

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

236-22-IS/23 En el Caso No. 236-22-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales 236-22-IS.	2
1-18-IA/23 En el Caso No. 1-18-IA Rechácese la solicitud de desistimiento.	15
15-21-IN/23 En el Caso No. 15-21-IN Declárese la constitucionalidad de las normas impugnadas contenidas en el artículo 5 literal a) del Protocolo.	48
2-21-IA/23 En el Caso No. 2-21-IA Acéptese parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad 2-21-IA.	78

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN CAUSA:

24-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Jonatan Alexander Rosero Córdova y otros	120
--	-----



Sentencia 236-22-IS/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 06 de septiembre de 2023

CASO 236-22-IS

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

SENTENCIA 236-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento al no encontrar que la terminación del nombramiento provisional, durante el periodo de prueba, constituya un acto ulterior que afecte el cumplimiento de la medida de reparación dispuesta en una sentencia de acción de protección.

1. Antecedentes procesales

1.1. Proceso de acción de protección

1. El 14 de agosto de 2019, Juan Carlos Grijalva Tonato presentó una acción de protección¹ en contra de la Corporación Eléctrica del Ecuador S.A. (“**CELEC EP**”), en la persona de su representante legal y gerente general, Robert Peter Simpson Nankervis; de la Unidad de Negocios TRANSELECTRIC, en la persona del gerente de la unidad y apoderado especial del gerente general de CELEC EP, Raúl Antonio Canelos Salazar; y, de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). El proceso fue signado con número 17297-2019-03732.
2. El 22 de noviembre de 2019, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) declaró la vulneración de los derechos al trabajo y a la seguridad jurídica. Como reparación integral, dispuso “la emisión del nombramiento en un plazo de 30 días, como asistente de instalación y mantenimiento, con una remuneración de

¹ En diciembre de 2017, la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC, perteneciente a la Corporación Eléctrica del Ecuador, abrió un concurso de méritos y oposición, con aproximadamente 376 vacantes. Según el accionante, en dicho concurso, participó para el puesto de asistente de instalación y mantenimiento, con una remuneración de \$ 1170. Una vez realizados los procesos de méritos, oposición y entrevista, se le notificó por parte de la Unidad de Talento Humano de la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC, con el acta final de ganadores. El 20 de febrero de 2018, CELEC EP TRANSELECTRIC le notificó como ganador del concurso de méritos y oposición. El 22 de febrero de 2018, presentó a la servidora de Talento Humano de la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC, todos los documentos requeridos; sin embargo, no se le ha emitido el nombramiento pertinente, vulnerando, a su decir, sus derechos constitucionales.

§ 1170, del concurso de méritos y oposición que desarrolló la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC”. En contra de esta decisión, el defensor de la accionada interpuso recurso de apelación.

3. El 22 de abril de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”), en sentencia de mayoría, confirmó la sentencia subida en grado y negó el recurso de apelación interpuesto.
4. El 30 de agosto de 2021, Juan Carlos Grijalva Tonato ingresó un escrito a la Unidad Judicial en el que manifestó que “a pesar de que la sentencia en ninguna de sus partes ordenaba presentar nuevos documentos sino revisar los presentados el 22 de febrero de 2018 [...] la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC me requiere de nuevos documentos para supuestamente cumplir con la sentencia”, para lo cual se remitió un correo con fecha 03 de junio de 2020. Así, enfatiza en que “hasta la presente fecha no ha sido contestado mi correo electrónico”, razón por la cual solicita al juez de la Unidad Judicial que emita un auto para la verificación de la sentencia.
5. Mediante auto de 06 de septiembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial dispuso que, en el término de 72 horas, CELEC EP informe del cumplimiento de la decisión emitida. Al respecto, el 09 de septiembre de 2021, informó que:

Con el fin de dar cumplimiento en la sentencia dictada en la causa [...] se solicitó al actor la presentación de la documentación actualizada atinente al cargo concursado, misma que fue revisada y validada por el área de Talento Humano [...] producto de lo cual se ha determinado que el señor Juan Carlos Grijalva Tonato *no cumple con los requisitos del puesto al cual postuló y, en consecuencia, no es procedente otorgar el nombramiento requerido*” (énfasis añadido).

6. El 21 de septiembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial ordenó que, “por cuanto dentro de la presente causa existe una sentencia la cual se encuentra ejecutoriada por el ministerio de ley, se ordena bajo prevenciones de ley el cumplimiento INMEDIATO de la misma [...]” (énfasis en el original).
7. Mediante auto de 10 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial ordenó por segunda ocasión el cumplimiento urgente de la sentencia de 22 de noviembre de 2019. Esto ante la presentación de un nuevo escrito por parte de CELEC EP, señalando que, aparentemente, Juan Carlos Grijalva Tonato se encontraba inmerso en la causal de nepotismo y, por tanto, no se podía dar cumplimiento a lo ordenado por la Unidad Judicial.

8. El 24 de noviembre de 2021, CELEC EP, mediante matriz de registro de personal TRA-NPR-073-202, emitió un nombramiento provisional en favor de Juan Carlos Grijalva Tonato, por un año, con periodo de prueba de 90 días.²
9. Posteriormente, mediante memorando CELEC-EP-TRA-2022-1579-MEM, de fecha 21 de febrero de 2022, Ana Francisca Zurita Zaldumbide, gerente de CELEC EP TRANSELECTRIC notificó con la terminación de la relación laboral dentro del periodo de prueba al señor Grijalva Tonato, en la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC, siendo su último día de funciones el 21 de febrero de 2022, conforme acuerdo entre las partes constante en la matriz de registro de personal TRANPR-073 2021, y en razón de no haberse podido determinar que el puesto que ocupa se encuentre aprobado dentro de la estructura de la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC, como un puesto permanente.³
10. El 23 de marzo de 2022, Juan Carlos Grijalva Tonato informó lo establecido en el párrafo *supra* a la Unidad Judicial. Mediante auto de 30 de marzo de 2022, el juez de la Unidad Judicial, en lo principal, dispuso “remitir a esta autoridad la documentación que sustenta la terminación laboral con el accionante; esto es, la evaluación realizada al accionante conforme lo determina el artículo 21 del Reglamento para el Reclutamiento y Preselección, Selección, Contratación [...] de CELEC EP”. Este pedido fue cumplido en escrito de 26 de mayo de 2022, donde se relató todo lo ya establecido en el memorando señalado en el párrafo 9 *supra* y se agregó varios documentos de respaldo.
11. El 15 de septiembre de 2022, Juan Carlos Grijalva Tonato presentó un escrito en el que manifiesta que en su evaluación de desempeño obtuvo la calificación de 92.59, es decir, puntaje mayor al mínimo previsto de 70%; por lo que, solicitó que se le reincorpore a su cargo.
12. En auto de 16 de septiembre de 2022, el juez de la Unidad Judicial ordenó:

[...] niéguese lo solicitado por improcedente, toda vez que la entidad accionada ya ha dado cumplimiento a lo dispuesto por esta autoridad, tal y como consta a fojas 317 del expediente. Asimismo, se le conmina a su defensa técnica la obligación de observar fielmente las funciones a su cargo y los deberes impuestos por la Constitución y la ley,

² Foja 317 del expediente de instancia.

³ La decisión tiene como base el memorando CELEC-EP-TRA-2022-1381-MEM de 14 de febrero de 2022, que en su parte pertinente señala que para el inicio del concurso de méritos y oposición no existe evidencia de que se haya “cumplido con el procedimiento establecido por el Ministerio del Trabajo, es decir, haya conocido y aprobado como puesto permanente [el otorgado a Juan Carlos Grijalva Tonato] por parte del Directorio de CELEC EP”.

en este caso, acatar las normas procesales pertinentes; puesto que, plantear peticiones contrarias a disposiciones expresas de ley, contradicen los deberes del abogado en el patrocinio de las causas, conforme lo ordena el artículo 330.3 del Código Orgánico de la Función Judicial.

13. El 31 de octubre de 2022, Juan Carlos Grijalva Tonato (“**accionante**”) presentó un escrito solicitando que se remita el expediente a la Corte Constitucional, por cuanto, a su decir, existe un incumplimiento parcial y defectuoso de la sentencia de primera instancia.

2. Proceso ante la Corte Constitucional

14. En atención al escrito presentado por el señor Grijalva Tonato, el juez de la Unidad Judicial emitió el correspondiente informe el 28 de noviembre de 2022, disponiendo que se remita el proceso a la Corte Constitucional.
15. En virtud del sorteo electrónico de 30 de diciembre de 2022, la sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento mediante auto de 11 de julio de 2023 y solicitó informes a la Unidad Judicial Penal con sede en la Parroquia Quitumbe y al administrador y gerente de la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC de CELEC-EP.

3. Competencia

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

4. Decisión cuyo incumplimiento se alega

17. La sentencia cuyo incumplimiento se demanda es la emitida el 22 de noviembre de 2019, por la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, que, como medida de reparación, dispuso la emisión del nombramiento en un plazo de 30 días, como asistente de instalación y mantenimiento, con una remuneración de \$ 1170, del concurso de méritos y oposición que desarrolló la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC.

5. Argumentos de los sujetos procesales

5.1. Fundamentos de la acción

18. En su demanda de acción de incumplimiento, el accionante indica que el juez de la Unidad Judicial “no está haciendo cumplir una sentencia constitucional en su integralidad, pues su posición es completamente contradictoria [...]”.
19. Aduce que en el presente caso -aun cuando fue reincorporado a la CELEC EP- una vez que cumplió con los 90 días de prueba y obtuvo en la evaluación de este período una nota de 92,59%; lo correspondiente era que CELEC EP “otorgue el correspondiente nombramiento definitivo [...] más lo contrario le notifican con el cese de sus funciones”.
20. Por todo lo expuesto, solicita que se remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el debido informe y se acepte su acción de incumplimiento

5.2. Informes de cumplimiento

5.2.1. Juez de la Unidad Judicial

21. El 28 de noviembre de 2022, el juez de la Unidad Judicial presentó su informe,⁴ en lo cual, en lo principal, indicó que de parte del juzgado “no existe ningún incumplimiento, pues con toda diligencia y en la medida de lo posible el juzgado ha despachado todos los requerimientos de las partes, garantizando un debido proceso y especialmente el derecho a la defensa”. Así, enfatiza en que ha realizado todo lo que está a su alcance para que la sentencia se cumpla.
22. Señala que, con fecha 24 de noviembre de 2021, CELEC EP, mediante acción de personal TRA-NPR-073-2021, emitió “el Nombramiento Provisional en favor de Juan Carlos Grijalva Tonato, por el periodo de UN AÑO, CON PERIDO (sic) DE PRUEBA DE 90 DÍAS”.

5.2.2 CELEC EP

23. El 18 de julio de 2023, CELEC EP presentó su informe.⁵ Luego de transcribir parte de las sentencias emitidas en el proceso de origen indica que:

⁴ Foja 3 expediente constitucional.

⁵ Fojas 7 a 10 expediente constitucional.

[...] en atención al requerimiento de la Subgerencia Jurídica de la Unidad de Negocio Transelectric de CELEC EP, se emitió la Matriz de Registro de Personal No. TIZA-NPR-073-2021, de 24 de noviembre de 2021 mediante la cual se confiere nombramiento provisional por un año, con periodo de prueba de 90 días, en favor del accionante, a partir del 24 de noviembre de 2021, para que preste su contingente como Asistente de Instalación y Mantenimiento - Asistente Técnico 6, sede Quito, en la Subgerencia de Servicios del S.N.I.; documento que, en aceptación de su contenido, fue suscrito por el Mgs. Gonzalo Uquillas Vallejo, Gerente General de CELEC EP y el señor Juan Carlos Grijalva Tonato.

24. De igual modo precisa que:

La Unidad de Negocio TRANSELECTRIC de CELEC EP, cumplió con la disposición del Juez de incorporar al señor Juan Carlos Grijalva Tonato, conforme sentencia emitida dentro del juicio acción de protección [...], quien ingresó a la Unidad de Negocio para prestar su contingente como Asistente de Instalación y Mantenimiento, con la categoría ocupacional de Asistente Técnico 6; sobre lo cual se concluye lo siguiente: *No existe evidencia de que para el inicio del concurso de méritos y oposición, se haya cumplido con el procedimiento establecido por el Ministerio de Trabajo; es decir, haya sido conocido y aprobado como un puesto permanente por parte del Directorio de CELEC EP. Se evidencia que el Sr. Juan Caídos Grijalva Tonato no cumple los requisitos del puesto de Asistente de Instalación y Mantenimiento conforme el perfil del puesto contenido en los Manuales de Descripción de Cargos y Perfiles por Competencias de CELEC EP, vigentes, en la fecha de inicio del proceso de selección y en la actualidad. En razón de lo expuesto, no es posible dar continuidad a la relación laboral; por lo que, en cumplimiento con la Matriz de Registro de Personal No. TRA-NPR-073- 2021 de 24 de noviembre de 2021, suscrita entre las partes, mediante la cual se extendió el nombramiento provisional que corresponde conforme la normativa vigente en la CELEC EP; se establece que cualquiera de las dos partes puede dar por terminada libremente la relación laboral durante este período* (énfasis añadido).

- 25.** En razón de todo lo expuesto y por cuanto -a su criterio- la sentencia dictada el 22 de noviembre de 2019 ha sido cumplida en su totalidad; CELEC EP solicita que se desestime la acción de incumplimiento presentada.

6. Cuestión previa

- 26.** De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Solo de forma subsidiaria⁶ este Organismo puede asumir dicha

⁶ 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.

competencia a través de una acción de incumplimiento. Por ello, en la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que para poder ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada deben concurrir lo siguientes requisitos:⁷

- i) La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juzgador o la juzgadora de ejecución, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. No puede requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata.
 - ii) La persona afectada debe solicitar a dicho órgano jurisdiccional que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión.
 - iii) 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 primera instancia.
27. En este caso, se ha podido constatar que el accionante promovió el cumplimiento de la sentencia ante el juez de la Unidad Judicial, en virtud de lo cual se emitieron varios autos para la ejecución de lo ordenado en la sentencia de 22 de noviembre de 2019 (i). Además, el accionante del proceso de origen solicitó el envío del proceso a esta Corte por considerar que existe un cumplimiento parcial y defectuoso de la sentencia (ii). Finalmente, se observa que transcurrió un plazo razonable desde la emisión de la sentencia y la presentación de esta acción. En consecuencia, se cumple con lo previsto en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y la jurisprudencia de esta Corte para la procedencia de la acción de incumplimiento de sentencias y corresponde que este Organismo continúe con el análisis del fondo del caso.

7. Planteamiento del problema jurídico

28. Como ya quedó establecido, la sentencia de 22 de noviembre de 2019 concedió la acción de protección presentada y, como reparación, ordenó “la emisión del nombramiento en un plazo de 30 días, como asistente de instalación y mantenimiento, con una remuneración de \$ 1170, del concurso de méritos y oposición que desarrolló la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC”.

⁷ CCE, sentencia 212-22-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 17.

29. Por consiguiente, para determinar si se cumplió con las disposiciones previstas en la medida de reparación antes detallada, se formula el siguiente problema jurídico: *¿CELEC EP emitió un nombramiento -en un plazo de 30 días- para Juan Carlos Grijalva Tonato como asistente de instalación y mantenimiento, con una remuneración de \$ 1170?*

8. Resolución del problema jurídico

¿CELEC EP emitió nombramiento -en un plazo de 30- días, para Juan Carlos Grijalva Tonato como asistente de instalación y mantenimiento, con una remuneración de \$ 1170?

30. De la revisión de los recaudos procesales, este Organismo constata los siguientes hechos:

30.1. Una vez ejecutoriada la sentencia emitida por la Unidad Judicial, CELEC EP requirió al accionante la presentación de documentos para formalizar su ingreso a la empresa pública. Estos documentos fueron remitidos por el accionante – a través de correo electrónico- el 03 de junio de 2020.⁸

30.2. Ante la falta de cumplimiento por parte de CELEC EP,⁹ el accionante ingresó varios requerimientos ante la Unidad Judicial.¹⁰ Producto de estos, el juez de la Unidad Judicial, mediante autos de fechas 21 de septiembre y 10 de noviembre de 2021, ordenó que se cumpla de forma “inmediata” con lo ordenado en la sentencia de 22 de noviembre de 2019.

30.3. Con fecha 24 de noviembre de 2021, CELEC EP, mediante matriz de registro de personal TRA-NPR-073-202 (“**acta de personal**”), emitió un nombramiento provisional en favor de Juan Carlos Grijalva Tonato.¹¹

31. Analizado el documento referido en el párrafo 30.3, esta Corte verifica que, en efecto, se trata de una acción de personal que fue suscrita por CELEC EP en favor del accionante para ocupar el puesto de “asistente de instalación y mantenimiento - asistente técnico 6-” para trabajar en la ciudad de Quito (unidad de negocio

⁸ Foja 269 del expediente constitucional.

⁹ Esta Corte debe dejar de manifiesto que con base a los recaudos procesales y conforme se logra evidenciar en los antecedentes procesales, la negativa de cumplimiento de sentencia por parte de CELEC EP, se fundamentó en que: **i)** el accionante no cumplía con los requisitos exigidos para el puesto; y, **ii)** que el accionante incurría aparentemente en nepotismo.

¹⁰ Ver fojas 283 y 307 del expediente constitucional.

¹¹ Foja 317 del expediente de instancia.

TRANSELECTRIC), con una remuneración básica unificada de \$1170, por un año con período de prueba de 90 días”.¹²

32. En este punto es necesario advertir que, conforme a la normativa que rige el servicio público,¹³ una de las etapas del concurso de oposición y merecimientos es, precisamente, el otorgamiento de nombramiento provisional al ganador del mismo. Por lo que, se verifica que, en acatamiento de lo dispuesto por el juez, CELEC EP posesionó al accionante en el cargo por el cual concursó y ganó, a través del correspondiente nombramiento provisional.¹⁴
33. En consecuencia, esta Corte verifica que la medida ha sido integralmente cumplida. No obstante, se evidencia que, para recibir el nombramiento provisional dispuesto en la sentencia, el accionante tuvo que esperar alrededor de 19 meses, sin que existan razones que justifiquen el tiempo transcurrido. Por lo que, aun cuando la medida de reparación ya se encuentra cumplida, esta Magistratura llama la atención a CELEC EP por el retardo injustificado en el otorgamiento del nombramiento.
34. Ahora bien, el accionante sostiene que pese a que, en principio, CELEC EP le otorgó un nombramiento provisional, el 21 de febrero de 2022, a través del Memorando CELEC-EP-TRA-2022-1579-MEM, dio por terminada la relación laboral, provocando el incumplimiento de la sentencia. Por lo que, corresponde ahora verificar si este acto puede ser considerado como un acto ulterior que afecte la sentencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 numeral 5 de la LOGJCC.¹⁵

¹² Sobre el tipo de relación laboral, la acción de personal establece (durante este periodo las partes pueden terminar libremente la relación laboral sin que ello dé lugar o derecho al servidor a reclamación o indemnización de cualquier clase). De igual forma, el presente nombramiento provisional puede finalizar en virtud de lo establecido en el Art. 86 del Manual de Administración del Talento Humano de la CELEC EP. Los servidores amparados por la Ley Orgánica de Empresas Públicas, con nombramientos provisionales para puestos permanentes que deben ser llenados por Concursos Abiertos de Méritos y Oposición, que cumplen diez meses de trabajo, están obligados a someterse a la evaluación de desempeño de 360° basada en competencias; y, solo en el evento de superar la evaluación, se le extenderá la Matriz de Registro de Personal con Nombramiento Definitivo, previa autorización de la Gerencia General, o autoridad competente.

¹³ Acuerdo Ministerial MDT-2022-180, mediante la cual el ministro del Trabajo expidió la Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal. Este derogó el Acuerdo Ministerial MDT-2019-022, que a su vez derogó Acuerdo Ministerial MRL-2014-0222. En todos estos instrumentos normativos, se ha contemplado el otorgamiento de nombramiento provisional a quienes resulten ganadores de un concurso de merecimientos y oposición en las instituciones del Estado.

¹⁴ Ver también: CCE, sentencia 59-20-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 26.

¹⁵ Art. 22.- Violaciones procesales.- En caso de violación al trámite de garantías constitucionales o incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple, de conformidad con las siguientes reglas: [...] 5. No se podrán dictar actos ulteriores que afecten el fallo, bajo las mismas prevenciones.

35. Analizado el memorando que dio por terminada la relación laboral, se encuentra que este se fundamenta en que:

1.2. Mediante Memorando CELEC-EP-TRA-2022-1381-MEM de 14 de febrero de 2022, el Departamento de Talento Humano emite Informe de Continuidad Laboral del Sr. Juan Carlos Grijalva Tonato, en cuya parte concluyente señala: *"(...) No existe evidencia de que para el inicio del concurso de méritos y oposición, se haya cumplido con el procedimiento establecido por el Ministerio de Trabajo es decir, haya sido conocido y aprobado como un puesto permanente por parte del Directorio de CELEC EP (...) En razón de lo expuesto, no es posible dar continuidad a la relación laboral; por lo que, en cumplimiento con la Matriz de Registro de Personal Nro. TRA-NPR-073-2021 de 24 de noviembre de 2021, suscrita entre las partes, mediante la cual se extendió el nombramiento provisional que corresponde conforme la normativa vigente en la CELEC EP: se establece que cualquiera de las dos partes pueden dar por terminada libremente la relación laboral durante este período (...)"* (énfasis en el original).

36. De modo que se evidencia que el accionante recibió el nombramiento provisional el 24 de noviembre de 2021 y fue cesado de su cargo como asistente de instalación y mantenimiento el 21 de febrero de 2022, es decir, dentro del término de prueba de noventa días que fue establecido en el nombramiento provisional, previo a la emisión de un nombramiento definitivo.

37. Además, sobre el período de prueba, el memorando se basa en las siguientes normas:

LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS Art. 16.- ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA DEL TALENTO HUMANO. - La Administración del Talento Humano de las empresas públicas corresponde al Gerente General o a quien éste delegue expresamente. Art. 33.- NORMAS SUPLETORIAS. - En todo lo no previsto expresamente en este Título y siempre que no contraríen los principios rectores de la administración del talento humano de las empresas públicas, se estará a lo que dispone la Codificación del Código de Trabajo en lo relativo a la contratación individual. CÓDIGO DEL TRABAJO: Art. 15.- Período de prueba. - En todo contrato de plazo indefinido, cuando se celebre por primera vez, podrá señalarse un tiempo de prueba, de duración máxima de noventa días. (...) Durante el período de prueba cualquiera de las partes lo puede dar por terminado libremente. REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO DE LA CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR Art. 21.- Del período de prueba: En todo tipo de vinculación laboral, se establecerá un período de prueba de 90 días; antes de este período CELEC EP ejecutará una evaluación de desempeño del servidor. y de requerirlo, podrá terminar libremente la relación laboral, sin que ello dé lugar o derecho al servidor a reclamación [...].

38. En consecuencia, esta Corte encuentra que, aun cuando se desvinculó al accionante de su cargo, esto no constituye un acto ulterior que afecte a la sentencia, de conformidad con el artículo 22, numeral 5, de la LOGJCC. Esto porque, como quedó establecido previamente, el accionante se encontraba bajo la modalidad de nombramiento

provisional con período de prueba de 90 días, periodo en el cual CELEC EP hizo uso de la facultad jurídica en virtud de la cual, cualquiera de las partes puede dar por terminada la relación libremente.¹⁶ Además su desvinculación no estuvo vinculada a la sentencia, sino que respondió a que CELEC EP identificó que, aunque el accionante haya tenido como resultado de su evaluación 92,59%,¹⁷ de la revisión del proceso de contratación del accionante “no existe evidencia de que para el inicio del concurso de méritos y oposición, se haya cumplido con el procedimiento establecido por el Ministerio de Trabajo es decir, haya sido conocido y aprobado como un puesto permanente por parte del Directorio de CELEC EP”.

39. De lo expuesto, esta Corte determina que la sentencia se encuentra integralmente cumplida, aunque su cumplimiento fue tardío.

9. Decisión

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

1. *Aceptar parcialmente* la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales 236-22-IS.
2. *Declarar* el cumplimiento defectuoso por tardío, de la medida de reparación dictada en la sentencia 17297-2019-03732.
3. *Realizar* un llamado de atención a la empresa pública CELEC EP, por el retardo injustificado en el cumplimiento de la sentencia constitucional dictada el 22 de noviembre de 2019 dentro del proceso 17297-2019-03732.
4. Notifíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁶ En esta misma línea ver: CCE, sentencia 59-20-IS/23, 24 de mayo de 2023.

¹⁷ Ver foja 362 del expediente de instancia.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de septiembre de 2023, sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

23622IS-5d232



Caso Nro. 236-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes once de septiembre de dos mil veintitrés, 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 1-18-IA/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 06 de septiembre de 2023

CASO 1-18-IA

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

SENTENCIA 1-18-IA/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL en contra de la Resolución ARCOTEL-2017-1031 y la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. La Corte desestima la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por no encontrar que la disposición legal impugnada sea contraria a la Constitución. Por conexidad, al no encontrar inconstitucionalidad en dicha norma, no se procede al análisis de la Resolución ARCOTEL-2017-1031.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales

1. El 17 de enero de 2018, el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL (“**CONECEL**” o “**compañía accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad —por el fondo— de actos administrativos con efectos generales en contra de la Resolución ARCOTEL-2017-1031 emitida por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (“**ARCOTEL**”), en la que se expidió el “Procedimiento para ejecutar la transferencia al Estado, de saldos remanentes de recargas en los planes tarifarios (prepago y pospago) de los abonados y clientes del Servicio Móvil Avanzado que no han solicitado su devolución, en aplicación de la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones” así como en contra de la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (“**LOT**”).
2. En auto de 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de esta Magistratura, conformada por los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la acción 1-18-IA.

3. De conformidad con el sorteo de causas realizado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 12 de noviembre de 2019, se asignó la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
4. Tanto la ARCOTEL, la Procuraduría General del Estado (“PGE”), la Asamblea Nacional del Ecuador, como la Presidencia de la República del Ecuador presentaron escritos pronunciándose respecto a la demanda de inconstitucionalidad que nos ocupa.¹
5. El 7 de junio de 2019, CONECEL presentó un escrito ante esta Corte desistiendo parcialmente de esta acción de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales.²
6. Mediante auto de 10 de marzo de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa 1-18-IA.
7. En providencia de 8 de mayo de 2023, el juez ponente ofició a la ARCOTEL con el fin de que en: “el término de 5 días [...] informe a esta Corte respecto de: (i) si la Resolución ARCOTEL-2017-1031 se encuentra en vigencia y si sigue surtiendo plenos efectos; y (ii) si, actualmente la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones ha emitido un nuevo acto administrativo o normativo que aborde los puntos contenidos en la Resolución ARCOTEL-2017-1031”.
8. Mediante escrito de 15 de mayo de 2023, la solicitud fue respondida por la ARCOTEL.

