30.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55 y 56.



**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 jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

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





205019EP-6416f

**Caso Nro. 2050-19-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciséis de enero de dos mil veinticuatro, 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



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](http://www.registroficial.gob.ec)

IM/FA

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.