1.2. Del proceso contencioso administrativo 09802-2018-00025

9. Es fundamental, para esclarecer el contexto completo de la acción que nos ocupa, tomar en consideración que, además de la acción de inconstitucionalidad, CONECEL presentó, también, una acción subjetiva o de plena jurisdicción en sede contenciosa administrativa en la cual solicitó se declare la ilegalidad de la Resolución ARCOTEL-2017-1031. Los antecedentes de este proceso se resumen *infra*.

¹ La ARCOTEL presentó su escrito el 27 de marzo de 2018 mientras que la Asamblea Nacional del Ecuador; la PGE y la Presidencia Nacional del Ecuador, presentaron sendos escritos el 28 de marzo de 2018.

² En lo principal, CONECEL manifestó que desistía de la pretensión en la que solicitó que se declare la inconstitucionalidad por el fondo del acto administrativo referido en el párrafo 1 de la presente sentencia, toda vez que el mismo fue declarado ilegal en la justicia ordinaria. Sin perjuicio de esto, arguye que respecto al pedido de inconstitucionalidad de la Disposición General Tercera de la LOT “corresponde pronunciarse a la Corte Constitucional en el sentido que considere, decisión que surtirá efecto en el tiempo en la forma como lo prevé la LOGJCC.”

10. El 18 de enero de 2018, CONECEL presentó su acción subjetiva en contra de la Resolución ARCOTEL-2017-1031. La causa se sorteó al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Tribunal**”), y se signó con el número 09802-2018-00025.

11. En sentencia de 18 de octubre de 2018, el Tribunal aceptó la demanda presentada,

[Y] *declar[ó] la ilegalidad de la Resolución No. ARCOTEL-2017-1031, por cuanto la administración, pretende cobrar valores retroactivamente a CONECEL [...] en lugar se dispone que [...] la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, exija a CONECEL la transferencia de los saldos remanentes de los abonados o clientes, provenientes de las recargas, cuya devolución no haya sido solicitada en el plazo de noventa días contados a partir de la generación de la causal de devolución, serán transferidos por el prestador del servicio al Presupuesto General del Estado, a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, cuyos intereses se generarán, desde que la administración (Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones) cumpla con la expedición del acto normativo que debía emitir según la Disposiciones General Tercera, inciso segundo de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (énfasis añadido).*

12. En contra de dicha decisión, la ARCOTEL interpuso recurso de casación, que fue inadmitido en auto de 10 de abril de 2019 por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

13. En contra de esta decisión, la ARCOTEL presentó acción extraordinaria de protección, que se signó con el número 1379-19-EP, y fue inadmitida mediante auto de 26 de septiembre de 2019.³ La sentencia de 18 de octubre de 2018 se encuentra, por tanto, ejecutoriada.

³ En este auto, el Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, estableció que:

De la revisión integral de la demanda, y de los documentos que acompañan a la misma, el accionante no establece un argumento en el que evidencie que la presunta vulneración a sus derechos constitucionales ocurrió como consecuencia de la actuación u omisión del juez. Lo anterior se evidencia de los argumentos del accionante en los que si bien alega la vulneración de derechos constitucionales, no llega a establecer un argumento que demuestre el nexo causal entre la alega vulneración y la acción u omisión de los operadores de justicia que inadmitieron el recurso de casación.

2. Actos impugnados

14. De la demanda de la compañía accionante se desprende como acto impugnado a la Resolución ARCOTEL-2017-1031 (“**primer acto impugnado**” o “**Resolución**”) en sus siguientes artículos:

[*Artículo 1*] Las empresas prestadoras del servicio móvil avanzado, transferirán al Presupuesto General del Estado, a través de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, los saldos remanentes de los abonados o clientes, provenientes de las recargas cuya devolución no haya sido solicitada dentro del plazo de noventa días hábiles contados a partir de la generación de la causal de devolución. Para tal fin, conforme el Procedimiento de devolución de saldos remanentes de recargas de abonados / clientes del servicio móvil avanzado (Resolución TEL-676-30-CONATEL-2013 o la norma que le modifique o sustituya), se considerará que la relación de prestación del servicio se termina cuando:

- Se termine el contrato de prestación de servicios, de mutuo acuerdo o unilateralmente, por cualquier causal prevista en el ordenamiento jurídico vigente.
- Por aplicación de la definición de línea activa prepago o pospago, con base en lo establecido en la Resolución 304-10-CONATEL-2008 de 30 de mayo de 2008 y TEL-641-21 CONATEL-2010 de 22 de octubre de 2010, o resolución o norma que las sustituya, conforme el ordenamiento jurídico.

[*Artículo 3*] La transferencia económica que no fuere realizada por el prestador del servicio conforme lo que establece el artículo 2 de la presente Resolución, causará a favor de la ARCOTEL y sin necesidad de resolución administrativa alguna, el pago del interés respectivo, el que será calculado conforme lo establece el artículo 21 del Código Tributario vigente, desde la fecha en que debió realizarse la transferencia hasta la fecha efectiva en que se realice.

[*Disposición Transitoria Primera*] Los prestadores del servicio móvil avanzado (Consortio Ecuatoriano de Telecomunicaciones SA. - CONECEL, OTECEL SA. y Corporación Nacional de Telecomunicaciones - CNT EP), por los períodos señalados con base en la Disposición General Primera de la Resolución No. TEL-676-30-CONATEL-2013 de 20 de diciembre de 2013, transferirán al Presupuesto General del Estado, a través de la cuenta bancaria institucional de la ARCOTEL, los saldos remanentes de los abonados o clientes, provenientes de recargas, cuya devolución a los abonados/clientes no fue realizada y que corresponden a los señalados en los resultados de las auditorías realizadas por la ex Superintendencia de Telecomunicaciones y la ARCOTEL y/o los reportados por los prestadores, de acuerdo al siguiente detalle y procedimiento:

Operador	Periodo	Referencia
CONECEL SA.	Desde el 27 de agosto de 2008, hasta la fecha de	Los valores a transferir a la ARCOTEL, son los que constan como resultado de las Auditorías efectuadas por la ex SUPERTEL y la ARCOTEL y/o de los reportes presentados a dicha Agencia, más los respectivos intereses

Operador	Periodo	Referencia
	entrada en vigencia del presente procedimiento.	calculados de conformidad con el artículo 21 del Código Tributario que fueren aplicables, calculados según corresponda, hasta la fecha efectiva de transferencia y/o pago respectivamente.
OTECEL SA.	Desde el 30 de noviembre de 2008 hasta la fecha de entrada en vigencia del presente procedimiento.	Los valores a transferir a la ARCOTEL, que son los que constan como el resultado de las Auditorías efectuadas por la ex SUPERTEL y la ARCOTEL y/o de los reportes presentados a dicha Agencia, más los respectivos intereses calculados de conformidad con el artículo 21 del Código Tributario que fueren aplicables, calculados según corresponda, hasta la fecha efectiva de transferencia y/o pago respectivamente.
CNT E.P.	Desde el 12 de enero de 2012 hasta la fecha de entrada en vigencia del presente procedimiento.	Los valores a transferir a la ARCOTEL, que son los que constan como el resultado de las Auditorías efectuadas por la ex SUPERTEL y la ARCOTEL y/o de los reportes presentados a dicha Agencia, más los respectivos intereses calculados de conformidad con el artículo 21 del Código Tributario que fueren aplicables, calculados según corresponda, hasta la fecha efectiva de transferencia y/o pago respectivamente.

La Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL, respecto de los periodos correspondientes, notificará a los prestadores del servicio móvil avanzado, tanto los valores resultantes de las auditorías realizadas, como los valores mensuales a transferir de los saldos remanentes de los abonados o clientes, provenientes de recargas cuya devolución no fue realizada, con detalle mensual, así como los valores de intereses correspondientes a pagar. En caso de que la información disponible no tenga desglose mensual para algún periodo o prestador del servicio, para el cumplimiento de lo establecido en la presente Disposición Transitoria, la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL notificará a los prestadores del servicio móvil avanzado, los valores a transferir, incluyendo los intereses correspondientes, calculados conforme lo establece el artículo 21 del Código Tributario vigente.

Las notificaciones indicadas en esta Disposición Transitoria, se realizarán en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución. Los prestadores del servicio móvil avanzado deberán realizar la/s transferencia/s, en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, contados a partir del primer día hábil posterior a la notificación de transferencia y/o pago que realice la ARCOTEL, conforme las disposiciones y condiciones que consten en dicha comunicación.

En caso de incumplimiento de las transferencias económicas, la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL podrá ejecutar la garantía de fiel cumplimiento del título habilitante correspondiente, conforme el artículo 209 del Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico, o efectuar la recaudación a través de la vía coactiva; sin perjuicio de notificar

al Organismo Desconcentrado competente de la ARCOTEL, a fin de que inicie el correspondiente procedimiento administrativo sancionador.

15. Por otra parte, la compañía accionante impugna la constitucionalidad de la Disposición General Tercera de la LOT⁴ (“**segundo acto impugnado**”) (en conjunto con el primer acto impugnado, “**actos impugnados**”), en función del artículo 135 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”),⁵ manifestando que “ésta norma es el sustento jurídico del acto administrativo con efectos generales”. Esta disposición establece:

Destino de los ingresos. - Los ingresos derivados del pago de derechos generados por el otorgamiento de títulos habilitantes en materia de telecomunicaciones y por el uso del espectro radioeléctrico, así como las contribuciones establecidas en esta Ley, ingresarán al Presupuesto General del Estado, con excepción de las tasas por servicios administrativos.

De igual manera, los saldos remanentes de los abonados o clientes, provenientes de las recargas, cuya devolución no haya sido solicitada en el plazo de noventa días contados a partir de la generación de la causal de devolución, serán transferidos por el prestador del servicio al Presupuesto General del Estado, cuando concluya la relación contractual de prestación del servicio, de conformidad con el procedimiento que emita la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones para el efecto.

3. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

3.1. Argumentos de la compañía accionante

16. La compañía accionante, a manera de antecedente, realiza un recuento de la relación contractual que mantiene con el Estado ecuatoriano. Así, manifiesta que el 26 de agosto de 2008 suscribió con el Estado el “Contrato de Concesión para la Prestación del Servicio Móvil Avanzado, del Servicio Telefónico de Larga Distancia Internacional, los que podrán prestarse a través de terminales de Telecomunicaciones de uso público y concesión de las Bandas de Frecuencias Esenciales” (“**Contrato de Concesión**”), y que en este no consta obligación contractual alguna respecto de la devolución de saldos no utilizados; cuestión que —a juicio de CONECEL— se ve modificada a raíz de la emisión de los actos

⁴ Ley Orgánica de Telecomunicaciones publicada en el Registro Oficial 439 del 18 de febrero de 2015.

⁵ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial número 52 de 22 de octubre 2009.

Art. 135.- Reglas generales. - Procederá la acción de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo o administrativo de carácter general que vulnere normas constitucionales. La constitucionalidad de dichos actos no se agota ni se presume por su sujeción a la ley. Cuando la inconstitucionalidad del acto deriva de la inconstitucionalidad de la ley, se analizará la inconstitucionalidad conexa de la norma correspondiente.

impugnados. Más adelante, realiza un recuento sobre las diferencias técnicas de la acumulación y devolución de saldos, y la vigencia ilimitada, y concluye que nunca existió una obligación contractual respecto de la devolución de los saldos remanentes.

17. Con lo anterior, establece que las obligaciones del Contrato de Concesión se vieron modificadas de manera arbitraria, por primera vez, el 12 de enero de 2012, con la emisión de la Resolución TEL-01-01-CONATEL-2012 en la que se dispuso:

Determinar en función de lo establecido en los artículos 2, 3 y 4 de la presente resolución, que el saldo remanente de las recargas de todos los planes tarifarios (prepago y pospago) deberá ser devuelto al abonado o cliente, una vez terminada la relación de prestación del servicio entre la operadora y dicho abonado o cliente; o, a partir de que la línea no se encuentre catalogada como activa. Para el efecto, las operadoras del Servicio Móvil Avanzado realizarán las previsiones contables y administrativas del caso

La Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, con el apoyo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, deberá remitir a consideración del Consejo Nacional de Telecomunicaciones en el plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la notificación de la presente resolución, el proyecto de normativa que establezca el procedimiento para la devolución de saldo a los abonados.

18. Consecuentemente, establece que desde la suscripción del Contrato de Concesión hasta el año 2015,⁶ el Estado nunca fue determinado como beneficiario de los saldos remanentes de recargas de telefonía móvil. Para sustentar esta afirmación cita la Resolución TEL-676-30-CONATEL-2013 de 20 de diciembre de 2013, en la que se establece que “los recursos correspondientes a saldos no reclamados por los clientes no son parte de los ingresos de dichas operadoras en razón de que no corresponden a servicios efectivamente prestados a los abonados, clientes o usuarios, es decir, pertenecen a terceros”. Con lo anterior, CONECEL concluye que el mismo Estado ha reconocido que los beneficiarios de los saldos remanentes serían, en todo caso, los usuarios, y no el erario público.
19. Argumenta, la compañía accionante, que desde la promulgación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones en el año 2015, el Estado cambia sus criterios anteriores, toda vez que la Disposición General Tercera de dicha ley prescribe que: “los saldos remanentes de los abonados o clientes, provenientes de las recargas, cuya devolución no haya sido solicitada en el plazo de noventa días contados a partir de la generación de la causal de devolución, serán transferidos por el prestador del servicio al Presupuesto General del Estado”.

⁶ Esto en virtud de la promulgación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, el 18 de febrero de 2015.

20. A criterio de la compañía accionante, lo anterior habría constituido una actuación ilegítima, pues el Estado “se autoproclama acreedor y propietario de estos valores si los usuarios no lo reclaman, sin que medie causa legítima o contraprestación por parte del Estado”.

21. Con estos antecedentes, asegura la compañía accionante, que:

[R]ecién en fecha 31 de Octubre de 2017, mediante Oficio No. ARCOTELDEDA-2017-1313-0F, se puso en conocimiento de CONECEL la Resolución No. ARCOTEL-2017-1031 [...] Es recién en esta resolución donde se atiende tardíamente lo prescrito en la Disposición General Primera de la Ley de Telecomunicaciones y se implementa una especie de procedimiento para la transferencia al Presupuesto General del Estado, a través de la ARCOTEL, de los saldos remanentes de los clientes provenientes de las recargas cuya devolución no haya sido solicitada dentro del plazo de noventa días hábiles contados a partir de la generación de la causal de devolución; determinándose para ello una periodicidad mensual, de acuerdo a un formulario a emitirse de parte de ARCOTEL, sin necesidad de requerimiento o factura alguna, incluso en contra de norma expresa contenida en el art. 59 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones que requiere expresamente la emisión de una factura de parte de ARCOTEL.

22. Más adelante, cita expresamente la Disposición Transitoria Primera del primer acto impugnado en el que se ordena el pago de los saldos remanentes a las empresas CONECEL S.A., OTECEL S.A. desde el 2008 hasta el 2017, y de la compañía CNT E.P. desde el año 2012 hasta el 2017. A juicio de la compañía accionante:

[L]a Resolución impugnada además de cobrar intereses retroactivamente, imputa mora a Conecel en el pago, cuando de los cuerpos normativos mencionados en los antecedentes notamos que las normas y procedimientos para el cobro fueron tardíamente emitidos por la autoridad, por tanto, su propia mora no puede ser para su beneficio. Además, esta Resolución se sustenta legalmente en la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones -que no es una disposición transitoria- norma cuyo vigencia es a futuro y no retroactivamente como cree Arcotel, además, que reviste notorios tintes de inconstitucionalidad por su carácter confiscatorio.

23. Con lo anterior, la compañía accionante remarca la conexión entre los actos impugnados, y establece que estos pretenden:

1. Obligar a la devolución de los saldos remanentes cuando contractualmente [...] únicamente estaba obligado a dejarlos acumular para que el usuario decida cuando usarlos.
2. En caso que los usuarios no reclamen los valores en 90 días, los mismos deberán entregarse al Presupuesto General del Estado, lo cual es notoriamente confiscatorio, toda vez que el Estado nunca fue parte de la relación comercial, por consiguiente no tiene causa alguna que justifique apropiarse de esos valores.

3. La Ley fue expedida el 18 de febrero de 2015, el acto administrativo de efectos generales el 31 de octubre del 2017, sin embargo pretenden ejecutar el cobro de los valores desde el año 2008.

24. Continúa su análisis manifestando que la resolución impugnada presenta una “inconstitucionalidad [...] notoria [que] vulnera flagrantemente el derecho a la igualdad y trato no discriminatorio [...] [y] además deviene en una notoria confiscación del Estado de valores a los que no tiene derecho, así como el derecho a la seguridad jurídica al dar efecto retroactivo a la Resolución impugnada y a la Disposición General Tercera de la LOT”. En consecuencia, fundamenta las presuntas vulneraciones con lo siguiente:

3.1.1. Respetto del derecho a la propiedad:

25. La compañía accionante cita, como vulnerados, los artículos 66 y 323 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la sentencia 146-14-SEP-CC de esta Magistratura. En tal virtud, asegura que:

[L]a autoridad reguladora llegó a interpretar, arbitrariamente, esa acumulación [de saldos remanentes] como derecho a devolución, lo cual claramente restringe el derecho a la propiedad de mi representada, pues así se obliga a Conecel restituir los valores remanentes a los usuarios, modificando tácitamente la relación comercial que existe entre la operadora y sus usuarios, convirtiendo cada venta que se realiza en una especie de venta por consignación. Cabe resaltar que los valores que se está obligando a restituir tienen su origen en transacciones legítimas fruto de la voluntad de las dos partes de la relación comercial, no son saldos provenientes de cobros en exceso y costos adicionales ni mucho menos, somos enfáticos en este sentido, pues el Estado busca confiscar valores que no son más que el fruto de las ventas del giro ordinario del negocio de mi representada [...]

En otras palabras, la autoridad reguladora no solo está impidiendo que Conecel obtenga una utilidad a la que tiene derecho contractualmente, sino incluso está obligándola a trabajar y prestar servicios a pérdida, lo cual contraviene los preceptos constitucionales estipulados en nuestra carta magna [...]

Para que el Estado pretenda valores de particulares debe mediar una causa justa que motive la entrega, en el caso en disputa existe tan sólo la voluntad unilateral de autoridad que no puede ser entendida de forma distinta a ser una práctica confiscatoria [...]. No existe causa alguna para que el Estado se haga con estos valores, sobre los cuales mi representada ya pagó IVA, en la mayoría de los escenarios tributó renta y otras contribuciones de índole contractual y regulatorio, por lo tanto, al no existir derecho alguno por parte del Estado, ni resarcimiento de ningún tipo a Conecel, de conformidad con el art. 323 de la CRE y 21 de la Convención Americana, el Estado ecuatoriano a través de la autoridad reguladora CONFISCARÍA los valores de los saldos remanentes referidos.

3.1.2. Respetto del derecho a la igualdad y no discriminación:

26. La compañía accionante cita, como fundamento de sus alegatos, el artículo 66 de la CRE, la sentencia 050-15-SIN-CC de este Organismo, y establece que el trato legal que reciben las compañías de telecomunicaciones infringe la igualdad y no discriminación, toda vez que “[n]o existe en el Ecuador ninguna otra industria donde el Estado ecuatoriano, a través de la autoridad reguladora, obligue a una empresa a devolver los saldos no devengados a los usuarios. Es decir, que le obligue a devolver parte de sus ventas, y finalmente, a entregarle dichos valores al Estado”. Aunado a lo anterior, manifiesta que:

En ningún otro ámbito de nuestra economía el Estado exige a sus operadores a devolver los productos o servicios no devengados, pues como se dijo, cada ciudadano en pleno ejercicio de su libertad decide que [sic] y cuanto [sic] comprar [...] Sea en un sistema de transporte, supermercado, aerolíneas, o cualquier servicio, incluso la compra de tasas o productos del Estado, ninguna está sujeta a devoluciones arbitrarias cuando sus clientes lo deseen, pues esto aniquilaría la economía de los contratos y la viabilidad de las empresas, por tanto, no quepa duda que nos encontramos ante un trato no igualitario, discriminatorio e inequitativo para con las operadoras del servicio móvil avanzado. De la revisión del Contrato de Concesión, Conecel únicamente se obliga a permitir la acumulación de saldos, mas no a devolver los valores, en ninguna parte del contrato se estipula que el usuario es libre de solicitar la devolución del saldo remanente, así se lo estipuló en la cláusula 41.4 del Capítulo Noveno "Régimen de Protección al Usuario" [...] Obligar a las operadoras a devolver los saldos de las ventas de sus servicios, implica modificar el negocio de ventas finales a ventas por consignación, traduciéndose en un abuso por parte de la autoridad reguladora que conlleva ineludiblemente a la vulneración del derecho a un trato igualitario y equitativo, en consideración que a ningún otro sujeto económico de las distintas industrias del país se le ha impuesto tan dañina y perjudicial obligación.

3.1.3. Respetto del derecho a la seguridad jurídica:

27. La compañía accionante cita el artículo 82 de la CRE y el artículo 7 del Código Civil. Así manifiesta, en suma, que el Contrato de Concesión contenía una cláusula de estabilidad jurídica, y que esto generaba al Estado una obligación de no hacer, que consiste en abstenerse a aplicar al contrato normativa administrativa o legislativa que se haya emitido con posterioridad a su suscripción. Así, esgrime que:

Arcotel, en representación del Estado, tiene la obligación jurídica de no aplicar al contrato de concesión la Disposición General Tercera de la LOT que es el antecedente legal inmediato y conexo con la Resolución Arcotel No. 2017-1031 [...] De igual forma, la Disposición Transitoria Primera de la Resolución impugnada vulnera estos principios y mandatos legales, pues establece como período para el cobro de valores y de cálculo de intereses respecto de CONECEL "Desde el 27 de agosto de 2008 hasta la fecha de entrada en vigencia del presente procedimiento" es decir, otorga aplicabilidad retroactiva a una Resolución Administrativa,

algo que no cabe hacerse ni siquiera por medio de Ley Orgánica, siendo este el medio para confiscar a su favor valores creados por esta misma retroactividad prohibida [...]

28. Más adelante, CONECEL asegura que la exigibilidad de obligaciones no estipuladas en el Contrato de Concesión es una vulneración al principio *pacta sunt servanda*. De la misma manera, manifiesta que el primer acto impugnado, promulgado en el año 2017, vulnera el principio de irretroactividad de las leyes, al solicitar la devolución de los saldos remanentes desde el año 2008. Esgrime un argumento idéntico respecto del cobro de intereses de dichos saldos, pues —a juicio de la compañía accionante— “es una aberración jurídica pretender cobrar intereses desde una fecha anterior a la vigencia de esta Resolución y notificación de pago, resultando esta pretensión también en inconstitucional y violatoria de la irretroactividad de las normas”.
29. Además, la compañía accionante manifiesta que, al haber emitido los actos impugnados, la ARCOTEL se extralimitó en sus funciones, pues los procedimientos y plazos de los saldos remanentes —al tratarse de cuestiones que afectan intereses particulares— están normados en la Ley de Defensa del Consumidor.
30. Fundamentándose en lo anterior, la compañía accionante pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los actos impugnados, pues a su criterio, constituyen: “una grosera manera de confiscar valores que no han sido nunca propiedad del Estado”.

3.2. Argumentos de la Asamblea Nacional del Ecuador

31. Mediante escrito de 28 de marzo de 2018, el señor Santiago Javier Salazar Armijos, en representación de la entonces presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea**”), presentó un escrito respecto a la demanda de acción de inconstitucionalidad, y manifestó, en lo medular, que aclara no ser legitimado pasivo de la demanda de inconstitucionalidad al no haber emitido el primer acto impugnado.
32. Pese a lo anterior, toda vez que la compañía accionante presenta también la acción de inconstitucionalidad en contra de la Disposición General Tercera de la LOT, que sí fue emitida por la Asamblea, “[r]espondiendo a su naturaleza y atribuciones establecidas en los artículos 120 y 84 de la Constitución del Ecuador, asume la condición de legitimado pasivo únicamente respecto de la petición concreta anteriormente referida es decir centra su análisis ante la presunta inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones [...]”.

33. En lo medular, la Asamblea manifiesta que la pretensión de la compañía accionante es improcedente, pues —a su criterio— no se puede solicitar la inconstitucionalidad conexa de un acto normativo mediante una acción de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales. Asegura que, de hecho:

[P]ara que se proceda con el análisis de una inconstitucionalidad conexa (ic) de un acto administrativo de carácter general (ad) [...] se requiere que primero se haya determinado la inconstitucionalidad de la ley o disposición legal (il) sobre la cual se basa el acto administrativo; en este sentido, la inconstitucionalidad conexa procede cuando se ha cumplido la condición (il) y el (ad) se produce por mandato de ley o disposición legal contemplada en la condición (il) [...].

34. Más adelante, y en respuesta a cada uno de los cargos manifestados por la compañía accionante, establece que:

34.1. Sobre la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación:

- 34.1.1. No existe una vulneración a dicho derecho toda vez que, a su juicio, y en base al ordenamiento jurídico aplicable, las obligaciones que se producen en base a títulos habilitantes en materia de telecomunicación son equivalentes para todas las personas que solicitan dicha concesión, por lo que no existe trato diferenciado alguno.

34.2. Sobre la vulneración al derecho a la propiedad:

- 34.2.1. Por su parte, manifiesta que no ha existido práctica confiscatoria alguna, toda vez que los saldos remanentes son de propiedad de los usuarios que los adquieren, y que si es que estos saldos no son reclamados por ellos:

[L]a Ley establece que pasarán a formar parte del Presupuesto General del Estado en una clara tutela del interés común o interés general [...] además aquella modalidad es análoga a otras instituciones jurídicas vigentes que permiten que los bienes de personas particulares pasen al Estado en procura de un interés nacional por ejemplo el caso de la herencia intestadas cuando no existen herederos o la Disposición General Sexta de la Ley del Código Orgánico del Sistema Monetario y Financiero, en donde capitales privados pasan a formar parte del Estado [...].

34.3. Sobre la vulneración al derecho a la seguridad jurídica:

34.3.1. La Asamblea manifiesta que la LOT siguió el procedimiento legislativo y formal que debía seguir, por lo cual constituye una norma pública, clara, previa y previsible. Asimismo, asegura que la LOT no contiene disposición alguna que se aplique de manera retroactiva.

35. En virtud de lo anterior, la Asamblea considera que “no existe duda alguna de la plena constitucionalidad de la Disposición General Tercera de la LOT”. Así, solicita que se ratifique la constitucionalidad de dicha norma.

3.3. Argumentos de la ARCOTEL

36. Por su parte, en el escrito presentado por la ARCOTEL, esta realiza un recuento de la relación contractual que mantiene con CONECEL, y con base a su interpretación establece, en suma, que:

36.1. El Contrato de Concesión prevé que, en caso de existir una disposición oscura, corresponde su dilucidación a ARCOTEL, por lo cual la cláusula de acumulación de saldos fue interpretada, y en virtud de esto, se emitió el primer acto impugnado.

36.2. Los montos de los saldos acumulados nunca fueron propiedad de CONECEL, pues desde la emisión del Contrato de Concesión, se estableció que el saldo remanente siempre perteneció a los usuarios, y en segunda instancia, al erario estatal. Por ello, no existe confiscación alguna.

36.3. El Contrato de Concesión, a diferencia de lo establecido por la compañía accionante, no tiene una cláusula de estabilidad, por lo que no hubo incumplimiento alguno a esta supuesta disposición.

36.4. La resolución mediante la cual se realizó la interpretación contractual de la cláusula antes referida fue emitida y notificada a la compañía accionante en el año 2012, y que esta, contractualmente, tenía la posibilidad de impugnar esta interpretación mediante sede arbitral, que estaba pactada en el Contrato de Concesión. Así, establece que, al no haber recibido impugnación alguna, se entendió aceptada la interpretación.

37. Más adelante, y específicamente sobre la acción de inconstitucionalidad, asegura, en lo medular, que la resolución impugnada constituye un acto normativo por su formación y

naturaleza, y por su falta de agotamiento al cumplirse con lo ordenado en ella. En sus palabras:

[E]n el caso que nos encontramos analizando la constitucionalidad, la Resolución N°. ARCOTEL-2017-1031, no se agota por el cumplimiento, sino que, existe en el tiempo hasta su reforma derogatoria, declaratoria de inconstitucionalidad —que no tiene asidero por su contenido conforme al texto constitucional—, etc., por el contrario, se afirma por su cumplimiento y es por consiguiente plural —dirigida a todo el universo de prestadores del servicio móvil avanzado del país— y debe ser cumplida por los sujetos a quien va dirigida, en beneficio de la vida social desde su superioridad del bien común. Además, en el propio libelo de la demanda, el actor considera a la Resolución [...] como acto normativo; pues en el apartado VIII, ha manifestado su “PETICIÓN CONCRETA QUE SE DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO NORMATIVO IMPUGNADO” lo que releva a la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones argumentos en contrario respecto de esta discusión.

38. Como consecuencia a lo anterior, procede a esgrimir consideraciones respecto a cada uno de los cargos establecidos por la compañía accionante, a saber:

38.1. Sobre el derecho a la propiedad:

- 38.1.1. Al no ser CONECEL propietario de los saldos remanentes, sino los usuarios y por excepción el Estado, no existió ni existe vulneración alguna al derecho a la propiedad.

38.2. Sobre la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación:

- 38.2.1. La ARCOTEL remarca las diferencias entre el régimen de las telecomunicaciones y otros sectores de producción. Así, manifiesta que, dada la complejidad, los avances tecnológicos y la influencia que tiene el sector de las telecomunicaciones en el desarrollo social y económico del país, este sector se estableció como uno estratégico según lo dispuesto en el artículo 313 de la CRE, por lo que el control y decisión respecto de este corresponden al Estado. En tal virtud, asegura que:

En el caso que nos ocupa, para el cumplimiento del derecho al buen vivir, se desarrolla en el sistema económico de la contraprestación de la concesión de CONECEL S.A., quien a más de contribuir a dicho desarrollo con el pago de la concesión —fijo y variable—, debe entregar aquellos saldos no reclamados [...] A la vista, CONECEL S.A. únicamente pretende la “...ganancia justa...” y el aprovechamiento de los saldos no reclamados, en su propio beneficio, lo cual, se aleja a toda luz, a la finalidad del Estado [...] las telecomunicaciones,

es a nivel nacional; y por tanto, a más de ser un sector estratégico constitucionalmente establecido, conlleva a una regulación necesaria y basta.

38.3. Sobre la vulneración al derecho a la seguridad jurídica:

38.3.1. Establece que los actos impugnados han seguido el proceso legislativo correspondiente, y que por lo tanto constituyen normas claras, previas y públicas. Asimismo, reitera la inexistencia de cláusula de estabilidad, y por ende el incumplimiento de ella. En tal virtud, manifiesta que no se han contrariado los términos comerciales con CONECEL, y por ende no existió vulneración a la seguridad jurídica.

- 39.** Con lo anterior, la ARCOTEL solicita que: “se sirvan rechazar la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones, y ratificar la constitucionalidad” de los actos impugnados.

3.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

- 40.** Por su parte, la PGE presentó un escrito el 29 de marzo de 2019, y, a manera de antecedente, estableció que estos hechos deben verse a la luz del principio de presunción de constitucionalidad y el principio *in dubio pro legislatore*, por los cuales se distribuye la carga de la prueba de la presunta inconstitucionalidad alegada a la compañía accionante. Así, procede al análisis de los cargos presentados, y manifiesta:

40.1. Sobre la vulneración al principio de igualdad y no discriminación:

[S]e debe tomar, como principal variable, el hecho de que las personas que creyeran afectados sus derechos se encuentren en categorías paritarias, de manera que existe “...un mandato de trato idéntico a un destinatarios [sic] que se encuentren en circunstancias idénticas”. Por tanto, el concepto de igualdad no significará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino un trato igual a situaciones idénticas, pero diferentes entre otras situaciones [...] En el presente caso, es necesario establecer si existe; en primer lugar, un trato diferenciado y, si es así, si dicho trato implica una discriminación en perjuicio de CONECEL S.A. [...] [L]as telecomunicaciones son un sector estratégico y [...] es el Estado el que tiene el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar este sector, aunque se haya delegado a la iniciativa privada la prestación de servicios en esta área, pues es el Estado el propietario del espectro radioeléctrico [...]

Adicionalmente, el accionante realiza una comparación inadecuada con otros sectores de la economía que no constituyen sectores estratégicos. En este sentido, lo correcto es

realizar una paridad con otras empresas de telefonía móvil que también están sujetas al acto administrativo y disposición legal que son impugnadas. Al revisar esta situación, es posible verificar que todas las empresas que prestan este servicio, bajo la modalidad de concesión, están obligadas a realizar esta devolución de saldos, siempre que se cumplan las condiciones exigidas por las normas presuntamente inconstitucionales. En consecuencia, las normas impugnadas no han vulnerado el principio de igualdad y no discriminación [...].

40.2. Sobre la vulneración al derecho a la propiedad:

[L]as telecomunicaciones son un sector estratégico de nuestro país y el espectro radioeléctrico es un recurso natural de propiedad del Estado, así mantiene el derecho de administrar, regular y controlar dichos sectores. En este contexto, no es admisible, en el marco jurídico del derecho a la propiedad [...] considerar que saldos remanentes como producto de una concesión otorgada por el Estado para explotar un recurso natural que es propiedad del Estado, son patrimonio de la empresa concesionaria [...].

40.3. Sobre la vulneración al derecho a la seguridad jurídica:

40.3.1. La PGE realiza un análisis sobre el derecho a la seguridad jurídica, y manifiesta, en suma, que ARCOTEL tenía la posibilidad de interpretar las disposiciones contractuales y actuó en virtud de ello, por tanto, que:

[E]l mismo contrato de concesión establecía ya la obligación de las empresas concesionarias de telefonía móvil de acumular los saldos remanentes, lo cual fue desarrollado paulatinamente por las autoridades reguladoras del sector de telecomunicaciones y por la Asamblea Nacional [...] No obstante, era necesario determinar el destino de dichos valores de manera que, a al [sic] tratarse de regulaciones que buscan proteger los derechos de los abonados, dichos saldos no reclamados no pueden considerarse, bajo ningún punto de vista, que deban retornar a las empresas concesionarias [...] En consecuencia, no existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica, puesto que el accionante estaba consciente de sus obligaciones legales y contractuales al momento de suscribir el contrato de concesión con el Estado Ecuatoriano [...].

41. Con lo anterior, la PGE solicita a esta Corte que: “emita sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad propuesta, por improcedente”.

3.5. Argumentos de la Presidencia de la República del Ecuador

42. En su contestación, la Presidencia manifestó que el Contrato de Concesión siempre contuvo la obligación de acumular los saldos remanentes a beneficio de los usuarios, y que, por ende, no existió vulneración a la seguridad jurídica. Asimismo, manifiesta que

no existió vulneración al derecho a la propiedad, al no ser estos saldos de propiedad de la compañía accionante. Por ende, solicita a esta Magistratura que: “en sentencia, se sirvan desechar absolutamente y en todas sus partes la demanda de inconstitucionalidad propuesta”.

4. Competencia

43. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales de conformidad con lo previsto por los artículos 436 de la CRE, y los artículos 98 y 135 de la LOGJCC.

5. Cuestión previa

5.1. Sobre la solicitud de desistimiento

44. Según consta en el expediente de esta causa, CONECEL presentó un escrito desistiendo de esta acción. Al respecto, es imperativo remarcar que la LOGJCC no prevé el desistimiento de la acción pública de inconstitucionalidad.
45. Esta Magistratura ya ha desechado en ocasiones anteriores solicitudes de desistimiento de acciones de inconstitucionalidad, y ha manifestado que:

[E]l control abstracto de constitucionalidad otorga a los ciudadanos la legitimidad para accionar en defensa de la supremacía de la Constitución, la unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico. La acción de inconstitucionalidad de actos normativos [en este caso, inconstitucionalidad de actos administrativos] no es un litigio *inter-partes* y de ahí que no cabe pronunciarse sobre el desistimiento en la acción de inconstitucionalidad.⁷

46. Esta Magistratura considera que lo anterior también es aplicable a la inconstitucionalidad de actos administrativos (“IA”), pues esta acción deriva, asimismo, de la solicitud de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales que, pese a agotarse con su cumplimiento, podrían contravenir la Constitución. Dicha acción, por lo mismo, tampoco constituye un litigio *inter-partes*, por lo que, en este caso, conforme a la línea antes mencionada, corresponde a esta Corte rechazar el pedido de desistimiento de esta acción presentada por CONECEL.

⁷ CCE, Sentencia 10-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 10-13.

5.2. Sobre los actos objeto de esta acción

47. Con lo anterior, previo a examinar la inconstitucionalidad de los actos impugnados, corresponde a esta Magistratura examinar si es que estos son objeto de la presente acción pública de inconstitucionalidad.
48. Ahora bien, como resultado del proceso 09802-2018-00025, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Tribunal**”) declaró “[l]a ilegalidad la Resolución No. ARCOTEL-2017-1031, por cuanto la administración, pretende cobrar valores retroactivamente a CONECEL [...]”. En su lugar, dispuso que:

[L]a Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, exija a CONECEL la transferencia de los saldos remanentes de los abonados o clientes, provenientes de las recargas, cuya devolución no haya sido solicitada en el plazo de noventa días contados a partir de la generación de la causal de devolución, serán transferidos por el prestador del servicio al Presupuesto General del Estado, *a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, cuyos intereses se generaran, desde que la administración (Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones) cumpla con la expedición del acto normativo que debía emitir según la Disposiciones General Tercera, inciso segundo de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones*” (énfasis añadido).

49. Es necesario enfatizar, que —al darse en el marco de una acción subjetiva⁸— la declaratoria de ilegalidad del Tribunal únicamente surte efectos para las partes litigantes. Por ende, la ilegalidad del acto opera únicamente en el marco de la relación entre CONECEL y la ARCOTEL, no así para el resto de operadoras, respecto de los cuales, continúa en pleno vigor la disposición tal y como consta en el párrafo 13 *supra*. Esto fue precisamente manifestado por el Tribunal, mediante auto de archivo de 18 de enero de 2021, en el que determinó que:

Con la precisiones hechas en el considerando TERCERO este tribunal señala que la sentencia dictada en éste proceso SOLO APROVECHA Y PERJUDICA A LAS PARTES QUE LITIGARON EN ESTE PROCESO, conforme lo establece el artículo 97 del Código Orgánico General de Procesos, por lo tanto la ilegalidad declarada solo beneficia al actor de

⁸ Ver, Código Orgánico General de Procesos publicado en el Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015.

Artículo 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones; 1. La de plena jurisdicción o subjetiva que *ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos*. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos [...]” (énfasis añadido).

éste juicio, por lo tanto no es procedente que de los efectos de la misma se beneficien terceros que no intervinieron en el proceso, de esta manera se atiende el pedido efectuado por la entidad demandada [...] (énfasis añadido).

50. En el mismo sentido, más adelante reitera su consideración, aseverando que:

[L]a emisión de un acto normativo, es improcedente ya que en la parte resolutive de la sentencia ni en ninguna otra parte de la misma, se ha dispuesto QUE LA ENTIDAD DEMANDADA EMITA UN NUEVO ACTO NORMATIVO, como equívocamente lo señala la empresa accionante en su petición, pues en la parte resolutive el Tribunal declaró la ilegalidad de la Resolución No. ARCOTEL-2017-1031, en razón de que la administración, pretendía cobrar valores retroactivamente a CONECEL, aplicando la DISPOSICIÓN GENERAL TERCERA de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones antes de su vigencia, razón por la cual el Tribunal en su sentencia y en su parte resolutive, ha reiterado cual es el procedimiento legal establecido en la Disposición General Tercera de la ley citada, que DEBÍA HABER OBSERVADO LA ADMNISTRACIÓN para solicitar los saldos remanentes [...] *Se le recuerda a la parte demanda que el Tribunal declaró la ilegalidad de la de la Resolución No. ARCOTEL-2017-1031, con efectos exclusivamente a las partes litigantes* (énfasis añadido).

51. Al respecto, es pertinente considerar que —en respuesta a la providencia de 8 de mayo de 2023 (ver, párrafo 7 *supra*)— la ARCOTEL reconoció que:

[L]a Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL), no emitió una nueva regulación que reemplace al acto normativo contenido en la Resolución No. ARCOTEL-2017-1031 [...] Por lo expuesto, la Resolución No. ARCOTEL-2017-1031 “...se encuentra en vigencia y si sigue surtiendo plenos efectos...”, con las limitaciones dada por la justicia ordinaria y arbitral⁹ y, esta Agencia no ha “...emitido un nuevo acto administrativo o normativo que aborde los puntos contenidos...”.

52. En concordancia con lo anterior, a esta Magistratura le compete el estudio de la Disposición Transitoria Primera en su versión promulgada originalmente, conforme consta citada en el párrafo 14 *supra*, ya que este es el acto que continúa surtiendo efectos en nuestro ordenamiento jurídico, pues se debe tomar en cuenta que la modificación que habría tenido el acto en virtud de la sentencia mencionada en el párrafo 11 surte efectos *inter-partes*, no corresponde su estudio mediante esta IA.

53. El artículo, 436 de la CRE, referente al control abstracto de constitucionalidad, establece que:

⁹ Por la naturaleza confidencial del arbitraje, la ARCOTEL no puede proporcionar información al respecto.

La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones [...] [2] conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de *carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado* [...] [4] Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos *con efectos generales emitidos por toda autoridad pública* [...] (énfasis añadido).

54. Ahondando en lo anterior, el artículo 74 de la LOGJCC prescribe que el control abstracto de constitucionalidad “tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”. Asimismo, prescribe la letra d) del artículo 75 de la LOGJCC, que la Corte Constitucional, será competente para ejercer el control abstracto de “actos normativos y administrativos *con carácter general*” (énfasis añadido).
55. Es menester, por lo tanto, delinear el marco legal respecto de los actos administrativos y normativos. Conforme lo establecido en el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo (“COA”), un acto administrativo es: “[l]a declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa *que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa*. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo” (énfasis añadido).¹⁰
56. En contraste, el artículo 128 del COA prescribe que un acto normativo de carácter administrativo es “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, *que no se agota con su cumplimiento y de forma directa*” (énfasis añadido).¹¹
57. Tenemos, entonces, que para que un acto administrativo en sentido estricto sea analizado por esta Corte en el marco de una acción de inconstitucionalidad, debe verificarse que este contenga: (a) una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa; (b) que produzca efectos jurídicos generales; y, (c) que se agote con su cumplimiento y de forma directa. *Contrario sensu*, es posible que un acto continúe manteniendo los requisitos (a) y (b), y que a su vez carezca del requisito (c) al no agotarse

¹⁰ Código Orgánico Administrativo publicado en el Registro Oficial Suplemento 31 de 07 de julio de 2017.

¹¹ Ibidem.

con su solo cumplimiento, pues “el acto tiene la capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y permanecer en el mismo de forma objetiva y positivizada”.¹²

58. En tal virtud, para que proceda el análisis de constitucionalidad por esta Corte, el acto impugnado debe cumplir con los requisitos (a) y (b) mencionados *supra*; mientras que no es imprescindible que se cumpla con el requisito (c). La inexistencia de los dos primeros requisitos sería contraria a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, y por ello, su análisis sería improcedente, mientras que, de no contener el último requisito, únicamente se diferenciaría formalmente si esta Magistratura debe reconducir el análisis del control abstracto hacia una acción de inconstitucionalidad de actos normativos (“IN”), o, si por el contrario, debe continuar su análisis mediante una IA.
59. Lo anterior surge de la piedra angular del derecho público: el principio de reserva de ley. La competencia expresamente otorgada a esta Corte es la de analizar la constitucionalidad contra actos administrativos o normativos “de carácter general [requisito (b)] emitidos por órganos y autoridades del Estado [requisito (a)]”.¹³ En otras palabras, esta Corte no es competente, por ejemplo, para analizar la constitucionalidad abstracta de un acto emitido por una persona jurídica privada [carecería del requisito (a)], o la de un acto emitido por una entidad pública, pero que está dirigida hacia personas determinadas, por lo que no irradia efectos generales [carecería del requisito (b)]. La carencia del requisito (c), por otro lado, no deriva en la incompetencia de esta Corte, pues “[p]ara ejercer el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional será competente para [...] resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de [...] actos normativos [que carecen del requisito (c)] y administrativos con carácter general [que contienen el requisito (c)]”.¹⁴
60. Lo anterior ya ha sido sostenido por esta Magistratura, que en su jurisprudencia estableció que:

[E]s preciso tener en cuenta que el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer las acciones públicas de inconstitucionalidad respecto de los actos normativos y de los actos administrativos con efectos generales emitidos por las autoridades públicas [...] De ahí que esta Corte tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad *tanto de actos normativos, como de actos administrativos con efectos generales* [...] Por lo expuesto, *el que los reglamentos impugnados hayan sido señalados por el accionante como actos administrativos con efectos generales no es causal de improcedencia de la acción*

¹² CCE, Sentencia 5-13-IA/21 de 30 de junio de 2021, párr. 26-27.

¹³ CRE, publicada en el registro oficial 449 de 20 de octubre de 2008, Artículo 436.

¹⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial número 52, de 22 de octubre de 2009, artículo 75.

*pública de inconstitucionalidad. Así, con independencia de la nomenclatura asignada al momento de la presentación de la demanda, con base en los principios de formalidad condicionada y economía procesal, establecidos en el artículo 4, numerales 4 y 7 de la LOGJCC, esta Corte ejercerá el control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas (énfasis añadido).*¹⁵

61. Por ende, le corresponde a esta Magistratura analizar los actos impugnados con independencia de si estos son administrativos o normativos, puesto que ambos son susceptibles a ser analizados mediante esta acción.
62. Ahora bien, el artículo 135 de la LOGJCC establece que “cuando la inconstitucionalidad del acto [normativo o administrativo] deriva de la inconstitucionalidad de la ley, se analizará la inconstitucionalidad conexa de la norma correspondiente”. Conforme consta en el párrafo 15 *supra*, la compañía accionante alega que la Disposición General Tercera de la LOT es el “sustento jurídico del acto administrativo con efectos generales”. Toda vez que en el caso *in examine* existe una alegación de análisis por conexidad, corresponde a esta Magistratura determinar el orden de análisis que se realizará.
63. En tal virtud, siendo que la disposición antes mencionada prescribe la obligación de realizar el análisis de la norma conexa, y toda vez que la LOT es una norma *legal*, mientras que la Resolución es una norma *infra-legal*, corresponde a esta Magistratura el análisis *primero* de la Disposición General Tercera de la LOT, por su superioridad jerárquica, y, *segundo*, —de encontrar que la norma es inconstitucional— procederá al análisis de la Resolución. Por lo anterior, esta Corte planteará los problemas jurídicos respecto de lo esgrimido sobre la norma de la LOT, y posteriormente, de proceder su análisis, se plantearán los problemas jurídicos respecto de la Resolución.

6. Planteamiento del problema jurídico

64. La LOGJCC en su artículo 79.5, numeral 5, inciso b), prescribe que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de acciones en las que los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. En el mismo sentido, el artículo 79 de la LOGJCC establece que la sentencia de control abstracto

¹⁵ CCE, Sentencia 4-15-IA/22 de 9 de noviembre de 2022, párr. 13-15. Ver también, Sentencia 3-16-IA/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 21.

debe contener la “[r]esolución de los problemas jurídicos, que deberá tener en cuenta todos los argumentos expuestos por las partes involucradas en el proceso”.

65. Conforme se desprende de los párrafos 19, 20 y 23 —que hacen referencia a la disposición de la LOT— CONECEL establece que mediante la disposición impugnada, la administración pretende proclamarse “acreedor y propietario de estos valores si los usuarios no lo reclaman, sin que medie causa legítima o contraprestación por parte del Estado”. Esto, a su criterio, es incompatible a los artículos 66¹⁶ y 323¹⁷ de la CRE, y que, por ende, son contrarios al derecho a la propiedad. En tal virtud, establece que esto es “notoriamente confiscatorio, toda vez que el Estado nunca fue parte de la relación comercial, por consiguiente no tiene causa alguna que justifique apropiarse de esos valores”. Entonces, esta Corte verifica que los argumentos presentados por CONECEL, respecto de este punto, son completos, y por ende, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La Disposición General Tercera de la LOT es incompatible con el derecho a la propiedad y a la prohibición de confiscación contenidos los artículos 66 y 323 de la CRE, respectivamente?

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿La Disposición General Tercera de la LOT es incompatible con el derecho a la propiedad y a la prohibición de confiscación contenidos los artículos 66 y 323 de la CRE, respectivamente?

66. Conforme puede observarse de los argumentos de la compañía accionante, esta asegura que existe una incompatibilidad entre la Disposición General Tercera de la LOT y el derecho a la propiedad y a la prohibición de confiscación, pues el Estado pretende: “[o]bligar a la devolución de los saldos remanentes cuando contractualmente [...] únicamente estaba obligado a dejarlos acumular para que el usuario decida cuando usarlos [...] lo cual es notoriamente confiscatorio, toda vez que el Estado nunca fue parte de la relación comercial, por consiguiente no tiene causa alguna que justifique apropiarse de esos valores”.
67. Ahora bien, respecto de la facultad de control, administración y regulación que tiene el Estado respecto de determinados sectores, el artículo 313 de la CRE prescribe que:

¹⁶ CRE, artículo 66.

¹⁷ CRE, artículo 323.

El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, *las telecomunicaciones*, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley (énfasis añadido).

68. Lo anterior guarda correspondencia con el régimen establecido para la prestación de servicios de telecomunicación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, y, naturalmente, con la relación contractual que mantienen las empresas de telecomunicaciones y el Estado: el contrato de concesión.¹⁸ La concesión de las frecuencias de telecomunicaciones consiste en el otorgamiento temporal, por parte del Estado, de dos de las facultades del dominio —uso y explotación— que este tiene sobre determinado sector estratégico. Lo anterior, sin embargo, no significa que el Estado pierda, por un otorgamiento transitorio, la titularidad y el control que constitucionalmente tiene respecto de dicho sector.
69. En otras palabras, la misma esencia de la concesión conlleva el reconocimiento de que es el Estado [*concedente*], y no las empresas de telecomunicaciones [*concesionarias*], quien tiene la propiedad y el control —naturalmente, sujetos al principio de reserva de ley— sobre el aprovechamiento de la frecuencia de telecomunicaciones. Por su parte, es el concesionario quien explota —en el marco de determinados parámetros contractuales y legales— la frecuencia de telecomunicaciones. La contraprestación de las empresas de telecomunicaciones consiste, por tanto, en los réditos que se generen en base a la explotación de esta frecuencia, y su posterior comercialización a los usuarios; mientras que el Estado aprovecha este negocio jurídico mediante el cobro de determinadas tasas a las empresas de telecomunicaciones, por permitir el uso y goce de dicho sector de

¹⁸ Ver, por ejemplo, LOT.

Artículo 38: “Habilitación General.- [e]s el instrumento emitido a través de resolución por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, una vez que se han cumplido los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico vigente, en el que se establecerán los términos, condiciones y plazos aprobados, además incorporará, de ser el caso, el uso y explotación de las respectivas bandas de frecuencias esenciales del espectro radioeléctrico, necesarias para la prestación del servicio”.

negocios. Esto, de por sí, representa un reconocimiento de las operadoras, de la propiedad y control, por parte del Estado, del sector de las telecomunicaciones.¹⁹

70. Ahora bien, no está en discusión que las operadoras ostenten el derecho de cobro de los réditos que surgen del servicio prestado y aprovechado en su totalidad por los usuarios en virtud de los contratos que tienen, particularmente, con sus clientes. Este derecho, sin embargo, no es absoluto. Existen circunstancias —como en el caso *in examine*— en las que el usuario pagó, pero no aprovechó, la totalidad del servicio contratado. En este caso, el ordenamiento jurídico ha reconocido mediante diferentes actos (véase párrs. 16 a 21 *supra*), que la propiedad de estos saldos remanentes —al ser cancelados por el usuario, pero al no haberlos utilizado en su totalidad— pertenecen a éste.
71. Por lo anterior, es evidente que los usuarios, a su vez, ostentan el derecho de reclamar por la restitución de saldos remanentes no utilizados al terminar la relación contractual con la operadora. Cabe considerar que esto estuvo establecido en la cláusula 41.1. que establece que: “los usuarios tienen derecho a disponer de Planes Tarifarios que consideren de la acumulación de saldos no utilizados, por lo cual la Sociedad Concesionaria está obligada a crearlos en el Plazo de setenta (70) días”.²⁰ Más adelante, el órgano de control del sector de telecomunicaciones —ARCOTEL— plasmó lo tocante al destino de los saldos remanentes, por lo que se emiten resoluciones dilucidando la propiedad de dichos saldos en virtud de su acumulación.
72. De lo expuesto, resulta claro que tanto de lo plasmado en el Contrato de Concesión, así como de lo establecido en el posterior desarrollo normativo respecto de esta cuestión, se deja claro que los saldos remanentes no utilizados nunca fueron considerados —técnicamente— como réditos de las operadoras, sino como montos objeto de reembolso por parte de los usuarios. Es únicamente en el caso en el que estos saldos no hayan sido reclamados por parte del usuario del servicio en un determinado plazo, que el Estado —siendo el competente para *administrar, regular, controlar y gestionar* el sector de telecomunicaciones— determina que estos saldos serán destinados al erario estatal.

¹⁹ El reconocimiento del derecho de propiedad mediante el pago no es algo extraño para el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Por ejemplo, respecto de la interrupción del plazo de prescripción, el artículo 2394 del Código Civil manifiesta que:

La prescripción puede ser renunciada expresa o tácitamente; pero sólo después de cumplida. Renúnciase tácitamente, cuando el que puede alegarla manifiesta, por un hecho suyo, que reconoce el derecho del dueño o del acreedor. *Por ejemplo, cuando cumplidas las condiciones legales de la prescripción, el poseedor de la cosa la toma en arriendo, o el que debe dinero paga intereses o pide plazo* (énfasis añadido).

²⁰ Ver, demanda de inconstitucionalidad de CONECEL de 17 de enero de 2018, sección III, párr. 2. Fjs. 289 del expediente constitucional.

73. Por ello, es evidente para esta Magistratura que los saldos remanentes no reclamados no pueden ser considerados como *réditos* de las operadoras a la luz del párrafo 54 *supra*, puesto que no son ultimadamente, de su propiedad, sino de los usuarios, y en segunda instancia, del Estado. Cabe aclarar, naturalmente, que lo anterior no significa que las compañías de telecomunicaciones no ostenten propiedad alguna sobre los frutos surgidos de la relación contractual con sus usuarios; significa, únicamente, que estas mantienen su propiedad respecto de los réditos —conforme han sido definidos en sus contratos de concesión y en el ordenamiento jurídico— que surjan de la relación comercial con sus usuarios, pero no de aquellos saldos pagados, pero no aprovechados, por parte de sus clientes.
74. Lo anterior permite a esta Magistratura concluir que la Disposición General Tercera de la LOT, que regula el destino de saldos remanentes no utilizados, no es contraria a derechos constitucionales. Al contrario, la promulgación de esta norma se da en ejercicio de una facultad ejercida por el Estado —mediante la Asamblea Nacional— como órgano legal y constitucionalmente determinado para hacerlo, cumpliendo, además, con el procedimiento legislativo y formal que se exige para el caso.
75. Por lo tanto, del análisis de la acción presentada por la compañía accionante, esta Magistratura considera improcedentes a sus pretensiones, puesto que: (i) en primera instancia, los saldos remanentes son de propiedad de los usuarios; y, (ii) en su defecto, y solo cuando estos valores no sean reclamados en un plazo razonable, es el Estado ecuatoriano el que los recibirá. A las operadoras no les pertenecen estos saldos remanentes, y —por ende— su derecho a la propiedad no se ha visto afectado.
76. Así, esta Corte no verifica que la Disposición General Tercera de la LOT sea contraria a los derechos a la propiedad y a la prohibición de confiscación, toda vez que las empresas de telecomunicaciones no ostentan la propiedad de dichos saldos. En tal virtud, visto que la Corte Constitucional ha verificado la constitucionalidad de la norma impugnada, y puesto que el sustento y el fundamento de lo prescrito en la Resolución tiene su base en la Disposición General Tercera de la LOT, esta Magistratura no realizará el análisis de los cargos esgrimidos en contra de la Resolución. Es importante señalar que las cuestiones de carácter legal pueden ser impugnadas en virtud de la Resolución mediante la vía idónea y adecuada, por lo que esta Magistratura deja a salvo las vías ordinarias idóneas para las impugnaciones que correspondan respecto a la Resolución, según sea el caso. Asimismo,

se recuerda que la Corte Constitucional no puede pronunciarse respecto de presuntas incompatibilidades de carácter infraconstitucional entre la Resolución y la Ley.²¹

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. *Rechazar* la solicitud de desistimiento.
2. *Desestimar* la acción pública de inconstitucionalidad *1-18-IA* respecto de la Disposición General Tercera de la LOT.
3. *Rechazar* la acción pública de inconstitucionalidad *1-18-IA* respecto de la Resolución ARCOTEL-2017-1031.
4. *Notifíquese y archívese.*

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²¹ Ver, CCE, Sentencia 27-16-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 53:

Cabe aclarar, que a esta Corte no le corresponde calificar la Ordenanza sobre la base del contenido de un Acuerdo Ministerial, puesto que aquello implicaría un control de legalidad. Además esta Corte no es competente de establecer montos que son de índole técnica y económica, sino que el Acuerdo se toma como un estándar para evaluar la tarifa de las tasas en análisis.

Ver también, CCE, Sentencia 94-15-IN/21 de 7 de abril de 2021, párrs. 32 y 34:

La Corte reafirma que la contradicción de una ordenanza frente a otras disposiciones legales es un asunto de legalidad que tiene que resolverse mediante mecanismos de control de legalidad [...] Los asuntos de legalidad no resueltos por esta Corte, por no ser de su competencia, no implican una validación de estos. En el supuesto caso de que existan conflictos de orden general o individual éstos deben ser resueltos por las instancias judiciales correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.

Ver también, CCE, Sentencia 25-20-IN/22 de 29 de junio de 2022, párr. 45:

[N]o corresponde que esta Corte se pronuncie a través de la acción pública de inconstitucionalidad sobre la situación concreta e individualizada de los bienes que constituyen patrimonio cultural de la empresa que se ha extinguido, pues para ello existen otras vías pertinentes en el ordenamiento jurídico.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Daniela Salazar Marín**SENTENCIA 1-18-IA/23****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. En relación con la sentencia 1-18-IA/23 emitida por la Corte Constitucional en sesión de Pleno de 6 de septiembre de 2023 (**“sentencia de mayoría”**), expreso mi respeto hacia los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de esta decisión. Sin embargo, disiento con el voto de mayoría, y sobre la base del artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto salvado por las razones que se sintetizan a continuación:

1. Respetto del orden de análisis contenido en la sentencia de mayoría

2. La sentencia 1-18-IA/23 fue emitida como resultado de la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL (**“CONECEL”**) en contra de los artículos 1 y 3 y de la Disposición Transitoria Primera de la Resolución ARCOTEL-2017-1031 emitida por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (**“ARCOTEL”**), contentiva del “Procedimiento para ejecutar la transferencia al Estado, de saldos remanentes de recargas en los planes tarifarios (prepago y pospago) de los abonados y clientes del Servicio Móvil Avanzado que no han solicitado su devolución, en aplicación de la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones” (**“Resolución”**), y de la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (**“LOT”**) al ser esta “el sustento jurídico del acto administrativo con efectos generales”.¹
3. La sentencia de mayoría establece un orden de análisis de las alegaciones de CONECEL (párrafos 62 y 63). Para ello, señala que la Corte Constitucional tiene “la obligación de realizar el análisis de la norma conexas [acusada como inconstitucional]” y que, en virtud de la jerarquía de la LOT por sobre la Resolución, debe revisarse en primer lugar la alegación respecto de la LOT y, solo en caso de considerar que la disposición acusada es inconstitucional, se debe proceder al análisis de las disposiciones de la Resolución. En tal sentido, la sentencia de mayoría analizó primeramente la constitucionalidad de la Disposición General Tercera de la LOT y, al encontrarla acorde con las disposiciones

¹ Ver fojas 288-289 del expediente.

constitucionales, estimó innecesario pronunciarse sobre las alegaciones relativas a la Resolución.

4. Aquello, en mi opinión, contraviene lo establecido en el segundo inciso del artículo 135 de la LOGJCC: “Cuando la inconstitucionalidad del acto [normativo o administrativo de carácter general] deriva de la inconstitucionalidad de la ley, se analizará la inconstitucionalidad conexa de la norma correspondiente”. La disposición citada de ninguna manera puede ser interpretada de modo que permita a la Corte Constitucional omitir el examen de constitucionalidad de los actos no parlamentarios so pretexto de haber concluido que las normas legales conexas son constitucionales. En cualquier caso, incluso si los actos no parlamentarios y las disposiciones legales conexas se analizaren de forma indistinta, como lo ha hecho la Corte en ocasiones anteriores,² la revisión de las acusaciones dirigidas a los actos normativos no parlamentarios y de los actos administrativos no puede ser obviada. De hecho, desde mi lectura, el artículo 135 de la LOGJCC exige que la Corte Constitucional realice ambos análisis.
5. Interpretar la norma mencionada en un sentido contrario generaría que la Corte Constitucional, en los casos en los que no encuentre que la norma legal conexa es inconstitucional, menoscabe el efecto útil de las acciones de inconstitucionalidad de actos normativos no parlamentarios y de actos administrativos al no pronunciarse precisamente sobre la constitucionalidad de dichos actos, que constituyen su objeto.
6. En ese sentido, a mi criterio, toda vez que el acto principal respecto del cual se demandó la inconstitucionalidad fue la Resolución, eran sus disposiciones las que debían analizarse en primer lugar para, en caso de concluir que son inconstitucionales, proceder al análisis de constitucionalidad de la Disposición General Tercera de la LOT como norma conexa.

2. Respetto de las alegaciones de vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica

7. En atención al orden de análisis establecido en la sentencia de mayoría, la sentencia 1-18-IA/23 se pronuncia únicamente respecto de la alegación relativa al derecho a la propiedad reconocido en el artículo 66 de la Constitución y a la prohibición de confiscación prevista en el artículo 323 *ibidem*, señalando que la demanda de CONECEL sería clara sobre ese punto. De ese modo, la sentencia de mayoría, pese a reconocer que la demanda contiene alegaciones referentes a los derechos a la igualdad y trato no discriminatorio (párrafo 26)

² Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 9-22-IN/22, 19 de septiembre de 2022.

y a la seguridad jurídica (párrafos 27 a 30), omite referirse a los argumentos de CONECEL referentes a la supuesta vulneración de dichos derechos.

8. A mi criterio, las alegaciones relativas a los derechos a la igualdad y trato no discriminatorio y a la seguridad jurídica debieron ser analizadas en el fondo, pues CONECEL aportó argumentos por los que, en abstracto, consideraba que tanto los artículos 1 y 3 y la Disposición Transitoria Primera de la Resolución, como la Disposición General Tercera de la LOT, infringían dichos derechos. Considero que CONECEL cumplió de ese modo el estándar que he sostenido en ocasiones anteriores respecto de la argumentación exigible en acciones públicas de inconstitucionalidad,³ pues ofreció alegaciones que generan dudas sobre la compatibilidad de las normas acusadas con la Constitución. En ese sentido, considero que de la demanda de CONECEL sí se desprenden cargos relacionados con los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica que la Corte Constitucional debía analizar.
9. En ese sentido, en mi opinión, correspondía a la sentencia de mayoría plantear adicionalmente problemas jurídicos respecto de las vulneraciones alegadas de dichos derechos, y particularmente de aquellas cuyo objeto consistía en la revisión de la constitucionalidad de actos normativos o administrativos con efectos generales y de las normas legales conexas. A mi criterio, el planteamiento de dichos problemas jurídicos habría permitido a la Corte Constitucional analizar las vulneraciones que tanto los artículos 1 y 3 de la Resolución como la Disposición General Tercera de la LOT comportan respecto de los derechos a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica.
10. Considero que no existen razones para concluir que las disposiciones acusadas son contrarias al derecho a la igualdad y trato no discriminatorio. Por el contrario, en mi opinión, de haber realizado un análisis de fondo sobre la alegación de vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la sentencia de mayoría habría podido declarar que el artículo 1 de la Resolución y la Disposición General Tercera de la LOT solo podrían ser consideradas constitucionales si son aplicables exclusivamente a los contratos celebrados a partir de la expedición de la LOT. Asimismo, considero que habría podido declarar que

³ CCE, voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín 7-17-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párrs. 7-11; voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín 79-16-IN/22, 29 de junio de 2022, párrs. 4-13; voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 9-12; voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín 42-10-IN/21 y acumulado, 9 de junio de 2021, párrs. 27-38.

el artículo 3 de la Resolución solo podría ser considerado constitucional si el cobro de intereses se realiza únicamente a partir de su expedición.

11. Por todo lo expuesto, disiento de la sentencia de mayoría, pues, en mi criterio, la compatibilidad de la LOT con las disposiciones constitucionales relativas al derecho a la propiedad y a la prohibición de confiscación no obstaba para que la Corte revise la constitucionalidad de las disposiciones acusadas de la Resolución. Por otro lado, considero que la Corte no podía omitir pronunciarse sobre las vulneraciones alegadas de los derechos a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica, pues las argumentaciones de CONECEL eran claras y suficientes en el contexto de una acción pública de inconstitucionalidad. De haber realizado el análisis de dichas alegaciones, en mi opinión, era plausible que la Corte concluya que, efectivamente, algunas de las disposiciones acusadas como inconstitucionales eran contrarias al derecho a la seguridad jurídica y, por ende, acepte parcialmente la demanda.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1-18-IA, fue presentado en Secretaría General el 14 de septiembre de 2023, mediante correo electrónico a las 09:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

000118IA-5d75a



Caso Nro. 0001-18-IA

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes quince de septiembre de dos mil veintitrés, 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 15-21-IN/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

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

CASO 15-21-IN

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

SENTENCIA 15-21-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los incisos primero, segundo y tercero del literal a) del artículo 5 del Protocolo; e incisos cuarto¹ y quinto del literal b) del artículo 5 del “Protocolo para acreditar medios de vida lícitos que justifiquen la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar dependiente en los procesos de visados”, y desestima los cargos relativos a que las normas impugnadas se contraponen al principio de reserva legal, al derecho a la seguridad jurídica, y al principio de igualdad y no discriminación. Además, declara la constitucionalidad de las normas impugnadas contenidas en el artículo 5 literal b) del Protocolo, siempre que la decisión de conceder la residencia permanente considere el principio de unidad familiar al momento de determinar el cumplimiento del requisito relativo a la acreditación al monto de un salario básico para el acceso a la residencia permanente, cuestión que deberá analizarse en cada caso concreto.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 18 de febrero de 2021, Nina Alexandra Guerrero Cacuango, defensora pública (“**accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los literales a) y b) del artículo 5 del Protocolo para acreditar medios de vida lícitos que justifiquen la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar dependiente en los procesos de visados (“**Protocolo**”), publicado en el Registro Oficial 534 de 19 de julio del 2019.²
2. El 18 de febrero de 2021, se efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

¹ Si bien la accionante identifica como norma impugnada a los incisos quinto y sexto del literal b) del artículo 5 del Protocolo, la accionante transcribió el contenido de los incisos cuarto y quinto del literal b) del mencionado artículo. En razón de ello, este Organismo considerará al inciso cuarto y no al inciso sexto como norma impugnada.

² En su demanda, la accionante solicitó la suspensión provisional de las normas impugnadas ya que su vigencia “genera violaciones a derechos constitucionales e incrementa la vulnerabilidad en la que se encuentran las personas extranjeras en Ecuador, principalmente aquellas que cumpliendo todos los requisitos para obtener una residencia en el país, no pueden hacerlo al no justificar un ingreso igual o superior al salario básico del trabajador en general”. La accionante indicó que “miles de personas extranjeras estarían quedando en situación irregular al verse impedidas de obtener la residencia en razón de su condición económica” y existe el riesgo de separación de familias.

3. Mediante auto de 21 de mayo de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión³ admitió a trámite la presente acción. En dicho auto, el Tribunal de la Sala de Admisión negó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas.⁴ Además, dicho Tribunal dispuso que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“MREMH”) intervenga, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas.
4. En auto de 27 de junio de 2023, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa, y dispuso que, conforme la orden contenida en el auto de admisión de 21 de mayo de 2021, el MREMH intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas. Además, ordenó que el MREMH se pronuncie sobre su vigencia.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 191 numeral 2 literal a) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Normas impugnadas

6. El Protocolo es un acto normativo.⁵ La presente acción impugna la constitucionalidad de las siguientes normas: incisos primero, segundo y tercero del literal a) del artículo 5 del Protocolo; e incisos cuarto⁶ y quinto del literal b) del artículo 5 del Protocolo.
7. Las normas impugnadas prescriben lo siguiente:

³ Conformada por el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

⁴ Respecto a la solicitud, el Tribunal de la Sala de Admisión señaló que no “verifica que la accionante haya proporcionado elementos suficientes para justificar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de las medidas cautelares referidas”.

⁵ Artículo 128 del Código Orgánico Administrativo: “Acto normativo de carácter administrativo. Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa”.

⁶ Si bien la accionante identifica como norma impugnada a los incisos quinto y sexto del literal b) del artículo 5 del Protocolo, la accionante transcribió el contenido de los incisos cuarto y quinto del literal b) del mencionado artículo. En razón de ello, este Organismo considerará al inciso cuarto y no al inciso sexto como norma impugnada.

7.1. Artículo 5.- Constituyen medios de vida lícitos para las categorías migratorias previstas en el artículo 63 y 86 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana,⁷ los siguientes requisitos:

a) Residente permanente 21 meses y Residente permanente UNASUR: La persona extranjera deberá presentar uno de los siguientes requisitos:

- Mecanizado de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el que se justifique aportes iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general de los seis meses previos a presentar la solicitud de visa;
- Declaración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de los seis meses previos a la solicitud de visa, en las que se deberá justificar ingresos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general por cada mes declarado;
- Certificados de estados de cuenta bancaria de fuente nacional o extranjera de los últimos 12 meses previos a la solicitud de visa, en los que se justifiquen ingresos regulares y continuos por cada mes con montos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general; [...]

b) Para las categorías migratorias contempladas en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 63 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana:⁸ La persona extranjera solicitante o quien le ampara podrá justificar los medios lícitos de vida con la presentación de uno de los siguientes requisitos: [...]

- Declaración del IVA en el que se justifique ingresos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general del mes previo a la solicitud de visa, de la persona extranjera solicitante de la visa o su amparante.
- Certificado de estado de cuenta bancaria de fuente nacional o extranjera en el que justifique ingresos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general del mes previo a la solicitud de visa, de la persona extranjera solicitante de la visa o su amparante [...].

⁷ Artículo 63 de la LOMH: “Residencia permanente. Es la condición migratoria que autoriza la estadía en el territorio nacional de manera indefinida al que acceden las personas que cumplan al menos una de las siguientes condiciones: 1. Cumplir al menos veintidós meses en calidad de residente temporal y presentar la solicitud correspondiente previo al vencimiento de la condición migratoria que ostenta [...]”.

Artículo 86: “Requisitos para residencia permanente en Ecuador. Las personas suramericanas que deseen radicarse en Ecuador, independientemente de su condición migratoria, podrán solicitar la residencia permanente ante la autoridad de movilidad humana [...]”.

⁸ Artículo 63 de la LOMH:

Residencia permanente. Es la condición migratoria que autoriza la estadía en el territorio nacional de manera indefinida al que acceden las personas que cumplan al menos una de las siguientes condiciones: [...] 2. Haber contraído matrimonio o mantener unión de hecho legalmente reconocida con una persona ecuatoriana; 3. Ser extranjero menor de edad o persona con discapacidad que dependa de una persona ecuatoriana o de un extranjero que cuente con residencia permanente; o, 4. Ser pariente dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad de un ciudadano ecuatoriano o de un ciudadano extranjero con residencia permanente en el Ecuador.

8. Como parte del análisis de constitucionalidad, la Corte debe verificar si las normas impugnadas se encuentran vigentes o si, estando derogadas, tienen la potencialidad de generar efectos jurídicos.
9. A pesar de que la jueza constitucional sustanciadora ordenó al MREMH que se pronuncie respecto a la vigencia de las normas impugnadas, dicho Ministerio no ha emitido respuesta. De la revisión del Registro Oficial, se encuentra que el Protocolo se encuentra vigente. Por lo que corresponde continuar con el análisis.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. A decir de la accionante, las normas impugnadas resultan contrarias a las disposiciones contenidas en los artículos 11 numeral 2 (principio de igualdad y no discriminación), 44 y 45 (interés superior de los niños, niñas y adolescentes, unidad familiar y desarrollo integral en un entorno familiar), 132 (principio de reserva legal) y 82 (derecho a la seguridad jurídica).
11. Sobre el principio de igualdad y no discriminación, la accionante sostiene que las normas impugnadas se contraponen al artículo 11 numeral 2 de la Constitución, según el cual está prohibido distinguir a las personas con base en la situación socioeconómica y su condición migratoria.
12. A criterio de la accionante, toda actividad humana que se realiza para la subsistencia de una persona, mientras no esté prohibida por la ley, es lícita. Por lo que,

el trabajo autónomo o en dependencia, a más de ser un derecho humano, constituye un medio de vida lícito, por lo que reducir la licitud de un medio de vida a la cantidad “equivalente o superior a un salario básico unificado del trabajador en general”, implica una restricción irrazonable que lesiona el principio de igualdad y no discriminación.
13. En palabras de la accionante, las normas impugnadas excluyen a todas las personas extranjeras que no cuentan con un trabajo “adecuado o pleno” y a quienes perciban como ingreso mensual una cantidad inferior a un salario básico unificado.
14. La accionante manifiesta que, según el INEC, el 60.5% de la población no cuenta con empleo “adecuado o pleno”. Además, considera que, de estas estadísticas, se desprende que

el mayor porcentaje de población con empleo percibe un ingreso inferior al salario básico unificado [...] y lo hace en condiciones distintas al empleo pleno, es decir, a través de

trabajos autónomos, sin los beneficios de seguridad social, con horas de trabajo distintas, u otras condiciones que no les permite generar ingresos equivalentes o superiores al Salario Básico Unificado del trabajador en general como exige el MREMH para considerarlo como medio de vida lícito; por lo que, las personas bajo esas categorías, como los comerciantes informales, los vendedores ambulantes o los cuidadores de vehículos, además de encontrarse en situaciones de vulnerabilidad por su condición socio-económica, implícitamente se las considera sin medios de vida lícitos.

15. Según la accionante, las normas impugnadas realizan una distinción injustificada en función tanto de la condición socioeconómica, como de la condición migratoria, pues dichos requisitos económicos solo son aplicables a las personas extranjeras que buscan acceder a una categoría migratoria de residencia en el país.
16. La accionante considera que las normas impugnadas son contrarias al principio del interés superior del niño, al derecho a la unidad familiar y al derecho al desarrollo integral en un entorno familiar, pues contendrían restricciones que afectan “el ejercicio del derecho a la vida familiar”, ya que “limitan el derecho a la residencia con base a la condición económica” de los padres de niños ecuatorianos.
17. Para la accionante, las normas impugnadas afectan el derecho a la vida familiar de los niños, pues “se deja a los padres en riesgo de ser sometidos a procesos de salida forzosa como la deportación”.
18. En lo concerniente al argumento relativo a que las normas impugnadas se contraponen al principio de reserva de ley y seguridad jurídica, la accionante manifiesta que la Ley Orgánica de Movilidad Humana (“LOMH”) prevé como requisito para acceder a la residencia en Ecuador, el justificar los medios de vida lícitos. Por lo que el MREMH

debería normar las formas para corroborar la licitud del medio de vida que presente el solicitante, más [sic] no imponer un monto económico para definir la licitud del requisito, pues implicaría que todo lo que esté por debajo de dicho monto (un salario básico unificado del trabajador en general) deja de ser lícito, por el solo hecho de su diferencia cuantitativa, más [sic] no por su procedencia.

19. En opinión de la accionante, cualquier persona extranjera que ejerza una actividad lícita para su subsistencia puede solicitar la residencia en Ecuador,

independientemente de la cantidad de dinero que dicha actividad lícita le genere. Así, un cuidador de vehículos, un vendedor ambulante, un comerciante autónomo, un trabajador en relación de dependencia, todos ejercen actividades lícitas para su subsistencia digna, por tanto todos cumplen con el requisito de tener una actividad lícita que permite su subsistencia al tenor de lo previsto en la Ley.

4.2. Argumentos del MREMH

20. A pesar de que, en auto de 21 de mayo de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión ordenó al MREMH que intervenga, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas, y a pesar de que la jueza constitucional sustanciadora reiteró la orden mediante providencia de 27 de junio de 2023, dicho Ministerio no ha cumplido con la disposición de intervenir en la causa pronunciándose sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas.

5. Problemas jurídicos identificados

21. Según los cargos sintetizados en los párrafos 18 y 19 *ut supra*, en opinión de la accionante, las normas cuya constitucionalidad impugna se contraponen al principio de reserva de ley y a la seguridad jurídica por cuanto el MREMH debía normar las formas para corroborar la licitud del medio de vida, mas no imponer un monto económico para definir dicha licitud. Para pronunciarse sobre este cargo, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

21.1. ¿Las normas impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley y a la seguridad jurídica por cuanto el MREMH debía normar las formas para corroborar la licitud del medio de vida, mas no imponer un monto económico para definir dicha licitud?

22. Si las disposiciones impugnadas no superan el análisis de constitucionalidad relativo al principio de reserva legal y seguridad jurídica, no sería necesario analizar los demás cargos de inconstitucionalidad,⁹ por lo que este Organismo abordará primero el problema jurídico relativo a la reserva legal.

23. Luego, conforme se desprende de los argumentos resumidos en los párrafos 11, 12, 13, 14 y 15 *ut supra*, la accionante plantea que las normas impugnadas son contrarias al principio de igualdad y no discriminación por contener una distinción injustificada aplicable solo a las personas extranjeras que buscan acceder a una categoría migratoria de residencia en el Ecuador y por excluir de dicho acceso a quienes perciban como ingreso mensual una cantidad inferior a un salario básico unificado. Para atender estos cargos, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

23.1. ¿Las normas impugnadas son contrarias al principio de igualdad y no discriminación debido a que contendrían una distinción injustificada aplicable solo a las personas extranjeras que buscan acceder a una categoría migratoria de residencia

⁹ CCE, sentencia 33-20-IN/21 y acumulados de 5 de mayo de 2021, párr. 90.

en el Ecuador, y por excluir del acceso a la residencia a quienes perciban como ingreso mensual una cantidad inferior a un salario básico unificado?

24. De acuerdo con los cargos resumidos en los párrafos 16 y 17 *ut supra*, la accionante considera que las normas impugnadas contravienen el principio del interés superior del niño, el derecho a la unidad familiar y el derecho al desarrollo integral en un entorno familiar, por cuanto estas contendrían limitaciones que afectarían el derecho a la residencia con base a la condición económica de los padres de niñas y niños ecuatorianos, pues, según la accionante se generaría el riesgo de que los padres sean sometidos a procesos de salida forzosa. Con el fin de dar respuesta a este cargo, la Corte plantea el siguiente problema jurídico:

24.1. ¿Las normas impugnadas contravienen el principio del interés superior del niño, el derecho a la unidad familiar y el derecho al desarrollo integral en un entorno familiar, por cuanto estas podrían poner en riesgo de que los padres de niñas y niños ecuatorianos sean sometidos a procesos de salida forzosa?

6. Análisis constitucional

6.1. ¿Las normas impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley y a la seguridad jurídica por cuanto el MREMH debía normar las formas para corroborar la licitud del medio de vida, mas no imponer un monto económico para definir dicha licitud?

25. En decisiones previas,¹⁰ esta Corte ha manifestado que el principio de reserva legal se encuentra consagrado en los artículos 132 y 133 de la Constitución. En estas normas constitucionales se postula qué tipo de asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante ley y, además, se distingue qué asuntos -en específico- deben regularse a través de una ley orgánica. El artículo 132 de la Constitución determina los casos en los que se requerirá ley, entre los que se encuentra “regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.

26. Así también, la Corte Constitucional ha determinado que

[l]as competencias y facultades de las instituciones y personas que actúan a nombre del Estado les son atribuidas en la Constitución y, conforme ella misma lo dispone, pueden estar también atribuidas en la ley, entonces tanto el constituyente como el legislador pueden otorgar tales atribuciones.¹¹

¹⁰ CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021.

¹¹ CCE, sentencia 114-20-IN, 8 de junio de 2022, párr. 86.

27. De este modo, las competencias y facultades de las entidades estatales además de encontrarse establecidas en la Constitución también pueden estar conferidas en la ley. En opinión de esta Corte

la ley como mandato general, abstracto y universal no puede prescribir y agotar todo el marco de posibilidades frente al ejercicio de un derecho, sino que el [poder legislativo], tomando en cuenta las limitaciones propias del tiempo, debe procurar definir de forma clara y precisa cómo se regula un derecho en un contexto determinado, otorgando un marco básico previsible para que la administración pública, a través de su potestad reglamentaria y/o por medio de los organismos públicos de control y regulación, pueda desarrollar las normas legales a fin de dar eficacia directa a los mandatos legislativos.¹²

28. Cuando se acuse la violación al principio de reserva de ley

por parte de un acto normativo infralegal, este Organismo debe revisar: (i) Si el acto normativo regula o no derechos. Para lo cual se evaluará su contenido a fin de responder si 1) la limitación se encuentra prevista legislativamente o 2) si el acto normativo establece limitaciones que debieron constar en una ley. (ii) En el caso de que [el] acto normativo no regule derechos, y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad.¹³

29. Esta Corte ha sostenido que la seguridad jurídica es el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.¹⁴ Así, este Organismo ha señalado que,

la seguridad jurídica comprende tanto un ámbito de certidumbre como uno de previsibilidad. El primero se refiere a 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, y el segundo permite proteger legítimas expectativas respecto de cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado en el futuro.¹⁵

30. En el caso que nos ocupa, la accionante considera que las normas impugnadas contrarían el principio de reserva de ley y la seguridad jurídica debido a que el MREMH debía normar las formas para corroborar la licitud del medio de vida y no imponer un monto económico para definir dicha licitud.

¹² CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 51.

¹³ *Id.*, párr. 55.

¹⁴ CCE, sentencia 9-22-IN/22, 19 de septiembre de 2022, párr. 20; sentencia 5-19-CN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 21.

¹⁵ CCE, sentencia 27-18-IN/22, 1 de junio de 2022, párr. 68.

31. Las normas impugnadas limitan el derecho de las personas extranjeras a transitar libremente y escoger su residencia, pues establecen requisitos para el acceso a la residencia permanente.
32. Conforme al artículo 141 numeral 2 de la Constitución, la Función Ejecutiva está integrada por los organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de sus competencias, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales.
33. El artículo 151 de la Constitución establece que las ministras y los ministros representan a la presidenta o presidente de la República en los asuntos propios del ministerio a su cargo, entre las cuales según el artículo 154 de la Constitución, se encuentra la rectoría de las políticas públicas propias de su área y la expedición de acuerdos y resoluciones administrativas requeridas por su gestión.
34. Por su parte, el artículo 64 numeral 5 de la LOMH establece como requisito para acceder a la residencia permanente el

acreditar los medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar dependiente. En el caso de las personas solicitantes en las calidades 2,3 y 4 del artículo referente a residencia permanente, la persona en quien se amparan para su solicitud de residencia podrá acreditar los medios de vida necesarios para su subsistencia.
35. Además, la disposición transitoria segunda de la LOMH dispone que la autoridad de movilidad humana, esto es el MREMH, tenía un plazo de noventa días para expedir “normativa secundaria que garantice el efectivo cumplimiento de las normas previstas en esta Ley”.
36. El artículo 29 numeral 4 del Reglamento a la LOMH establece que la autoridad de movilidad humana, es decir, el MREMH, debe expedir el protocolo para “acreditar los medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar dependiente”.
37. Por consiguiente, la acreditación de medios de vida lícitos, vista como una limitación del derecho a transitar libremente y escoger la residencia, se enmarca en lo previsto por la LOMH. Adicionalmente, conforme la normativa previsible, clara, estable y coherente, el MREMH tiene la facultad de emitir normativa secundaria, como el Protocolo cuyo análisis nos ocupa. De manera específica, el MREMH tiene la facultad determinar cuáles pueden ser considerados medios de vida lícitos para acceder a la residencia permanente en Ecuador.

38. El MREMH tiene la facultad para determinar la acreditación de la licitud del medio de vida, a través del establecimiento de los requisitos para dicha acreditación; lo cual fue realizado por dicho Ministerio al requerir: el mecanizado de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el que se justifique aportes iguales o superiores a un salario básico unificado, la declaración del IVA, en las que se justifique ingresos iguales o superiores a un salario básico unificado, y/o certificados de estados de cuenta bancarios, en los que se justifiquen ingresos regulares y continuos por cada mes con montos iguales o superiores a un salario básico unificado.
39. El hecho de que el MREMH haya impuesto un monto para determinar dicha licitud, no contraría el principio de reserva legal ni la seguridad jurídica. De ahí que no se observa que el MREMH haya actuado de manera arbitraria, sino en ejercicio de las facultades conferidas por la LOMH, que permite a las y los administrados tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.
40. Por lo expuesto, esta Corte no observa que las normas impugnadas sean contrarias al principio de reserva legal ni a la seguridad jurídica, pues si bien establecen un monto económico para acreditar la licitud de los medios de vida para acceder a la residencia permanente, ello fue realizado por el MREMH en respeto y en aplicación de la normativa vigente, con el fin de desarrollar el mandato prescrito por la LOMH y su Reglamento, que establecen la obligación del MREMH de adoptar el Protocolo.
41. Toda vez que esta Corte ha determinado la constitucionalidad de las normas impugnadas respecto del principio de reserva legal, corresponde efectuar el análisis en lo referente al principio de igualdad y no discriminación, al principio del interés superior del niño, al derecho al desarrollo integral en un entorno familiar, y al derecho a la unidad familiar.

6.2. ¿Las normas impugnadas son contrarias al principio de igualdad y no discriminación debido a que contendrían una distinción injustificada aplicable solo a las personas extranjeras que buscan acceder a una categoría migratoria de residencia en el Ecuador, y por excluir del acceso a la residencia a quienes perciban como ingreso mensual una cantidad inferior a un salario básico unificado?

42. La Constitución, en su artículo 11, numeral 2, reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación como un principio para el ejercicio de los derechos, en los siguientes términos: “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Además, el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, consagra el derecho “a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”, como parte de los derechos de libertad.

43. Los principales argumentos esgrimidos por la accionante de la presente causa guardan relación con una supuesta (i) distinción injustificada aplicable solo a personas extranjeras que buscan acceder a una categoría migratoria, y (ii) exclusión del acceso a la residencia permanente a quienes perciban como ingreso mensual una cantidad inferior al salario básico unificado.
44. Con el fin de determinar si las normas son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, este Organismo ha considerado que deben concurrir tres elementos: (i) la comparabilidad, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la constatación de un trato diferenciado con base en una de las categorías enunciadas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución; y (iii) la verificación del resultado, producto del trato diferenciado.¹⁶
45. Como punto de partida en el análisis, es necesario que la Corte determine con base en qué criterios se efectúa la diferenciación, pues de ello dependerá si el nivel de escrutinio a ser aplicado será estricto o de mera razonabilidad. Así, el nivel de intensidad en el escrutinio puede ser alto, medio, o bajo dependiendo del fundamento de la distinción. El escrutinio es: (i) bajo cuando la distinción no se fundamenta en una categoría sospechosa o protegida; (ii) medio cuando se diferencia a partir de categorías protegidas, y (iii) estricto o alto cuando la distinción se basa en categorías sospechosas.¹⁷
46. En el caso que nos ocupa, conforme lo alegado por la accionante, la distinción se basa en la condición migratoria y socioeconómica de las personas.
47. Esta Corte debe observar que respecto de las normas impugnadas no es razonable analizar la distinción con base en la condición migratoria, pues es evidente que los requisitos para acceder a la residencia permanente –como la acreditación de un monto para garantizar la subsistencia– sean impuestos solo a personas extranjeras, toda vez que solo estas personas pueden acceder a dicha residencia. Distinto sería si se estableciesen diferencias entre personas extranjeras, pues en ese escenario existirían dos sujetos de derechos en igualdad de condiciones. En consecuencia, esta Corte no

¹⁶ CCE, sentencia 603-12-JP/19, 5 de noviembre de 2019, párr. 17.

¹⁷ CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 147. Esta Corte también ha establecido que el nivel de escrutinio: “respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato; y cuando la distinción no se base 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”. CCE, sentencia 1043-18-JP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 74

analizará el argumento relativo a que la distinción se basa en la condición migratoria y se limitará a analizar la alegada exclusión del acceso a la residencia con base en la condición socioeconómica.

48. En lo concerniente a la condición socioeconómica, la Corte encuentra que la discriminación por condición socioeconómica, está prohibida en la Constitución. Sin embargo, no se encuentra que esta condición responda a criterios empleados para distinguir en contra de grupos sociales que “se encuentr[e]n en desventaja histórica y estructural”.¹⁸ En este punto, corresponde diferenciar que no es lo mismo distinguir con base en la condición socio económica que excluir a personas por su condición de pobreza.¹⁹ De hecho, la condición socioeconómica puede ser un criterio objetivo para distinguir en varios aspectos, como, por ejemplo, la imposición de tributos. La condición socioeconómica como tal no constituye una categoría sospechosa de discriminación, pero al encontrarse recogida en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, se la considera como una categoría protegida. De ahí que la Corte aplicará un escrutinio medio en el análisis relativo a si las normas impugnadas generan un trato discriminatorio.
49. Con el fin de determinar si ha existido un trato discriminatorio, este Organismo analizará si concurren los tres elementos señalados en el párrafo 44 *ut supra*.
50. En cuanto al primer elemento, esto es la *comparabilidad*, la Corte observa que las normas impugnadas establecen una diferencia entre personas extranjeras que perciban o cuenten con ingresos mensuales iguales o superiores a un salario básico unificado; y personas extranjeras que no perciban ni cuenten con un ingreso mensual que ascienda a un salario básico unificado, pues solo las primeras pueden acceder a una residencia permanente. Por lo expuesto, se verifica el elemento de *comparabilidad*.
51. En lo concerniente al segundo elemento, esto es, la *constatación de un trato diferenciado* con base en una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, toda vez que quienes no puedan acreditar el ingreso mensual de un monto igual o mayor al salario básico unificado, esta Corte observa que las normas impugnadas excluyen del acceso a la residencia permanente a quienes no puedan acreditar el monto antes referido. Con lo cual se constata un trato diferenciado con base en la condición socioeconómica de las personas; categoría protegida enunciada en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución.

¹⁸ La Corte ha entendido como categoría sospechosa de discriminación a aquellos “criterios que pueden emplearse para discriminar en contra de grupos sociales que se encuentran en desventaja histórica y estructuralmente”. CCE, 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 146.

¹⁹ Cfr. CCE, sentencia 202-19-JH/21, 24 de febrero de 2021, párr. 173.

52. Sobre el tercer elemento, es decir, la *verificación del resultado por el trato diferenciado*, que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina, la Corte ha reconocido que no todo trato diferenciado constituye discriminación, pues “la diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos, y la diferencia discriminatoria cuando tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”.²⁰
53. En el caso concreto, se encuentra que el resultado de la referida distinción radica en que las personas extranjeras que no perciban un monto igual o mayor a un salario básico unificado no puedan acceder a la residencia permanente en el Ecuador. Dado que se ha verificado el resultado por el trato diferenciado, corresponde determinar si se trata de una diferencia justificada o de una discriminatoria. Para ello, la Corte debe analizar si existe una justificación constitucional válida para realizar dicha distinción y si la medida que presenta tal distinción es idónea, necesaria y proporcional.
54. De los considerandos del Protocolo que contiene las normas impugnadas se desprende que la finalidad constitucional de las mismas es garantizar la subsistencia de las personas extranjeras que desean obtener una residencia permanente.²¹ Al respecto, este Organismo observa que se trata de un fin constitucional válido.
55. Respecto a la *idoneidad*, a juicio de esta Corte, la medida en cuestión está diseñada para satisfacer el fin perseguido, ya que se verifica que existe relación entre requerir un monto determinado para la acreditación de un medio de vida lícito y la subsistencia de las personas extranjeras.
56. Sobre la *necesidad* de la medida, esta Corte encuentra que el salario básico unificado es una medida objetiva para medir la capacidad para acceder a los bienes y servicios imprescindibles para garantizar las necesidades básicas del hogar. Considerando que la Corte ya estableció que no es incompatible con la Constitución el que el Ministerio haya establecido un monto para determinar la licitud de los medios de vida, dentro de las alternativas posibles la Corte observa que el Ministerio estableció ese monto en un salario básico unificado, y no en más, por lo que de los elementos con los que cuenta esta Corte no se identifican medidas menos gravosas para garantizar la subsistencia de personas extranjeras.
57. También, la Corte estima que esta medida es *proporcional* ya que no resulta demasiado gravosa en comparación con los beneficios perseguidos, por cuanto la medida tiene

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Este fin se encuentra relacionado con el derecho a la vida digna de las personas, reconocido en el artículo 66 numeral 2 de la Constitución.

como fin garantizar la subsistencia de las personas extranjeras que buscan residir de manera permanente en Ecuador. Así, existe un equilibrio entre el fin de garantizar la subsistencia de personas extranjeras y la exigencia de un monto relacionado a alcanzar dicha subsistencia.²²

58. En este punto, es oportuno resaltar que, si bien no se permiten distinciones injustificadas aplicables solo a personas extranjeras, los estándares de protección de derechos permiten establecer distinciones para propósitos de residencia, siempre y cuando estas sean objetivas y razonables,²³ lo cual se ha verificado en el presente caso.
59. Por lo expuesto, la medida analizada es necesaria, idónea y proporcional para garantizar la subsistencia de personas extranjeras que busquen acceder a la residencia permanente en Ecuador. En consecuencia, esta Corte no encuentra una incompatibilidad entre las normas impugnadas y el principio y derecho a la igualdad y no discriminación, de ahí que no se encuentra fundamentos para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas.

6.3. ¿Las normas impugnadas contravienen el principio del interés superior del niño, el derecho al desarrollo integral en un entorno familiar, y el derecho a la unidad familiar por cuanto estas podrían poner en riesgo de que los padres de niñas y niños ecuatorianos sean sometidos a procesos de salida forzosa?

60. Por un lado, el artículo 44 de la Constitución establece que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos, atendiendo al principio de su interés superior, debiendo prevalecer sus derechos sobre los de las demás personas.
61. Por su parte, en lo referente al derecho de unidad familiar, el artículo 45 de la Constitución reconoce el derecho de las niñas, niños y adolescentes a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria.
62. En el presente caso, la accionante alega que las normas impugnadas contravienen el principio del interés superior del niño, el derecho al desarrollo integral en el entorno familiar y el derecho a la unidad familiar por cuanto afectan el derecho a la residencia con base en la condición económica de los padres de niñas y niños ecuatorianos, pues,

²² En este sentido, se debe señalar que a pesar de que podría existir una limitación a la igualdad por condiciones socio-económicas, el establecer un mecanismo de acreditación de medios lícitos, no resulta demasiado gravoso en comparación a los beneficios perseguidos por la medida.

²³ CCE, sentencia 48-16-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 22.

según la accionante se generaría el riesgo de que los progenitores sean sometidos a procesos de salida forzosa.

63. Las normas impugnadas definen lo que se entiende por medios de vida lícitos, requeridos para acceder a la residencia permanente de 21 meses y residencia permanente UNASUR.²⁴ Según las normas impugnadas, las personas extranjeras deben presentar uno de los siguientes requisitos:

- Mecanizado de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el que se justifique aportes iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general de los seis meses previos a presentar la solicitud de visa;
- Declaración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de los seis meses previos a la solicitud de visa, en las que se deberá justificar ingresos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general por cada mes declarado;
- Certificados de estados de cuenta bancaria de fuente nacional o extranjera de los últimos 12 meses previos a la solicitud de visa, en los que se justifiquen ingresos regulares y continuos por cada mes con montos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general;

64. Para las categorías migratorias contempladas en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 63 de la LOMH, esto es la residencia permanente por: haber contraído matrimonio con una persona ecuatoriana, ser una persona extranjera menor de edad o con discapacidad dependiente de una persona ecuatoriana, ser pariente dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad de un ciudadano ecuatoriano o de un ciudadano extranjero con residencia permanente en el Ecuador, para justificar los medios lícitos de vida, las normas impugnadas requieren la presentación de uno de los siguientes requisitos:

- Declaración del IVA en el que se justifique ingresos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general del mes previo a la solicitud de visa, de la persona extranjera solicitante de la visa o su amparante.
- Certificado de estado de cuenta bancaria de fuente nacional o extranjera en el que justifique ingresos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general del mes previo a la solicitud de visa, de la persona extranjera solicitante de la visa o su amparante.

65. Este Organismo observa que en cuanto al artículo 5 literal a) del Protocolo, que regula los medios de vida lícitos para residente permanente de 21 meses, no se encuentra que

²⁴ La Corte toma nota de que la residencia permanente UNASUR no se encuentra vigente en razón de que el capítulo IV de la LOMH sobre la comunidad suramericana en Ecuador fue derogado por el artículo 57 de Ley 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 386 de 5 de febrero de 2021. fue derogado y a continuación el artículo, sin que sea necesaria esta explicación en el cuerpo.

estas normas se contrapongan al principio del interés superior, al derecho al desarrollo integral en el entorno familiar y al derecho a la unidad familiar, pues, en abstracto, las normas impugnadas no regulan la salida del país de las personas extranjeras.

66. Ahora bien, sobre el artículo 5 literal b) del Protocolo, se observa que requerir la acreditación del salario básico unificado para los casos contemplados en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 63 de la LOMH, es decir, para quienes buscan residir permanentemente en Ecuador en razón de tener un vínculo familiar con una persona ecuatoriana o de una persona extranjera con residencia permanente en Ecuador, puede resultar desproporcionado pues pueden existir casos en los que las personas que no puedan acreditar dicho monto, no accedan a la residencia permanente, lo que podría derivar en una afectación al principio de unidad familiar. Es así que no puede privilegiarse el factor económico por sobre el vínculo familiar; caso contrario, se podría afectar el principio de unidad familiar.
67. Por consiguiente, esta Corte concluye que el artículo 5 literal b) del Protocolo es constitucional siempre que la decisión de conceder la residencia permanente considere el principio de unidad familiar al momento de determinar el cumplimiento del requisito relativo a la acreditación al monto de un salario básico para el acceso a la residencia permanente, cuestión que deberá analizarse en cada caso concreto.

7. Decisión

68. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
1. *Declarar* la constitucionalidad de las normas impugnadas contenidas en el artículo 5 literal a) del Protocolo.
 2. *Declarar* la constitucionalidad de las normas impugnadas contenidas en el artículo 5 literal b) del Protocolo, condicionado a que se interprete en los términos indicados en el párrafo 67 *ut supra*.
 3. *Llamar* la atención del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana por haber incumplido la orden emitida por el Tribunal de la Sala de Admisión mediante auto de 21 de mayo de 2021, que fue reiterada en auto de 27 de junio de 2023, emitido por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, de intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

4. *Recordar* al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana su obligación de colaborar con los órganos de justicia y cumplir sus providencias, y que el incumplimiento de una orden de autoridad competente puede configurar el delito de desacato.²⁵

69. Notifíquese, publíquese 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 seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

²⁵ Artículo 30 del Código Orgánico de la Función Judicial:

Las Funciones Legislativa, Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, con sus organismos y dependencias, los gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, y más instituciones del Estado, así como las funcionarias y funcionarios, empleadas y empleados y más servidoras y servidores que los integran, están obligados a colaborar con la Función Judicial y cumplir sus providencias. [...] Las instituciones del sector privado y toda persona tienen el deber legal de prestar auxilio a las juezas y jueces y cumplir sus mandatos dictados en la tramitación y resolución de los procesos. Las personas que, estando obligadas a dar su colaboración, auxilio y ayuda a los órganos de la Función Judicial, no lo hicieran sin justa causa, incurrirán en delito de desacato.

Voto salvado
Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 15-21-IN/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”), formulo respetuosamente voto salvado de la sentencia 15-21-IN/23 expedida el 12 de julio de 2023 (“voto de mayoría”) por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

2. Las razones de mi disidencia son las siguientes:

Diferencia entre legalidad de la titularidad de la competencia y legitimidad del ejercicio de la competencia

3. Con relación a este aspecto, en la sentencia de mayoría se afirma:

38. El MREMH tiene la facultad para determinar la acreditación de la licitud del medio de vida, a través del establecimiento de los requisitos para dicha acreditación (...), en las que se justifique ingresos iguales o superiores a un salario básico unificado, y/o certificados de estados de cuenta bancarios, en los que se justifiquen ingresos regulares y continuos por cada mes con montos iguales o superiores a un salario básico unificado.

39. El hecho de que el MREMH haya impuesto un monto para determinar dicha licitud, no contraría el principio de reserva legal *ni la seguridad jurídica*. De ahí que no se observa que el MREMH haya actuado de manera arbitraria, sino en ejercicio de las facultades conferidas por la LOMH, que permite a las y los administrados tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas (énfasis añadido).¹

4. Como se observa, en el párrafo 39 de la sentencia de mayoría se llega a la conclusión de que el MREMH no “[ha] actuado de manera arbitraria”, por cuanto la regulación la habría expedido “en ejercicio de las facultades conferidas por la LOMH”.

5. Acerca de este razonamiento, la suscrita jueza constitucional considera que la calificación de la arbitrariedad o legitimidad de una actuación administrativa, no puede circunscribirse a revisar si el órgano estaba o no investido legalmente con la competencia en virtud de la cuál afirma haber ejecutado un acto (validez formal), sino que se debe analizar si el acto ejecutado, es decir la forma en que se ejerció la

¹ CCE, sentencia 15-21-IN, 12 de julio de 2023.

competencia legalmente conferida, no lesiona derechos constitucionales o contraviene preceptos del bloque de constitucionalidad (validez material).

6. En este sentido y bajo tal óptica, sería concebible una actuación administrativa ejecutada por un órgano con competencia legal, pero que, pese a ello, vulnere derechos constitucionales. Por ejemplo, un reglamento dictado por la entidad pública con competencia para realizarlo, que contenga disposiciones normativas inconstitucionales. De hecho, esta necesaria distinción entre validez formal y material es lo que permite diferenciar los campos de acción del control formal de constitucionalidad, del control de fondo.
7. En esta línea, la suscrita jueza constitucional advierte que, el voto de mayoría previo a concluir que el acto normativo impugnado no lesionaba el derecho a la seguridad jurídica y no era arbitrario, debió agotar un examen integral verificando si los mismos lesionaban o no derechos constitucionales de las personas migrantes, particularmente, con base en los argumentos expuestos por la accionante, a saber, que “[l]as normas impugnadas limitan el derecho de las personas extranjeras a transitar libremente y escoger su residencia”.²
8. En mérito de lo indicado, disiento del voto de mayoría en este aspecto.

Discriminación socio-económica de extranjeros

9. En lo referente al derecho a la igualdad, la CRE en su artículo 11.2 establece que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, y que nadie podrá ser objeto de discriminación como consecuencia de su lugar de nacimiento, identidad cultural, condición migratoria o condición socio-económica. Asimismo, el artículo 9 de la CRE, determina que “[l]as personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”.
10. En lo pertinente, el voto de mayoría expresa:

56. Sobre la necesidad de la medida, esta Corte encuentra que el salario básico unificado es una medida objetiva para medir la capacidad para acceder a los bienes y servicios imprescindibles para garantizar las necesidades básicas del hogar. Considerando que la Corte ya estableció que no es incompatible con la Constitución el que el Ministerio haya establecido un monto para determinar la licitud de los medios de vida, dentro de las

² Ibid., párr. 31.

alternativas posibles la Corte observa que el Ministerio estableció *ese monto en un salario básico unificado, y no en más, por lo que de los elementos con los que cuenta esta Corte no se identifican medidas menos gravosas para garantizar la subsistencia de personas extranjeras.*

57. También, la Corte estima que esta medida es proporcional ya que no resulta demasiado gravosa en comparación con los beneficios perseguidos, por cuanto la medida tiene como fin garantizar la subsistencia de las personas extranjeras que buscan residir de manera permanente en Ecuador. Así, existe un equilibrio entre el fin de garantizar la subsistencia de personas extranjeras y la exigencia de un monto relacionado a alcanzar dicha subsistencia (énfasis añadido).³

11. A diferencia de lo que sostiene el voto de mayoría, la suscrita jueza constitucional se aparta de la idea de considerar que la obligación de las personas extranjeras de probar ingresos iguales o superiores a un sueldo básico para poder obtener la residencia permanente en Ecuador, sea una medida necesaria y proporcional; en tanto que, este tipo de requisitos, puede configurar más bien una barrera económica para los derechos de las personas en movilidad humana, particularmente para aquellas que se encuentran atravesadas por situaciones interseccionales de vulnerabilidad, incluyendo la pobreza o extrema pobreza, lo cual les aleja gradualmente de los parámetros del denominado trabajo formal.

12. Con relación a esto, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado la categoría de “aporofobia” y ha explicado que la misma constituye una forma de discriminación:

(...) La pobreza suele llevar a tratos diferenciados y suele generar sentimientos de exclusión extremos, que se manifiestan en rechazo, aversión, desprecio, temor, invisibilización o demonización a la persona que está en situación de pobreza. A estas expresiones se las conoce con el término de aporofobia, (...). Las consecuencias de esta forma de relacionarse con la gente pobre es que se acaba privando, en la práctica, de la titularidad y del ejercicio de derechos. Por estas razones, *la aporofobia se encuentra entre las formas de discriminación* (...).⁴

13. De esta manera, considerando que entre las principales razones por las cuales las personas migran a otros países, es precisamente el encontrarse en condición de pobreza (por ingresos y multidimensional), el exigirles a estas personas en condición de movilidad humana que prueben ingresos “lícitos” iguales o superiores a un sueldo básico, puede implicar una medida desproporcionada. Más aún, si se tiene en cuenta que la inclusión en el mercado laboral de personas migrantes no siempre es un proceso sencillo e inmediato, y más bien en la generalidad de casos, es un proceso

³ Ibid.

⁴ CCE, sentencia 202-19-JH, 24 de febrero de 2021, párr. 173.

complejo y detenido. Viéndose compelidos muchos migrantes a tener que asumir roles dentro del trabajo autónomo, del trabajo informal y del subempleo.

14. Por estos motivos, disiento también en este punto del voto de mayoría, teniendo en cuenta que el acto normativo impugnado puede reproducir un tipo de discriminación en razón de la condición socio-económica.

Decisión

15. Con estas consideraciones, la suscrita jueza constitucional, presento respetuosamente este voto salvado.

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 la sentencia de la causa 15-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 24 de julio de 2023, mediante correo electrónico a las 9:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 15-21-IN/23

VOTO CONCURRENTES

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el debido respeto a las decisiones de la Corte Constitucional, a pesar de estar de acuerdo con la sentencia de mayoría en el caso 15-21-IN/23, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional emito este voto concurrente, de acuerdo con las razones que expongo a continuación.
2. Comparto plenamente la conclusión a la que llega la Corte en este caso. Aquí declara la constitucionalidad del artículo 5 literal a) del “Protocolo para acreditar los medios de vida lícitos que justifiquen la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar dependiente en los procesos de visados”. Así como la constitucionalidad del artículo 5 literal b) del Protocolo, condicionado a que esta norma se interprete en el sentido de que no puede privilegiarse el factor económico sobre el vínculo familiar, con el fin de no afectar el principio de unidad familiar.
3. Mi discrepancia se da con respecto a dos puntos concretos. El primero relativo a la necesidad de fortalecer el análisis a través de la realización de una audiencia y recibir *amici curiae*. Esto con el objetivo de escuchar voces diversas, relacionadas a la necesidad de que se certifique una cantidad de dinero para poder obtener la residencia en el país.
4. El segundo, está relacionado con el desarrollo y resolución del segundo problema jurídico. En este la Corte se pregunta si ¿Las normas impugnadas son contrarias al principio de igualdad y no discriminación debido a que contendrían una distinción injustificada aplicable solo a las personas extranjeras que buscan acceder a una categoría migratoria de residencia en el Ecuador, y por excluir del acceso a la residencia a quienes perciban como ingreso mensual una cantidad inferior a un salario básico unificado? Si bien concuerdo con la conclusión a la que se llega, mi discrepancia se basa en el hecho de que, desde mi punto de vista, era necesario incorporar el análisis relativo al tipo de migrantes que recibe Ecuador, principalmente desde la óptica de una migración sur-sur.
5. En este sentido, la sentencia reconoce que, de acuerdo con el artículo 11.2 de la Constitución, la discriminación por condición socioeconómica está prohibida, sin embargo, no encuentra que esta responda a un criterio para distinguir grupos sociales que estén en desventaja histórica y estructural. Por tanto, encuentra que no es una

categoría sospechosa de discriminación, pero en virtud del mandato constitucional, establece que es una categoría protegida.

6. A la luz de esta reflexión, esta Magistratura aplica un análisis de escrutinio medio para determinar si las normas impugnadas generan o no un trato discriminatorio. Para este efecto, la sentencia revisa los criterios de i) comparabilidad, ii) constatación de trato diferenciado y iii) la verificación del resultado, producto del trato diferenciado.
7. Tras este análisis, la Corte encuentra que existe un trato diferenciado para aquellas personas migrantes que tienen un ingreso igual a un salario básico unificado y una persona de otro origen nacional que no cuenta con este ingreso. En este sentido, señala que este trato diferenciado excluye de la posibilidad de acceder a la residencia permanente a aquellas personas migrantes que no acreditan el ingreso mensual. Por tanto, constata la existencia de un trato diferenciado, frente al cual le corresponde determinar si este es justificado o discriminatorio.
8. Para este efecto, analiza si la medida que representa tal distinción es idónea, necesaria y proporcional. En cuanto a la idoneidad se observa que la medida está diseñada para satisfacer el fin perseguido, esto es, garantizar la subsistencia de las personas migrantes que buscan residencia permanente en el país. En cuanto a la necesidad, la Corte afirma que el salario básico unificado es una medida objetiva para determinar la licitud de los medios de vida y no encuentra una medida menos gravosa para hacerlo.
9. En este punto es donde yo considero que la Corte debió reflexionar sobre las características de la migración que llega a Ecuador. De acuerdo con datos de organizaciones internacionales e instituciones nacionales,¹ la mayoría de las personas de otro origen que ingresa a Ecuador provienen de Estados como Colombia, Venezuela, Cuba e incluso Haití. Esto evidencia que los Estados de origen de las personas migrantes en Ecuador son al igual que Ecuador, países con desigualdades económicas, elevados índices de pobreza y falta de satisfacción de necesidades básicas.

¹ De acuerdo con la OIM, Tendencias Migratorias en las Américas 2023. Ecuador recibe un flujo migratorio de personas venezolanas. <https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/2023-04/Tendencias-Migratorias-en-las-Américas-ESP-Feb-2023.pdf>. Así mismo, según la información dada por la plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, señala que en el año 2022 había una población de 502.214 personas venezolanas en Ecuador, incluyendo refugiados, migrantes y personas que ingresan por pasos informales. <https://www.r4v.info/es/ecuador>. Finalmente, de acuerdo a datos correspondientes a los saldos migratorios de personas de otro origen Nacional en Ecuador, proporcionados por la Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, en el año 2010 se encontraba inmigración de personas colombianas, peruanas, cubanas, haitianas, chinas. Así como, la inmigración temporal de personas estadounidenses y españolas. Arcentales, Javier. Migración cubana: Recomendaciones de Política Pública para Ecuador incluyente.

10. En este sentido, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 416, establece los principios que regirán las relaciones internacionales del país. En el número 6 del mismo, propugna el reconocimiento de la ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y se propone como objetivo el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento para transformar las relaciones de desigualdad entre países, principalmente norte-sur.
11. La Constitución, por tanto, señala la necesidad de reconocer que existe una migración de los países del sur hacia los del norte que se fundamenta en una condición de desigualdad y se propone transformar la manera de entender el fenómeno migratorio. En concordancia con esta propuesta, el artículo 423 dispone que un objetivo estratégico del Estado es la integración latinoamericana. Para alcanzar este objetivo, el Estado ecuatoriano se compromete a propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña, así como la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio. Estos preceptos no son retórica constitucional, y deben ser analizados y aplicados en su integralidad.
12. Por tanto, desde mi punto de vista, la condición económica, el ser pobre o carecer de los medios de subsistencia, no puede confundirse con la licitud de los medios para subsistir en el país. En este sentido, no puede constituirse en una razón para limitar la posibilidad de tener una residencia permanente en el país, principalmente frente a ciudadanos latinoamericanos a cuya protección nos hemos comprometido constitucionalmente.
13. Así mismo, desde mi análisis, este reconocimiento hacia la migración latinoamericana y del caribe, implica la necesidad de concebir la migración desde el sur hacia el sur considerando las características propias de estos estados y de sus nacionales; así como las condiciones propias del Ecuador como país del sur. Por tanto, demanda del Estado ecuatoriano una aproximación legal diferente en el análisis de las condiciones para acceder a la regularización de los habitantes de estos países.
14. En estos términos formulo mi voto concurrente.



Firmado electrónicamente por:
**XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES**

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 15-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 25 de julio de 2023, mediante correo electrónico a las 10:44; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

Auto de ampliación 15-21-IN/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D.M., 06 de septiembre de 2023.

VISTOS.- Agréguese al proceso el escrito presentado el 4 de agosto de 2023 por María Auxiliadora Mosquera, en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“**MREMH**”), mediante el cual interpone recurso de ampliación de la sentencia 15-21-IN/23. El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa 15-21-IN, acción pública de inconstitucionalidad, emite el siguiente auto.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 18 de febrero de 2021, Nina Alexandra Guerrero Cacuango, defensora pública, presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 5 literales a) y b) del Protocolo para acreditar medios de vida lícitos que justifiquen la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar dependiente en los procesos de visados (“**Protocolo**”), publicado en el Registro Oficial 534 de 1 de julio del 2019.
2. El 12 de julio de 2023, la Corte Constitucional emitió la sentencia 15-21-IN/23 en la que:
i) declaró la constitucionalidad del artículo 5 literal a) del Protocolo; ii) declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 5 literal b) del Protocolo; iii) llamó la atención al MREMH por no intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, incumpliendo así las órdenes del Tribunal de la Sala de Admisión y, posteriormente, de la jueza sustanciadora; y, iv) recordó al MREMH su obligación de colaborar con los órganos de justicia y cumplir con lo dispuesto en sus providencias y que el incumplimiento de una orden de autoridad competente puede configurar el delito de desacato.
3. La sentencia 15-21-IN/23 fue notificada el 2 de agosto de 2023 conforme consta en la razón emitida por la secretaria general de este Organismo. El 4 de agosto de 2023, el MREMH interpuso recurso de ampliación de la sentencia 15-21-IN/23.

2. Oportunidad

4. El artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional establece que se podrá solicitar la ampliación de sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional en el término de tres días contados a partir de su notificación.

5. En este caso, el recurso de ampliación fue interpuesto el 4 de agosto de 2023 y la sentencia 15-21-IN/23 fue notificada el 2 de agosto de 2023, por lo que se concluye que el recurso fue interpuesto oportunamente.

3. Fundamentos del recurso

6. El MREMH indica que presentó su informe defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas del Protocolo el 7 de julio de 2023, cumpliendo así la disposición que realizó la jueza sustanciadora en el auto de 27 de junio de 2023.
7. Además, señala que no atendió la disposición realizada por el Tribunal de la Sala de Admisión mediante auto de 21 de mayo de 2021 (*i.e.* intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas) en cuanto: i) el auto fue notificado al correo viceministeriomovilidadhumana@cancilleria.gob.ec y no al correo correcto del Viceministerio de Movilidad Humana: vmh@cancilleria.gob.ec; y, ii) el auto fue notificado al correo atencionciudadana@cancilleria.gob.ec que tenía un carácter temporal durante las restricciones de movilidad a causa de la pandemia de COVID-19 y que:

El buzón electrónico en cuestión fue administrado por la Dirección de Gestión Documental y Archivo para la interrelación principalmente con la ciudadanía, instituciones gubernamentales, Embajadas e instituciones particulares, particular que fue comunicado a través del Portal Web de esta Cancillería, donde se socializó el «Manual para Ingreso de Documentación». En el caso puntual del pedido realizado el 21 de mayo de 2021, este no habría cumplido con las directrices determinadas en el Manual referido, por lo que no se habría concluido con el proceso de presentación de documentación ante esta Cancillería, como consecuencia de ello, no obtuvo el mensaje de clausura de la petición [...]

8. Como pretensión, solicita que la Corte Constitucional amplíe los numerales 3 y 4 de la decisión de la sentencia 15-21-IN/23 debido a que el MREMH cumplió con la disposición de la jueza ponente.

4. Análisis del recurso

9. De conformidad con el artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos, norma supletoria en materia de garantías jurisdiccionales, el recurso de ampliación procede cuando no se haya resuelto acerca de uno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas.

10. Los argumentos y la pretensión del MREMH no tienen que ver con la falta de resolución de un punto controvertido ni con una posible omisión acerca de la decisión relativa a frutos, intereses o costas. En efecto, el MREMH pretende que este Organismo modifique dos medidas tomadas en el decisorio de la sentencia 15-21-IN/23 ya que las considera “injustas” en cuanto alega que sí cumplió con la orden de la jueza sustanciadora¹ y que existían motivos que justificarían el incumplimiento de la orden del Tribunal de la Sala de Admisión.²
11. A partir del análisis realizado, este Organismo concluye que las pretensiones del MREMH son ajenas a la naturaleza del recurso de ampliación.

5. Decisión

12. 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:
 - 12.1 *Negar* el recurso de ampliación presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
 - 12.2 *Disponer* que las partes estén a lo resuelto en la sentencia 15-21-IN/23.
13. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución tiene carácter de definitiva e inapelable.
14. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹Si bien se verifica que el MREMH presentó un escrito el 7 de julio de 2023, en esta fecha el caso ya había sido enviado al Pleno de este Organismo y el término otorgado para que intervenga el MREMH ya había concluido. Es decir, el escrito de 7 de julio de 2023 fue presentado de forma extemporánea, incumpliendo así con la orden de la jueza sustanciadora por la inobservancia del término concedido.

² Los inconvenientes internos de la institución o la existencia de protocolos en cuanto al manejo de correos institucionales no es un motivo que justifique el incumplimiento de una orden de un Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.

Razón: Siento por tal, que el auto 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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez quien manifestó: “*En virtud de que voté salvado en la sentencia principal, voto salvado en el auto de ampliación*”, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1521IN-5af37

**Caso Nro. 15-21-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede al igual que el voto concurrente, fueron suscritos el día jueves veintisiete de julio de dos mil veintitrés y el día lunes primero de agosto de dos mil veintitrés el voto salvado, 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 2-21-IA/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 02 de agosto de 2023

CASO 2-21-IA

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

SENTENCIA 2-21-IA/23

Resumen: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza un conjunto de resoluciones emitidas por el SRI en el marco de la pandemia por COVID-19 en relación con la suspensión y habilitación de plazos y términos de procesos administrativo tributarios. Las resoluciones se impugnaron por haber establecido que su entrada en vigencia ocurriría con su expedición y no con la publicación en el Registro Oficial.

Una vez realizado el análisis, la Corte resuelve aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad y declara: (1) las resoluciones NAC-DGERCGC20-00000022, NAC-DGERCGC20-00000024, NAC-DGERCGC20-00000026, NAC-DGERCGC20-00000028, NAC-DGERCGC20-00000031, NAC-DGERCGC20-00000034, NAC-DGERCGC20-00000035 y NAC-DGERCGC20-00000038 son constitucionales pues su entrada en vigencia a partir de su expedición se estableció con base en la excepcionalidad de la pandemia por COVID-19 y tuvo un efecto favorable para los y las contribuyentes. A su vez, (2) la inconstitucionalidad sustitutiva de las resoluciones NAC-DGERCGC20-00000042 y NAC-DGERCGC20-00000048 por contravenir el derecho a la seguridad jurídica en los principios de irretroactividad y publicidad, pues de su vigencia no se obtuvo un efecto favorable para los y las contribuyentes. En consecuencia, la vigencia de las resoluciones será a partir de su publicación en el Registro Oficial. Además, la Corte establece que (3) el artículo 2 de la resolución NAC-DGERCGC20-00000074 es inconstitucional pues es incompatible con la seguridad jurídica al no haberse justificado la excepcionalidad de la suspensión de plazos y términos. Finalmente, (4) la Corte establece, para las autoridades administrativas o judiciales competentes, que las medidas (2) y (3) *no podrán afectar los derechos de los y las contribuyentes*.

Contenido

- 1. Antecedentes procesales**
- 2. Actos cuya inconstitucionalidad se demanda**
- 3. Competencia.....**
- 4. Pretensiones y fundamentos**
 - 4.1. Pretensión y fundamentos de la acción pública de inconstitucionalidad
 - 4.2. Fundamentos del Servicio de Rentas Internas
 - 4.3. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado
 - 4.4. Amicus Curiae
- 5. Planteamiento de los problemas jurídicos.....**
- 6. Análisis constitucional.....**

6.1.	¿Las resoluciones impugnadas son incompatibles con el derecho a la seguridad jurídica por la presunta vigencia retroactiva a lapsos anteriores a su expedición o publicación en el Registro Oficial?	15
6.1.1.	El principio de irretroactividad de las normas	15
6.1.2.	El principio de publicidad de las normas	17
6.1.3.	Análisis de las resoluciones impugnadas	20
6.1.4.	Cuestión 1.- ¿Las resoluciones impugnadas entraron en vigencia antes de su publicación en el Registro Oficial?	20
6.1.5.	Cuestión 2.- ¿Las resoluciones 022 a 048 obedecen a una situación excepcional debidamente justificada?	22
6.1.6.	Cuestión 3.- ¿Las resoluciones 022 a 048 tienen efectos favorables para las personas contribuyentes?	23
6.1.6.1.	Resoluciones que suspendieron términos y plazos	24
6.1.6.2.	Resoluciones que habilitaron términos previamente suspendidos	25
6.1.7.	Conclusión sobre la compatibilidad entre las normas impugnadas y el derecho a la seguridad jurídica	28
6.2.	¿Las resoluciones impugnadas contravienen el derecho a la seguridad jurídica porque habrían generado incertidumbre dada la ambigüedad del término “procesos administrativos tributarios” y porque habrían beneficiado solo al SRI, afectando a los contribuyentes?	29
6.3.	¿El artículo 2 de la resolución 074 es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica dado que la suspensión de plazos y términos no habría sido justificada?	31
7.	Efectos de la sentencia	33
8.	Decisión	34

1. Antecedentes procesales

- El 15 de enero de 2021, Andrés Fabián Andrade Fernández (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de las siguientes resoluciones emitidas por el Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”), referentes a suspensión o reanudación de plazos y términos de procedimientos administrativos tributarios (“**resoluciones impugnadas**”):¹

Tabla 1: Sobre las resoluciones impugnadas		
Resolución	Tipo	Fechas
1. NAC-DGERCGC20-00000022	Suspensión	Desde el 16 hasta el 31 de marzo
2. NAC-DGERCGC20-00000024		Desde el 1 hasta el 5 de abril
3. NAC-DGERCGC20-00000026		Hasta el 12 de abril
4. NAC-DGERCGC20-00000028		Hasta el 30 de abril
5. NAC-DGERCGC20-00000031		Hasta el 15 de mayo
6. NAC-DGERCGC20-00000034		Hasta el 22 de mayo
7. NAC-DGERCGC20-00000035		Hasta el 31 de mayo
8. NAC-DGERCGC20-00000038		Hasta el 15 de junio

¹ Esta sentencia se referirá también a las resoluciones por sus últimos tres dígitos. Salvo por la última fecha de la resolución 074, todas las fechas corresponden a 2020.

9. NAC-DGERCGC20-00000042	Reanudación	Desde el 16 de junio (Cantones en semáforo amarillo). ²
10. NAC-DGERCGC20-00000048		Desde el 29 de junio (para Quito) y 1 de julio (el resto de cantones retornando a actividades presenciales).
11. NAC-DGERCGC20-00000074 (artículo 2)	Suspensión	Desde el 24 de diciembre de 2020 y el 1 de enero de 2021.

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador a partir de la demanda.

- El 24 de marzo de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,³ en lo principal, admitió a trámite la causa, corrió traslado al SRI y a la Procuraduría General del Estado (“PGE”) y negó la solicitud de suspensión provisional de las resoluciones impugnadas.⁴
- El 30 de marzo de 2021 y el 28 de julio de 2023, Nokia Solutions and Networks Ecuador S.A., (“Nokia”) presentó escritos en calidad de *amicus curiae*.
- El 22 y 23 de abril de 2021, la PGE y el SRI, respectivamente, presentaron escritos defendiendo la constitucionalidad de las resoluciones impugnadas.
- El 24 de febrero de 2022, la jueza sustanciadora Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa y requirió al SRI que informe sobre la vigencia de las resoluciones impugnadas. El SRI atendió el requerimiento informando que el único cambio ocurrido fue que la resolución 042 fue reformada por la 048.⁵

2. Actos cuya inconstitucionalidad se demanda

- El artículo 91.1 de la LOGJCC determina que la sentencia de una acción pública de inconstitucionalidad debe contener una transcripción de la disposición demandada. En atención a la extensión de las resoluciones impugnadas y que estas se encuentran compiladas en su integralidad en el Índice de Resoluciones Vigentes del SRI, esta Corte considera suficiente resumir su contenido.⁶

² De conformidad con las resoluciones del Comité de Operaciones de Emergencia (“COE”).

³ El Tribunal estuvo compuesto por los entonces jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes y por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

⁴ El 9 de febrero de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

⁵ Si bien la resolución 042 fue reformada por la 048, esta última no implicó que la anterior haya quedado sin vigencia sino que pretendió aclarar la medida de reanudación de plazos y términos de procedimientos administrativos tributarios, por lo que ambas siguen surtiendo efectos jurídicos. Al respecto: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 35-16-IN/23, 1 de enero de 2023, párr. 21.

⁶ Se puede acceder a las resoluciones impugnadas a través del siguiente vínculo: <https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/47b68144-9995-4757-a1fc-80ee2c5ef3aa/%c3%84ndice%20Resoluciones%20Vigentes%20Normativa.xls>.

7. De la exposición de motivos de las resoluciones impugnadas se desprende que éstas, en general, se dictaron en el contexto de la emergencia sanitaria con el fin de que se determine el estado de los plazos y términos previstos en la ley y aplicables a los procedimientos administrativos tributarios. Por su parte, de la exposición de motivos de la resolución 074 se extrae que la misma se dictó con el objetivo de atender el “potenciamiento de la plataforma tecnológica” del SRI.
8. La resolución 022 dispuso que el 16 de marzo de 2020 iniciaba la suspensión de términos y plazos y las resoluciones 024, 026, 028, 031, 034, 035 y 038 establecieron la continuación de la suspensión debido a la emergencia sanitaria. Posteriormente, las resoluciones 042 y 048 pusieron fin a dicha suspensión en los términos y plazos, disponiéndose su reanudación a partir del 16 de junio (cantones en semáforo amarillo), del 29 de junio (para Quito) y del 1 de julio (reanudación general). En el mismo sentido, el artículo 2 de la resolución 074 dispuso la suspensión entre el 24 de diciembre de 2020 y el 1 de enero de 2021, inclusive.
9. Finalmente, las resoluciones 022, 024, 026, 028, 031, 034, 035, 038, 042 y 048 contienen una disposición final que determina su vigencia a partir de su expedición.

3. Competencia

10. De conformidad con los numerales 1 y 3 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional tiene la atribución de conocer las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas contra actos normativos y contra actos administrativos con efectos generales. Para este fin, los artículos 75 y 98 de la LOGJCC establecen la competencia de la Corte Constitucional para conocer la presente acción pública de inconstitucionalidad “respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales [...]”.
11. La LOGJCC únicamente distingue el trámite aplicable a las acciones públicas de inconstitucionalidad según estas sean (1) actos normativos de origen parlamentario;⁷ o, (2) actos normativos de origen no parlamentario y actos administrativos de carácter general.⁸ Así, conforme a la ley, la Corte tiene una sola competencia con un mismo trámite para el conocimiento de todo acto normativo de origen no parlamentario y acto administrativo de carácter general.

⁷ Trámite previsto en los artículos 113-118 de la LOGJCC, Registro Oficial 52, suplemento, 22 de octubre de 2009.

⁸ Trámite previsto en los artículos 135-140 de la LOGJCC.

12. En su demanda, el accionante ha caracterizado a las resoluciones impugnadas como actos administrativos con efectos generales. Por las razones que se expondrán a continuación, la Corte considera que dichos actos constituyen actos normativos. Un acto normativo, de manera general e independientemente de su fuente, “es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento, y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden”.⁹ A su vez, los actos normativos, a diferencia de los administrativos, no producen efectos jurídicos directos.¹⁰ Por su parte, los actos administrativos se definen en el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo como la declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos generales o individuales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa.¹¹
13. En el presente caso, todas las resoluciones impugnadas surten efectos generales por ser aplicables al trámite de todos los procedimientos administrativo tributarios y judiciales que se podrían encontrar en curso. De ahí que no es posible afirmar que se agotan con su cumplimiento de forma directa, pues las disposiciones contenidas en éstas siguen teniendo implicaciones legales que pueden extenderse en el tiempo o afectar otras situaciones futuras respecto de la generalidad de los y las contribuyentes. A diferencia de una convocatoria a un concurso público de méritos y oposición por parte de entidades del sector público, que es un ejemplo de acto administrativo con efectos generales, las resoluciones impugnadas permanecen en el ordenamiento jurídico y acarrear consecuencias legales como para efecto de contabilizar los plazos y términos de caducidad y prescripción, entre otros.¹² De esa manera, deberán ser tomadas en cuenta y aplicadas por las y los servidores del SRI en el ejercicio de sus facultades para el trámite de procedimientos administrativo tributarios que se encuentren en curso e, incluso, por autoridades judiciales en casos concretos que se encuentren en su conocimiento en relación con aquellos procedimientos administrativos impugnados en sede judicial.
14. En consecuencia, las resoluciones impugnadas son disposiciones de carácter general en su contenido, dirigidas a todo destinatario que se ajuste a los supuestos de hecho previstos en ellas y que no se agotan con su cumplimiento. Por tanto, constituyen actos normativos de origen no parlamentario. A pesar de ello, como se indicó, la LOGJCC prevé un mismo tipo de trámite tanto para los actos normativos de origen no parlamentario como para los actos administrativos con efectos generales, por lo

⁹ CCE, sentencias 38-21-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 19; 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 31; y, 107-20-IN/21, 27 de octubre de 2021, párr. 33.

¹⁰ Como referencia, se puede observar el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo y CCE, sentencia 38-21-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 19.

¹¹ Código Orgánico Administrativo, Registro Oficial Suplemento 31, 07 de julio de 2017, artículo 98.

¹² CCE, sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 33.

que la forma en que estos hayan sido identificados por el accionante al momento de presentar su demanda, no incide en la sustanciación que debe realizar esta Corte.

15. En ocasiones anteriores,¹³ la Corte Constitucional ya ha determinado que la identificación del accionante respecto a la naturaleza del acto impugnado -como un acto normativo no parlamentario o administrativo con efectos generales-, no es una causal de improcedencia de la acción y constituye un error formal que puede ser subsanado directamente por la Corte en aplicación de los principios de formalidad condicionada y economía procesal, establecidos en los numerales 4 y 7 del artículo 4 de la LOGJCC, en tanto no tiene consecuencia alguna sobre el trámite aplicable a la presente acción.
16. Por lo anterior, pese a que la demanda identificó las resoluciones impugnadas como actos administrativos con efectos generales, esta Corte ejercerá en esta acción pública de inconstitucionalidad el control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas entendiéndolas como actos normativos de origen no parlamentario.

4. Pretensiones y fundamentos

4.1. Pretensión y fundamentos de la acción pública de inconstitucionalidad

17. Del análisis de la demanda, esta Corte encuentra que esta tiene cinco cargos que son: (1) el presunto carácter retroactivo de las resoluciones y su contravención a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso, así como los principios de irretroactividad y no regresividad; (2) la contravención al derecho a la seguridad jurídica ante la presunta ambigüedad del término “procesos administrativo tributarios”; (3) la violación del principio de equidad tributaria debido a la incertidumbre sobre su alcance frente a un presunto trato a favor de la Administración Tributaria; (4) la violación del derecho a la seguridad jurídica porque con el artículo 2 de la resolución 074, el SRI no habría justificado que la suspensión se basó en caso fortuito o fuerza mayor; y, (5) la contravención del artículo 164 de la Constitución sobre estados de excepción y las condiciones dispuestas por la Corte Constitucional frente a la pandemia por COVID-19. Estos cargos se detallan a continuación:

- 1. Las resoluciones impugnadas tendrían carácter retroactivo, lo cual violaría el principio de irretroactividad en materia tributaria y los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso, en relación con el principio de no regresividad (artículos 300, 82, 76 numeral 3 y 11 numeral 8 de la Constitución):**

¹³ CCE, sentencia 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párrs. 31-36.

18. El accionante afirma que las resoluciones impugnadas son retroactivas dado que habrían sido publicadas en el Registro Oficial después de que transcurrieron los días de los términos que fueron suspendidos o habilitados, con lo cual los contribuyentes no podían tener conocimiento previo sobre la situación aplicable a los días comprendidos en las resoluciones impugnadas. Para el accionante, esto generó incertidumbre a los sujetos pasivos pues, a su juicio, los plazos y términos han sido modificados “arbitrariamente” por el SRI.
 19. Para el accionante, la publicación de las resoluciones en fechas posteriores a los plazos que supuestamente quedaron en suspenso y aquellas que disponían su reanudación, genera inseguridad jurídica respecto del tiempo para ejercer los derechos y cumplir obligaciones. Como ejemplos, entre otros, señala los términos de caducidad del ejercicio de la potestad determinadora o aquellos para la prescripción de la acción de cobro, que están discurriendo actualmente y, al menos, por los próximos 7 años. Esto último dado que el accionante considera que las resoluciones pretenden que el vencimiento del tiempo “no tengan lugar en una fecha cierta” sino que se debe añadir los días que el SRI declaró suspendidos.
 20. El accionante afirma que los contribuyentes que debían presentar un reclamo o solicitud entre el 16 de junio y 5 de julio de 2020 solamente pudieron conocer que eran días hábiles a partir del 6 de julio de 2020 cuando “se promulgó” la resolución 042. El accionante agrega que los contribuyentes domiciliados en Quito no tenían certeza que, a partir del 29 de junio de 2020, se reanudaron plazos y términos porque se habría publicado la resolución 048 en el Registro Oficial el 26 de agosto de 2020, cuando transcurrieron “casi dos meses después del día en que supuestamente tal reanudación habría tenido lugar”.
 21. El accionante afirma que el SRI, “de modo contradictorio” emitió la resolución 074, dado que en ella estableció la vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, no obstante, en las demás resoluciones dispuso la vigencia a partir de su expedición.
- 2. Las resoluciones impugnadas contravendrían la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución) ante la presunta ambigüedad del término “procesos administrativo tributarios”:**
22. El accionante afirma que las resoluciones impugnadas son ambiguas respecto del término referido pues no permiten identificar con certeza cuáles procesos se habrían suspendido. Para el accionante, aquello deriva en consecuencias contradictorias pues

aun cuando el SRI habría suspendido todos los procesos administrativos, continuó con la recaudación.

23. En ese sentido afirma que, para el SRI, las acciones para cobrar las obligaciones tributarias no serían un proceso administrativo tributario aunque las resoluciones “[...] no nos dejen ninguna certeza al respecto”. También menciona que el SRI en varios actos emitidos en la crisis sanitaria llegó a expresar que su potestad determinadora debía considerarse suspendida por tratarse de un proceso administrativo tributario, sin embargo, la suspensión no sería aplicable a procesos coactivos. Para el efecto, señala que el 22 de abril de 2020, en plena pandemia, el SRI, con sede en Chimborazo, dispuso medidas cautelares de retención de cuentas de una sociedad, aun cuando la resolución 028, suspendió todos los procesos.
24. Con ello, el accionante afirma que ni el propio SRI interpretó uniformemente las resoluciones, lo cual confirma su vaguedad, contraviniendo el derecho a la seguridad jurídica. Añade que esto afectó a los contribuyentes desde la declaratoria de estado de excepción de marzo de 2020 hasta la actualidad y continuará en años siguientes pues para el cálculo de plazos y términos se deberá considerar “este cúmulo de resoluciones ambiguas”.

3. Las resoluciones impugnadas contravendrían el principio de equidad tributaria (artículo 300 de la Constitución) debido a la incertidumbre sobre su alcance frente a un presunto trato inequitativo en contra de los contribuyentes y a favor de la Administración Tributaria:

25. El accionante señala que el vencimiento de plazos para el cumplimiento de obligaciones no ha tenido alteración “al universo de contribuyentes” durante marzo a junio de 2020 a pesar de las evidentes dificultades que los contribuyentes experimentaron en pandemia.
26. En ese sentido, el accionante menciona que los sujetos pasivos debían continuar cumpliendo con el pago de tributos a pesar de la crisis sanitaria y, en cambio, el SRI se aseguró “que al plazo final para ejercer acciones de cobro de los mismos tributos se añadan aproximadamente 3 meses adicionales a las fechas originales [...]”. Es decir, alega que la Administración Tributaria, a través de las resoluciones impugnadas, actúa con inequidad en relación con los efectos de la pandemia sobre una misma obligación jurídica, en perjuicio de los contribuyentes, pues se impidió la toma de decisiones certeras, con resultados previsibles.

4. El artículo 2 de la resolución 074¹⁴ infringiría el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución) pues no se habría justificado un hecho fuera del control del SRI:

27. El accionante sostiene que el SRI, aun sin estado de excepción, a través del artículo 2 de la resolución 074, suspendió plazos y términos aduciendo un supuesto caso fortuito o fuerza mayor, esto es la migración de su plataforma informática, lo cual atiende a un hecho programado, por lo que no podría considerarse un hecho imprevisible o irresistible “fuera del control” del SRI.

5. Las resoluciones impugnadas violarían el artículo 164 de la Constitución sobre estados de excepción en la pandemia por COVID-19 y los dictámenes que la Corte Constitucional emitió para su control:

28. El accionante señala que el SRI ignoró el artículo 164 de la Constitución pues habría interpretado los estados de excepción como una excusa para posponer y retomar sus actividades “discrecionalmente”, aun cuando las declaratorias de estado de excepción no lo permitían y solo se justificaba la adopción de medidas de suspensión para garantizar derechos. Así, alega que el SRI amparó la emisión de las resoluciones y la interrupción de sus actividades en los estados de excepción declarados con los decretos ejecutivos 1017, 1052 y 1074, aun cuando no serían un antecedente válido, de conformidad con el dictamen 3-20-EE/20, el cual determinó que no se podía interrumpir el normal funcionamiento del Estado.

29. En esa línea, menciona que el personal del SRI sí laboró en pandemia y que, aun cuando el decreto 1017 permitía la suspensión, los decretos ejecutivos siguientes ya no la permitían y que, pese a ello, el SRI continuó con una suspensión generalizada.

30. Finalmente, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los actos impugnados y afirma que los efectos de la suspensión de plazos y términos no se agotan en las fechas de las resoluciones sino que se proyectan en la actualidad y a futuro, como por ejemplo, en los plazos para ejercer la potestad determinadora o para la prescripción de la acción de cobro de tributos.

4.2. Fundamentos del Servicio de Rentas Internas

31. El SRI, en lo principal, menciona que el decreto ejecutivo 1017 le habilitó para emitir las resoluciones impugnadas y el decreto ejecutivo 1052 determinó la suspensión de trabajo presencial. Con ello, el SRI señala que la pandemia fue un hecho imprevisto

¹⁴ La suspensión de plazos y términos entre el 24 de diciembre de 2020 y el 1 de enero de 2021 en función del potenciamiento de la plataforma tecnológica del SRI.

y afectó la cotidianeidad de la sociedad, por lo que sostener que las condiciones de la acción pública y privada permanecieron intactas “es negar la verdad manifiesta”.

32. El SRI menciona que conforme el Código Tributario y su ley de creación, puede emitir disposiciones de carácter general. Agrega que el COVID-19, conforme el artículo innumerado siguiente al artículo 86 del Código Tributario, encaja en el presupuesto fáctico exigido para suspender plazos y términos y que, particularmente, el decreto 1017 de estado de excepción configura “el aspecto material sobre el cual se justifica el proceder”.
33. El SRI afirma que la suspensión de plazos y términos no implica *per se* una paralización total de sus actividades sino la respuesta “natural” ante la pandemia y que si bien, “hablamos de procedimientos en términos generales, también lo hacemos [...] en términos particulares”. Por lo cual, para el SRI, que las resoluciones se redacten en términos generales y que haya continuado emitiendo actos administrativos durante la pandemia, no implica que hubo trasgresión porque su obligación primigenia es cumplir con sus funciones en los casos que lo permitan.
34. El SRI menciona que el haber actuado dentro de sus competencias en un determinado procedimiento coactivo, no desplaza la aplicación de las resoluciones impugnadas para el contribuyente, lo contrario, afirma, implicaría sostener que un acto administrativo particular se superpone a uno general. Así, considera que las resoluciones tienen efecto para la Administración Tributaria como para los contribuyentes pues surten efecto no solo respecto de la caducidad de la facultad determinadora y prescripción de la acción de cobro sino también “en el derecho de los contribuyentes de solicitar la devolución de impuestos”. Por lo que afirma que “resulta evidente” que no se intenta abusar de sus facultades en el tiempo sino proporcionar una solución “razonable”. Luego, añade que el periodo de suspensión no fue interrumpido, dando certeza al contribuyente “en cuanto a la temporalidad”.
35. Asimismo, sostiene que las resoluciones implican que los procesos del SRI estaban suspendidos, por lo que los actos que establecían obligaciones tributarias pendientes, notificados “en este intervalo”, tenían efectos jurídicos a partir del “levantamiento de la suspensión; de tal suerte que, los contribuyentes pudieran ejercer de forma efectiva su derecho a la defensa” y que, frente a ello, el SRI está en la obligación de considerar la suspensión en los reclamos que se le presenten.
36. El SRI señala que procedieron en similar sentido el Consejo de la Judicatura, la Corte Nacional de Justicia, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, la Corte Constitucional del Ecuador, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, etc. A su vez añade que otros países tomaron previsiones similares.

37. Finalmente, el SRI solicita que se confirme la constitucionalidad de las resoluciones en consideración al principio *indubio pro legislatore* dado que la declaratoria de inconstitucionalidad es de última *ratio*.

4.3. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado

38. La PGE sostiene que el SRI tiene la competencia para disponer la suspensión de plazos o términos, de conformidad con los artículos 226 de la Constitución, 2 y 8 de la Ley de Creación del SRI y 73 y 86 del Código Tributario. A su vez, menciona que aquella medida no es nueva, pues en casos de fuerza mayor o caso fortuito, el SRI suele ampliar términos.
39. En ese sentido, señala que la suspensión buscaba efectivizar el debido proceso y la defensa de los contribuyentes, que la actuación del SRI no se aparta del cumplimiento de sus obligaciones y que la atención de trámites a través de ventanillas electrónicas es consecuente con lo que ha señalado esta Corte. Agrega que no se generan condiciones diferentes para los contribuyentes pues la fuerza mayor y caso fortuito son condiciones previstas en la norma tributaria “a favor de los contribuyentes, no como una restricción de derechos [...]”. A su vez, menciona que el SRI adoptó las resoluciones 023, 027, 029 y 032 para evitar la suspensión de servicios.
40. Añade que existe una confusión en la demanda, respecto de las figuras de caducidad y prescripción en materia tributaria y que, en ambos casos, los plazos y términos se configuran en atención a si hubo o no una presentación de la declaración de impuesto y que estas figuras se relacionan de manera directa con el cumplimiento de obligaciones tributarias.
41. La PGE señala que las resoluciones impugnadas no contravienen los principios de reserva de ley ni de legalidad en materia tributaria, al no modificar ni alterar los elementos esenciales de un tributo “solo permitir una mejor aplicación de la norma”. Además, considera que el accionante y Nokia pretenden que se analicen situaciones individuales que se alejan del control constitucional.
42. En definitiva, la PGE solicita que se ratifique la constitucionalidad de las resoluciones pues se han ajustado a la normativa constitucional e infraconstitucional en el contexto de la pandemia.

4.4. *Amicus Curiae*

43. Nokia sostiene que el principio de juridicidad, en función de los artículos 76 y 226 de la Constitución, aplica al emitir actos con efectos generales y que un estado de excepción no puede ser licencia que permita “todas las ilegalidades, inconsistencias e inconstitucionalidades”.
44. Asimismo, menciona que no es posible limitar el principio de legalidad en un estado de excepción, no obstante, el SRI lo habría hecho al modificar plazos y términos de manera “antojadiza”, pues su resultado no fue el efectivo goce de derechos. Añade que el principio de legalidad en materia tributaria tiene especial relevancia dada la asimetría en las relaciones jurídicas y los bienes jurídicos en juego como el libre desarrollo de la personalidad, el derecho al patrimonio, la libertad personal, entre otros.
45. Para Nokia, en el estado de excepción, el SRI continuó laborando en modalidad de teletrabajo durante la “suspensión de los plazos” y que, incluso, existe evidencia de que no se impidió el despacho de procedimientos pues, en aquella época, expidió varias comunicaciones.¹⁵ Como ejemplo, menciona que se le notificó con un acta de determinación, sin considerar la suspensión, cuando la facultad determinadora habría caducado de no ser por la “maleable” suspensión.
46. A su vez, Nokia considera que el SRI abusó de sus facultades pues, sostiene que la suspensión servía “solamente en la medida en que coadyuvara a su afán recaudador [...] violando su propia orden de suspensión de plazos”, lo cual resulta en actos determinativos con violación de procedimiento, conforme el artículo 76 numeral 3 de la Constitución. Agrega que la suspensión, en consecuencia, no obró en beneficio de los derechos de los administrados y su imposición ha generado incerteza jurídica.
47. En función de lo expuesto, Nokia solicita que se consideren sus fundamentos.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

48. Para determinar los problemas jurídicos que corresponde resolver en el presente caso, la Corte considera adecuado iniciar señalando que, en lo que respecta a los argumentos planteados por el accionante y Nokia relativos a posibles afectaciones de derechos en procedimientos tributarios específicos, no corresponde en una acción pública de inconstitucionalidad analizar presuntas afectaciones de derechos

¹⁵ A manera de referencia, se refiere al auto de pago dentro del procedimiento de ejecución coactiva DZ9-COBUPAC20-00000239, emitido y notificado el 30 de abril de 2020 en contra de Alcatel Lucent del Ecuador (actual Nokia), tendiente a la recaudación de supuestas diferencias existentes en el impuesto a la renta de 2015; la providencia de archivo DZ9-COBPARC20-00000124, emitida y notificada el 5 de mayo de 2020, en ejercicio de la facultad recaudadora del SRI; y, oficio DZ9-GSOOPEC20-00000091-M, emitido y notificado el 19 de junio de 2020, sobre posibles diferencias en la contribución solidaria de utilidades.

constitucionales en casos concretos. Para ello existen las vías pertinentes en el ordenamiento jurídico que pueden activar. En esta acción, esta Corte está facultada para identificar incompatibilidades entre normas secundarias y la Constitución mediante un examen sobre la compatibilidad entre la norma y la Constitución, realizado con abstracción de su aplicación a casos concretos.¹⁶ En consecuencia, esta Corte no se pronunciará al respecto.

49. En la misma línea, conviene señalar que no corresponde, a través de una acción pública de inconstitucionalidad, analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica. En consecuencia, esta Corte no se pronunciará sobre si la aplicación de las resoluciones impugnadas es errónea o incorrecta.¹⁷
50. Asimismo, en cuanto al quinto cargo, descrito en la sección previa, el accionante sostiene que las resoluciones impugnadas se contraponen al artículo 164 de la Constitución dado que habrían irrespetado los dictámenes emitidos por este Organismo frente a los decretos de estado de excepción 1017, 1052 y 1074. Particularmente, el accionante menciona que el SRI habría irrespetado las condiciones del dictamen 3-20-EE/20.
51. Al respecto, esta Corte encuentra que el argumento del accionante va dirigido a plantear un potencial conflicto de incumplimiento entre los dictámenes de estados de excepción y las resoluciones impugnadas.
52. Los dictámenes que se emiten respecto de las declaratorias de los estados de excepción constituyen un pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción que decreta el presidente o presidenta de la República. En ejercicio de esta facultad, la Corte verifica si el decreto y las medidas dispuestas en el mismo guardan conformidad con la Constitución.¹⁸ En relación con su incumplimiento, este Organismo ha señalado que, como todas las decisiones de esta Corte, tienen efectos vinculantes y son de cumplimiento obligatorio, mas están sujetas a la verificación de su cumplimiento únicamente en cuestiones relacionadas al objeto del dictamen de constitucionalidad.¹⁹
53. En esa línea de ideas, de conformidad con el artículo 74 de la LOGJCC, el alegado incumplimiento de un dictamen constitucional no es objeto de una acción pública de

¹⁶ CCE, sentencias 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149 y 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73.

¹⁷ CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.

¹⁸ CCE, sentencia 29-20-IS/20, 1 de abril de 2020, párr. 53.

¹⁹ *Ibíd.*

inconstitucionalidad, por lo que no corresponde realizar un pronunciamiento al respecto.

54. Ahora bien, en cuanto al primer cargo de la acción, el accionante sostiene una contravención a los artículos 82 (seguridad jurídica), 76 numeral 3 (debido proceso con observancia del trámite propio de cada procedimiento) y 300 (principio de irretroactividad) y 11 numeral 8 (principio de no regresividad), todos de la Constitución, por la presunta vigencia retroactiva de las resoluciones impugnadas en lapsos anteriores a su expedición o publicación en el Registro Oficial. Así, la demanda se concentra en señalar que las resoluciones impugnadas (1) debían entrar en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial y no a partir de su expedición, (2) que existió una vigencia retroactiva y (3) que la vigencia de la normativa fue desconocida por las personas debido a su publicación tardía en el Registro Oficial.
55. Al respecto, esta Corte reconoce la estrecha relación entre los derechos y principios referidos en el párrafo anterior. No obstante, en tanto el derecho a la seguridad jurídica incluye la existencia de normas previas y públicas, la Corte lo considera el derecho más adecuado para el análisis de los cargos planteados, a través de sus principios de irretroactividad y publicidad. Por tanto, la presunta vigencia de las normas en períodos anteriores a su publicación en el Registro Oficial se analizará en el marco del siguiente problema jurídico:
- 55.1. ¿Las resoluciones impugnadas son incompatibles con el derecho a la seguridad jurídica, en sus principios de irretroactividad y publicidad de las normas, por fijarse un período de vigencia anterior a su expedición o publicación en el Registro Oficial?**
56. Por otra parte, los cargos segundo y tercero de la demanda se dirigen a cuestionar que las resoluciones impugnadas se contraponen con el derecho a la seguridad jurídica y al principio de equidad tributaria, contenido en el artículo 300 de la Constitución, porque habrían generado incertidumbre en cuanto a los términos “procesos administrativos tributarios”, así como inequidad en cuanto a sus efectos respecto del SRI en detrimento de los contribuyentes.
57. Sobre ello, si bien el principio de equidad tributaria tiene como objetivo evitar que, a través de la tributación, se creen situaciones inequitativas,²⁰ esta Corte encuentra que las alegaciones del accionante tienen más relación con la falta de claridad y efectos de las disposiciones normativas que con la falta de equidad entre los

²⁰ CCE, sentencias 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 43 y 121-20-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 29.

contribuyentes.²¹ En tanto el derecho a la seguridad jurídica incluye la existencia de normas claras, este argumento puede ser respondido de forma más adecuada a través de este derecho. De esta manera, para brindar un tratamiento adecuado y eficaz a las alegaciones formuladas, la Corte abordará de forma conjunta los cargos segundo y tercero, a la luz del derecho a la seguridad jurídica, en los siguientes términos:

57.1. ¿Las resoluciones impugnadas contravienen el derecho a la seguridad jurídica porque habrían generado incertidumbre dada la ambigüedad del término “procesos administrativos tributarios” y porque habrían beneficiado solo al SRI, afectando a los contribuyentes?

58. Posteriormente, se analizará el cargo cuarto (sobre el artículo 2 de la resolución 074) de manera autónoma, mediante el siguiente problema jurídico:

58.1. ¿El artículo 2 de la resolución 074 es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica dado que la suspensión de plazos y términos no habría sido justificada?

6. Análisis constitucional

6.1. ¿Las resoluciones impugnadas son incompatibles con el derecho a la seguridad jurídica por la presunta vigencia retroactiva a lapsos anteriores a su expedición o publicación en el Registro Oficial?

59. El accionante sostiene que las resoluciones impugnadas son incompatibles con los derechos a la seguridad jurídica y los principios de irretroactividad en materia tributaria y de publicidad porque serían retroactivas y habrían sido expedidas o publicadas en el Registro Oficial después del tiempo que pretendían regular, tanto para las que suspendían como para aquellas que disponían días hábiles. En esa línea de ideas, afirma que no habría sido posible para los contribuyentes conocer que existían días suspendidos o habilitados.

60. Para atender el problema jurídico planteado, este Organismo encuentra pertinente abordar el derecho a la seguridad jurídica en el marco de sus principios de irretroactividad y publicidad con respecto a las resoluciones impugnadas.

6.1.1. El principio de irretroactividad de las normas

²¹ *Ibíd.*

61. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica y establece que este se fundamenta en la existencia de “normas jurídicas previas”.
62. Como parte del derecho a la seguridad jurídica, el principio de irretroactividad apunta a asegurar un mínimo de previsibilidad a las personas, para que estas puedan conocer las reglas del juego que regirán su conducta y puedan modularla de forma correspondiente para garantizar certeza a las personas de que su situación no será modificada por procedimientos establecidos posteriormente. La retroactividad resulta estrictamente excepcional dado que, si la Constitución permitiera en general la aplicación retroactiva de las disposiciones, se anularía el derecho a la seguridad jurídica, pues sería imposible para las personas obtener certeza en sus relaciones jurídicas, ya que sus comportamientos pasados podrían originarles consecuencias futuras, desconocidas e imposibles de prever al momento de realizar la conducta.²²
63. Por ello, la Corte ha señalado que la aplicación retroactiva de normas, en supuestos distintos a los permitidos por la Constitución, vulnera la seguridad jurídica en cuanto trae como consecuencia desconocer la previsibilidad y certidumbre que debe provocar la aplicación de las normas claras, previas y públicas.²³
64. Con relación al régimen tributario, el principio de irretroactividad se encuentra reconocido también en el artículo 300 de la Constitución. Conforme esta norma, el régimen tributario se regirá, entre otros, por el principio de irretroactividad. Este principio, en materia tributaria, puede manifestarse en dos dimensiones, una sustantiva y otra adjetiva. Así, el ámbito sustantivo de los tributos está dado por los elementos constitutivos prescritos en determinada norma (los sujetos de la obligación tributaria, el hecho generador, la base imponible, la tarifa, entre otros). Por su parte, la dimensión adjetiva se relaciona con los procedimientos, facultades tributarias, la regulación procedimental, incluyendo reclamos e impugnaciones, así como las regulaciones que le permiten a la autoridad tributaria ejercer sus facultades de determinación, sanción, resolución y recaudación.²⁴
65. Para el caso en cuestión, es relevante el aspecto adjetivo de los tributos y, al respecto, se debe precisar que la Corte ha entendido que existe una infracción al principio de irretroactividad, por ejemplo, si “se aplica una nueva regulación sobre situaciones jurídicas consolidadas que tuvieron algún tipo de vinculación con procedimientos de determinación, sanción o recaudación”.²⁵ Asimismo, se contraviene este principio si se alteran las reglas sobre “la caducidad, o se modifican intempestivamente los

²² CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 64.

²³ *Ibíd.*

²⁴ CCE, sentencia 76-16-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párrs. 62 y 63.

²⁵ *Ibíd.*

cronogramas para el cumplimiento de deberes formales y materiales, trastocando los deberes y obligaciones de los contribuyentes con relación a periodos fiscales vencidos, o respecto al que se encontraba corriendo en ese momento”.²⁶

66. En suma, el principio de irretroactividad en materia tributaria, en su dimensión adjetiva, implica que los y las contribuyentes no sufran alteraciones o limitaciones intempestivas e injustificadas sobre su derecho a desarrollar libremente una planificación tributaria lícita y no abusiva.²⁷
67. En atención al principio de irretroactividad, corresponde verificar si las resoluciones impugnadas contienen o no una disposición retroactiva, y en caso de verificarse aquella, establecer si la misma ha sido creada o no con el objetivo de obtener un efecto favorable para los contribuyentes, ya que solamente ese parámetro revestiría de constitucionalidad a la norma retroactiva.²⁸ Así, “un rompimiento del principio de irretroactividad” podría ser incompatible con la Constitución cuando la vigencia tributaria retroactiva no esté justificada y cause una regresión de derechos.²⁹
68. Corresponde recordar que esta Corte ha sostenido que la vigencia retroactiva de una norma sí tiene incidencia en el ámbito constitucional y amerita un examen por parte de este Organismo, toda vez que la irretroactividad de la ley constituye uno de los principios básicos del derecho a la seguridad jurídica, de tal manera que comprende en sí misma un supuesto de relevancia en relación con el derecho a la seguridad jurídica.³⁰
69. En definitiva, en atención al cargo planteado y que la vigencia retroactiva de las normas tiene incidencia constitucional, a partir del principio de irretroactividad aplicado al ámbito tributario, la Corte concluye que las resoluciones generales del SRI, solo excepcionalmente pueden ser retroactivas, para lo cual, además de la existencia de una situación justificada, resulta necesario que la medida persiga un efecto favorable para los y las contribuyentes, para no afectar la confiabilidad y certeza que deben recibir del ordenamiento jurídico para evitar la arbitrariedad.³¹

6.1.2. El principio de publicidad de las normas

²⁶ *Id.*, párr. 67.

²⁷ *Id.*, párr. 68.

²⁸ *Id.*, párr. 60. En similar sentido, a manera de referencia, puede considerarse el artículo 102 del Código Orgánico Administrativo que menciona que la administración pública puede expedir, con efecto retroactivo, un acto administrativo, solo cuando produzca efectos favorables a la persona y no se lesionen derechos o intereses legítimos de otra.

²⁹ *Id.*, párr. 64.

³⁰ CCE, sentencia 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 27.

³¹ CCE, sentencia 76-16-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 60.

70. Conforme el artículo 82 de la Constitución, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta también en la existencia de “normas [...] públicas”, configurando así el principio de publicidad de las normas.
71. Al respecto, esta Corte ha planteado que “cualquier normativa de carácter general, [está sometida] a los principios de publicidad e irretroactividad. Es decir, las reglas generales que surgen del ejercicio de la potestad normativa de la Función Ejecutiva no están exentas de la obligación de ser conocidas para que opere su aplicación”.³² Así, se debe entender entonces que, con base en los principios de publicidad e irretroactividad, para que un tributo pueda ser aplicado, es necesario, como regla general, que su obligación sea conocida.
72. La Corte enfatiza que las actuaciones del poder público deben realizarse con apego al ordenamiento jurídico que las rige y deben generar certeza a sus intervinientes, especialmente en lo concerniente a su patrimonio. Dicha certeza se perdería si una autoridad administrativa o judicial aplicase normas sin que los y las contribuyentes conozcan de su existencia y vigencia. Para ello, el ordenamiento jurídico prevé como regla general la vigencia de las normas desde su publicación de las normas en el Registro Oficial.
73. En función de lo expuesto, para el caso en cuestión, corresponde señalar que el Registro Oficial es el órgano de difusión del Estado que se encarga de la publicación de las normas.³³ Se trata de una herramienta fundamental pues a través de ella se hace efectivo el principio de publicidad y se permite al público conocer las normas.³⁴
74. Ciertamente, esta Corte es consciente de que, en muchas ocasiones, se puede contribuir a la difusión de las normas a través de más herramientas. Con el avance de las tecnologías e internet es posible que las personas conozcan de la aprobación, reforma o actualización de determinada disposición de manera prácticamente inmediata, por ejemplo, a través de redes sociales o comunicaciones a través de páginas web institucionales, previo a su publicación en el Registro Oficial.
75. Sin perjuicio de ello, esta Corte no puede dejar de afirmar que la publicación en el Registro Oficial representa una garantía de certeza y previsibilidad del ordenamiento jurídico. A la par, se trata de una forma de garantizar información veraz que provenga directamente de una sola fuente oficial para garantizar su fidelidad, más aún frente a

³² CCE, sentencia 26-13-IN/20, 4 de marzo de 2020, párr. 24.

³³ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (“ERJAFE”), artículos 214 y 215, Registro Oficial 536, 18 de marzo de 2002, reforma de 22 de enero de 2023.

³⁴ Al respecto, se puede considerar el artículo 5 del Código Civil.

la desinformación que también circula a través de redes sociales e internet. Con lo cual, el SRI no debería poner en marcha una práctica generalizada de disponer que sus resoluciones entrarán en vigencia sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

76. En ese sentido, esta Corte toma nota que, en materia tributaria, el artículo 11 del Código Tributario y el artículo 8 de la Ley de Creación del SRI prescriben que las resoluciones de carácter general del SRI regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial, salvo que se establezcan fechas de vigencia *posteriores* a la misma.³⁵ Incluso, la disposición segunda del mismo Código señala que la gaceta tributaria digital sirve, entre otras funciones, para la publicación o difusión de resoluciones de carácter general “una vez que las mismas sean publicadas en el Registro Oficial”.
77. Por su parte, el artículo innumerado posterior al artículo 86 del Código Tributario prescribe que los plazos y términos de procesos administrativo tributarios pueden suspenderse o ampliarse al momento de producirse un hecho de fuerza mayor o caso fortuito que impida su despacho hasta que se superen las causas que lo provocaron. Para ello, la misma norma obliga a la Administración Tributaria a publicar esta medida “a través de los medios previstos en este Código”.
78. Adicionalmente, bajo una consideración del ordenamiento jurídico, esta Corte observa que el artículo 82 del ERJAFE que prescribe que los actos normativos “surtirán efectos desde el día en que su texto aparece publicado íntegramente en el Registro Oficial”, no obstante, en “situaciones excepcionales y siempre que se trate de actos normativos referidos exclusivamente a potestades de los poderes públicos o en casos de urgencia debidamente justificada, se podrá disponer que surtan efecto desde la fecha de su expedición”.
79. En atención a lo anterior, es posible concluir que la publicación en el Registro Oficial de normas en materia tributaria es una garantía de publicidad y sirve, como regla general, para marcar la vigencia de las mismas con el objetivo de dar contenido a la presunción por la cual la ley obliga a todos los habitantes de la República y su ignorancia no excusa a persona alguna.³⁶
80. De todas las consideraciones expuestas, conforme el contenido al derecho a la seguridad jurídica y los principios de publicidad e irretroactividad, aun cuando se podría advertir que el ordenamiento jurídico prevé la opción de diferir los efectos de una norma de carácter general hacia futuro, no se identifica la posibilidad de que se

³⁵ En similar sentido ver los artículos 6 y 7 del Código Civil.

³⁶ Código Civil del Ecuador, artículo 13.

pueda establecer fechas de vigencia de determinada norma entendida en sentido amplio a periodos anteriores a su expedición. Esto, sin perjuicio de que el artículo 76 numeral 5 de la Constitución reconoce la posibilidad de aplicar retroactivamente una norma con base en el principio de favorabilidad cuando existan sanciones menos rigurosas en una norma posterior a un determinado hecho o infracción, por ejemplo en materia penal.³⁷

6.1.3. Análisis de las resoluciones impugnadas

81. De lo anterior, la Corte considera que para que las resoluciones impugnadas respeten los principios de irretroactividad y publicidad se debe verificar lo siguiente: (1) Deben entrar en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial. (2) De forma excepcional, se puede fijar su vigencia desde su expedición si es que se atienen a una situación excepcional de urgencia debidamente justificada³⁸ y tienen un efecto favorable para los contribuyentes, que en este caso se traduce en la certidumbre en relación con su vigencia.
82. Entonces, para atender las alegaciones del accionante, corresponde, en primer lugar, determinar si las resoluciones impugnadas fijaron un período de vigencia anterior a la publicación en el Registro Oficial. De verificarse este elemento, corresponderá determinar si, de manera razonable, se cumplen las dos condiciones que habilitan la vigencia excepcional de una norma antes de su publicación en el Registro Oficial.

6.1.4. Cuestión 1.- ¿Las resoluciones impugnadas entraron en vigencia antes de su publicación en el Registro Oficial?

83. Para determinar si las resoluciones impugnadas cumplen la regla general, se debe verificar si estas entraron en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. Para ello, la Corte verificará las fechas de expedición de cada una de ellas, su fecha de publicación en el Registro Oficial y a partir de qué momento se ordenó su vigencia:

Tabla 2: Información sobre las fechas relacionadas con las resoluciones impugnadas			
Resolución	Fecha de expedición	Fecha de publicación	Vigencia desde
1. 022 (suspensión de plazos y términos desde el 16 al 31 de marzo de 2020)	16 de marzo de 2020	3 de abril de 2020 EE. Registro Oficial 479	Expedición
2. 024 (suspensión de plazos y términos desde el 1 de abril hasta el 5 de abril)	31 de marzo de 2020	20 de abril de 2020 E.E. Registro Oficial 509	Expedición

³⁷ CCE, sentencia 2344-19-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 20.

³⁸ De esta forma, se complementa la sentencia 76-16-IN/21.

3. 026 (ampliación de la suspensión de plazos y términos hasta el 12 de abril)	02 de abril de 2020	20 de abril de 2020 E.E. Registro Oficial 509	Expedición
4. 028 (ampliación de la suspensión de plazos y términos hasta el 30 de abril)	09 de abril de 2020	05 de mayo de 2020 Registro Oficial 196	Expedición
5. 031 (ampliación de la suspensión de plazos y términos hasta el 15 de mayo)	29 de abril de 2020	27 de mayo de 2020 EE. Registro Oficial 600	Expedición
6. 034 (ampliación de la suspensión de plazos y términos hasta el 22 de mayo)	15 de mayo de 2020	28 de mayo de 2020 EE. Registro Oficial 606	Expedición
7. 035 (suspensión de plazos y términos hasta el 31 de mayo)	22 de mayo de 2020	11 de junio de 2020 EE. Registro Oficial 657	Expedición
8. 038 (ampliación de la suspensión de plazos y términos hasta el 15 de junio)	29 de mayo de 2020	11 de junio de 2020 EE. Registro Oficial 657	Expedición
9. 042 (reanudación de términos y plazos a partir del 16 de junio)	16 de junio de 2020	06 de julio de 2020 Registro Oficial 239 ³⁹	Expedición
10. 048 (reanudación de términos y plazos a partir del 29 de junio para Quito y a partir del 1 de julio para el resto de cantones retornando a actividades presenciales)	01 de julio de 2020	26 de agosto de 2020 EE. Registro Oficial 925	Expedición
11. 074 (suspensión desde el 24 de diciembre de 2020 hasta el 1 de enero de 2021)	16 de diciembre de 2020	17 de diciembre de 2020 Registro Oficial 352	Publicación en el Registro Oficial

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador a partir del Índice de Resoluciones Vigentes del SRI⁴⁰ y de las publicaciones del Registro Oficial del Ecuador.

84. Del cuadro anterior, esta Corte observa que la resolución 074 fue publicada el 17 de diciembre de 2020 en el Registro Oficial y trata la suspensión entre el 24 de diciembre de 2020 y 1 de enero de 2021. A su vez, la disposición final de la resolución indicada dispone que entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. A partir de esta verificación, la Corte concluye que la resolución 074 cumple la regla general y, por tanto, no viola los principios de irretroactividad y publicidad al entrar en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial.
85. Por otra parte, la vigencia de las resoluciones 022 a 042 se dispone a partir de su expedición “sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial”, es decir, su vigencia fue anterior a su publicación en el Registro Oficial y, en efecto, fueron publicadas en el Registro Oficial posteriormente. Por tanto, estas resoluciones impugnadas no cumplen la regla general, con lo cual se debe verificar si su emisión

³⁹ Fue reformada por la resolución 048.

⁴⁰ Disponible en: [Documentos gaceta tributaria - intersri - Servicio de Rentas Internas](#).

obedeció a una situación excepcional debidamente justificada y si tuvo como objetivo obtener un efecto favorable para las personas contribuyentes.

86. Finalmente, la Corte constata que la resolución 048 se expidió el 1 de julio de 2020. No obstante, contemplaba la habilitación de plazos para la ciudad de Quito desde el 29 de junio de 2020. De lo expuesto, se verifica que la resolución 048 fue retroactiva para Quito el 29 y 30 de junio de 2020, fechas anteriores a la de su expedición. Por tanto, la sección de la resolución 048 que contemplaba la habilitación de plazos para la ciudad de Quito desde el 29 de junio de 2020 no cumple con la regla general, puesto que no entró en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial, ni con su excepción, al haber fijado un período de vigencia incluso anterior a su expedición. Como consecuencia, esta sección de la resolución es incompatible con la Constitución. Ahora bien, la resolución 048 también contemplaba la habilitación de términos y plazos para otros cantones distintos a Quito a partir de la fecha de su expedición. Por tanto, sobre esta sección de la resolución 048, corresponde verificar si su emisión obedeció a una situación excepcional debidamente justificada y si tuvo como objetivo obtener un efecto favorable para las personas contribuyentes.

6.1.5. Cuestión 2.- ¿Las resoluciones 022 a 048 obedecen a una situación excepcional debidamente justificada?

87. Las resoluciones impugnadas fueron emitidas en el contexto de la pandemia por COVID-19.⁴¹ Para el 19 de marzo de 2020, época de inicio de los efectos de la pandemia, esta Corte determinó que se trató de un “hecho sobreviniente”⁴² y que, en virtud de la cantidad de víctimas mortales y los pronósticos técnicos para Ecuador, “el escenario sanitario bajo estudio representa una real situación de catástrofe para el Ecuador”.⁴³ Además, esta Corte señaló que se pueden pronosticar tasas de contagio que podrían aumentar considerablemente sin las medidas necesarias.⁴⁴

⁴¹ De conformidad con los considerandos de las resoluciones, se observa que estos se refieren, entre otros, a la calificación del coronavirus como pandemia global por parte de la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, a la declaratoria de estado de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud Pública por el coronavirus COVID-19, a la declaratoria de estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por la declaratoria de pandemia por COVID-19 y a que el brote de COVID-19 a nivel mundial corresponde a un caso de fuerza mayor o caso fortuito. En ese sentido, frente a la emergencia sanitaria por COVID-19 se emitieron las resoluciones impugnadas conforme se aprecia de sus considerandos.

⁴² CCE, dictamen 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párr. 31.

⁴³ *Id.*, párrs. 30, 31 y 32.

⁴⁴ *Id.*, párr. 30.

88. La pandemia representó un suceso que alteró gravemente el orden social, “lo cual ha podido ser comprobado con el número de víctimas mortales provocadas por el coronavirus-19”.⁴⁵
89. Para el 22 de mayo de 2020, momento en el cual el COVID-19 tenía gran intensidad, la pandemia constituyó causal de calamidad pública en atención al número de personas fallecidas y contagiadas y el riesgo de contagio a nivel nacional.⁴⁶ Asimismo, el 29 de junio de 2020, considerando lo determinado por la OMS, este Organismo reconoció que la gravedad de la pandemia radicó en su rápida propagación y la alta mortalidad en grupos específicos de población, entre otros aspectos.⁴⁷
90. En el aspecto tributario, la Corte tomó nota de que la recaudación tributaria fue afectada con una disminución del 23.2% de ventas en el mes de marzo del 2020; y, una disminución del 32.9% de recaudación del impuesto a la renta, del mes de abril del 2020, en comparación con lo recaudado en los mismos meses del año anterior.⁴⁸
91. Es decir, para la época de emisión de las resoluciones impugnadas, esta Corte había reconocido ya que la pandemia por COVID-19 fue un hecho inesperado y nunca antes visto, entre cuyos efectos nefastos e incalculables tuvieron lugar afectaciones generadas por la falta de atención oportuna por parte de varias entidades públicas. A su vez, la Corte advirtió que, en un inicio, no fue posible dimensionar la magnitud de la pandemia y tampoco era factible calcular que la misma sobrepasaría las capacidades sanitarias, jurídicas, políticas, sociales e institucionales del Ecuador. Añadió que, desde el 16 de marzo de 2020, la pandemia se agudizó de tal forma que los números de contagiados y fallecidos aumentaron sustancialmente.⁴⁹
92. Así, esta Corte encuentra que, en efecto, las resoluciones impugnadas, fueron dictadas con base en un evento singular y excepcional, la pandemia por COVID-19.

6.1.6. Cuestión 3.- ¿Las resoluciones 022 a 048 tienen efectos favorables para las personas contribuyentes?

93. Esta Corte no puede dejar de reconocer la urgencia que la pandemia por COVID-19 originó. No obstante, esto debería afectar los derechos de los y las contribuyentes en la menor medida posible, lo que incluye la garantía del principio de publicidad y el

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ CCE, dictamen 2-20-EE/20, 22 de mayo de 2020, párr. 12.

⁴⁷ CCE, dictamen 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 45.

⁴⁸ *Id.* párr. 20.

⁴⁹ *Id.* párrs. 52 y 53.

derecho a la seguridad jurídica, consagrados en la Constitución. Por ello, corresponde establecer si la medida que dispone la vigencia a partir de su expedición fue creada o no para obtener un efecto favorable en los contribuyentes, ya que solamente bajo ese parámetro revestiría de constitucionalidad.

94. Para verificar si las resoluciones impugnadas se dictaron con el objetivo de establecer un efecto favorable para los contribuyentes, la Corte encuentra adecuado realizar un examen de proporcionalidad en relación con una posible limitación del derecho a la seguridad jurídica y distinguir entre aquellas que suspendieron términos y plazos que se encontraban vigentes y aquellas que habilitaron términos que se encontraban previamente suspendidos.

6.1.6.1. Resoluciones que suspendieron términos y plazos

95. Las resoluciones 022, 024, 026, 028, 031, 034, 035 y 038 suspendieron plazos y términos relativos a los procedimientos administrativos que se encontraban en curso ante el SRI. Entre estos procedimientos se pueden mencionar aquellos de prescripción de la acción de cobro, de la caducidad para el ejercicio de la potestad determinadora, así como para atender requerimientos relacionados con sus potestades resolutoria o sancionadora. Así también se puede mencionar la atención de requerimientos de información, de solicitudes de devolución de impuestos administrados por el SRI, atención a reclamos administrativos de actos de determinación de obligaciones tributarias, plantear recursos de revisión ante el propio SRI, entre otros.
96. Ahora bien, de conformidad con el artículo 3.2 de la LOGJCC, respecto de una medida que limite derechos se debe verificar la existencia de un fin constitucionalmente válido de conformidad con la Constitución y que la medida cumpla con los requisitos de idoneidad,⁵⁰ necesidad⁵¹ y proporcionalidad en sentido estricto.⁵²
97. Este Organismo advierte que estas resoluciones buscaban contrarrestar la incertidumbre que ocurrió frente a la llegada de la pandemia al país y sus efectos. En ese sentido, las resoluciones que suspendieron plazos y términos buscaban evitar, por ejemplo, que fenezca el tiempo hábil para la presentación de solicitudes y reclamos o de declaraciones de impuestos, generando efectos favorables para los y las

⁵⁰ Una medida es idónea siempre y cuando permita la consecución del fin constitucionalmente válido que persigue. CCE, sentencia 127-21-IN/23, 10 de mayo de 2023, párr. 176.

⁵¹ Una medida es necesaria cuando la medida escogida, a pesar de limitar derechos, es la que tiene un impacto menor en ellos. *Íd.*, párr. 182.

⁵² La proporcionalidad en sentido estricto se cumple en la medida que la limitación de derechos no resulte excesiva en comparación con el beneficio buscado al imponer la medida *Íd.*, párr. 188.

contribuyentes. Por tanto, puede concluirse que estas resoluciones tuvieron un efecto favorable para los contribuyentes en relación con la certidumbre del derecho a la seguridad jurídica. Adicionalmente, se debe indicar que las resoluciones mencionadas permitieron a la Administración Tributaria suspender por determinados periodos el ejercicio de sus facultades, mientras se adecuaban sus procesos ante la llegada de la pandemia por COVID-19.

98. De esa manera, se advierte que las resoluciones perseguían fines constitucionalmente válidos: garantizar el ejercicio del debido proceso de los contribuyentes, consagrado en el artículo 76 de la Constitución, y actuar frente a la imposibilidad temporal de la Administración Tributaria para ejercer sus atribuciones.
99. A su vez, en función de las razones descritas en el párrafo previo, es posible concluir que la medida de disponer la vigencia de las resoluciones que suspendieron plazos y términos, a partir de su expedición, es válida para alcanzar los fines mencionados. Por su parte, esta Corte no advierte que haya existido una medida menos gravosa en función del contexto de la pandemia por COVID-19, lo cual no excluye la posibilidad de analizar la razonabilidad de la medida en relación con su impacto en derechos constitucionales en casos concretos, cuestión que no es objeto de una acción pública de inconstitucionalidad. Finalmente, considerando el contexto de urgencia en la cual se emitieron las resoluciones impugnadas de suspensión, se advierte un efecto favorable y un impacto positivo en relación con los fines constitucionalmente válidos que buscaban alcanzar. De tal manera que no se advierte una limitación excesiva en contraposición al beneficio buscado con la medida.⁵³
100. En función de lo anterior, la Corte concluye que las resoluciones 022, 024, 026, 028, 031, 035 y 038 se dictaron con base en una situación excepcional y tuvieron un efecto favorable para los contribuyentes. De esa forma, aun cuando su vigencia fue determinada a partir de su expedición y no a partir de su publicación en el Registro Oficial, no se observa una limitación desproporcionada al principio de publicidad, en el marco del derecho a la seguridad jurídica.

6.1.6.2. Resoluciones que habilitaron términos previamente suspendidos

101. Las resoluciones que reanudaban plazos y términos que se encontraban suspendidos fueron las siguientes:

⁵³ *Íd.*, párr. 197. Conforme ha advertido esta Corte, durante la pandemia de COVID-19, se encontraban en riesgo varios derechos “con una trascendencia amplia”, como la vida, a la integridad personal y a la salud de la totalidad de la población, en los cuales se incluye el debido proceso, y, a la par el riesgo que corrían estos derechos era particularmente grave considerando la imprevisibilidad del comportamiento del virus y “la falta de preparación de las instituciones para responder adecuadamente ante una emergencia sanitaria y desastre de tal magnitud”.

- 101.1. Resolución 042:** se emitió el 16 de junio de 2020 y reanudó plazos y términos, a partir de su expedición, salvo para los cantones en los cuales existía semaforización de color rojo, de conformidad con la disposición transitoria primera de la misma resolución. A su vez, para Quito no dispuso reanudación. Se publicó en el Registro Oficial el 6 de julio de 2020.
- 101.2. Resolución 048:** se emitió el 1 de julio de 2020 y reanudó plazos y términos en los cantones “cuya semaforización implica el retorno de las actividades laborales presenciales en el sector público”, a partir de su expedición, y para Quito “se encuentran reanudados a partir del 29 de junio de 2020”. Se publicó en el Registro Oficial el 26 de agosto de 2020.
- 102.** De lo anterior, se observa que el SRI habilitó términos de manera anterior a la publicación de las resoluciones 042 y 048 a través del Registro Oficial puesto que su vigencia se dispuso a partir de su expedición. Corresponde determinar si la medida, esto es, disponer la vigencia de las resoluciones que habilitaron plazos y términos, cumple con un examen de proporcionalidad. En ese sentido, conforme se advirtió, se debe verificar la existencia de un fin constitucionalmente válido de conformidad con la Constitución y que la medida cumpla con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.
- 103.** El SRI no ha presentado, ante esta Corte, los debidos justificativos de que lo hizo a través de otros medios que la normativa tributaria preveía u otros como redes sociales para poder verificar la garantía del principio de publicidad y el derecho a la seguridad jurídica. De la revisión de las resoluciones 042 y 048, tampoco se advierte una justificación al respecto pues el SRI se fundamentó en su competencia para emitir resoluciones generales, en los efectos de la pandemia y en las resoluciones del COE.
- 104.** A su vez, a diferencia de lo concluido en la sección previa respecto de las resoluciones que suspendieron plazos y términos, en el caso de aquellas que los habilitaron, esta Corte no advierte la persecución de un fin constitucionalmente válido. La protección del debido proceso o la premura frente a la imposibilidad temporal de la administración pública para ejercer sus atribuciones respecto de la pandemia no se configuran en cuanto a este segundo grupo de resoluciones. Así, no se observa una justificación que indique que el que se hayan habilitado días previos a la publicación en el Registro Oficial perseguía un efecto favorable para los contribuyentes. Al contrario, la entrada en vigencia desde su expedición podría haber permitido que se consoliden situaciones jurídicas,⁵⁴ como por ejemplo, para la

⁵⁴ CCE, sentencia 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 36.

presentación de solicitudes y reclamos o de declaraciones de impuestos, sin que los contribuyentes hayan podido tener conocimiento al respecto, por medio alguno, pues era un aspecto que les era imposible de verificar en días anteriores a su publicación. Adicionalmente, la Administración Tributaria ya venía actuando en el contexto de la pandemia y las resoluciones de suspensión de términos y plazos justamente buscaban que pueda reaccionar y habilitar todos sus procesos internos para su efectivo funcionamiento.

105. Por este motivo, esta Corte evidencia una afectación grave a los derechos de los y las contribuyentes en relación con los procedimientos administrativos y judiciales, en tanto estos están sujetos a plazos y términos. A la par, se afectó la certidumbre en relación con la atención a peticiones que se hubieren presentado en el periodo suspendido, al cambiar las reglas del juego sin ningún sustento, ni medir el impacto que estas disposiciones causarían respecto a la predictibilidad del sistema tributario, particularmente, en un periodo de pandemia donde se generó todavía más incertidumbre. En atención a ello, de las referidas resoluciones, aun cuando se fundamentaron en la pandemia, no se observa una justificación que permita entender que la medida de disponer su vigencia a partir de su expedición haya perseguido un efecto favorable para los y las contribuyentes.
106. En conclusión, las resoluciones 042 y 048 contravinieron los principios de publicidad y de irretroactividad en materia tributaria, afectándose así el derecho a la seguridad jurídica, sin que se haya planteado una justificación al respecto, lo cual trae como consecuencia la inobservancia de la previsibilidad y certidumbre que debe regir a las normas claras, previas y públicas.
107. Ahora bien, la declaratoria de inconstitucionalidad y la expulsión de las normas del ordenamiento jurídico deben ser utilizadas como un último recurso. A lo largo de su jurisprudencia, esta Corte Constitucional ha determinado que sólo se puede recurrir a estas alternativas cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de la norma impugnada a la Constitución.⁵⁵
108. En observancia de los principios que rigen el control abstracto de constitucionalidad reconocidos en el artículo 76 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe garantizar, en la medida de lo posible, la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico. Esto implica agotar previamente todas las interpretaciones a favor de los derechos que permitan la vigencia de la norma en el ordenamiento jurídico y recurriendo a la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.

⁵⁵ Por ejemplo: CCE, sentencias 34-17-IN/21, 21 de junio de 2021, párr. 54; 83-16-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 399; y, 10-20-CN/20, 19 de agosto de 2020, párr. 48.

109. Para este caso, esta Corte encuentra que es necesario declarar la inconstitucionalidad sustitutiva, conforme el artículo 76.5 de la LOGJCC que dispone: “cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada”.
110. Así, la disposición final, presente en las resoluciones 042 y 048 que determinaba “**DISPOSICION FINAL** La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial y en la Gaceta Tributaria” (énfasis del original), será reemplazada por: “**DISPOSICIÓN FINAL.-** La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial”.
111. De esa forma, la resolución 042 se entenderá vigente desde el 6 de julio de 2020 y la resolución 048 desde el 26 de agosto de 2020, fechas en las cuales se publicaron en el Registro Oficial y no desde las fechas de su expedición, a menos que implique una afectación para los derechos constitucionales de los contribuyentes, lo cual deberá determinarse en cada proceso administrativo tributario y, de ser el caso, en la vía judicial ordinaria.

6.1.7. Conclusión sobre la compatibilidad entre las normas impugnadas y el derecho a la seguridad jurídica

112. A partir de lo analizado en este primer problema jurídico, la Corte concluye lo siguiente:
- 112.1. La resolución 074 no violó los principios de irretroactividad y publicidad de las normas en tanto su vigencia se determinó a partir de la publicación en el Registro Oficial.
- 112.2. Las resoluciones 022, 024, 026, 028, 031, 034, 035 y 038 no violaron el derecho a la seguridad jurídica dado que la determinación de su vigencia a partir de su expedición se dispuso con base en una situación excepcional, la pandemia por COVID-19, y tuvieron un efecto favorable para los contribuyentes.
- 112.3 Las resoluciones 042 y 048 violaron los principios de irretroactividad y publicidad de las normas en tanto su vigencia desde su expedición no benefició a los contribuyentes. Para que las resoluciones 042 y 048 sean compatibles con el derecho a la seguridad jurídica, es necesario declarar la constitucionalidad sustitutiva de su disposición final en el siguiente sentido:

“DISPOSICIÓN FINAL.- La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial”.

6.2. ¿Las resoluciones impugnadas contravienen el derecho a la seguridad jurídica porque habrían generado incertidumbre dada la ambigüedad del término “procesos administrativos tributarios” y porque habrían beneficiado solo al SRI, afectando a los contribuyentes?

- 113.** En este caso, el accionante afirma que las resoluciones impugnadas afectan la seguridad jurídica porque el término “procesos administrativos tributarios” es ambiguo y no se habría realizado mayor especificación en relación con cuáles son los procesos que se habrían suspendido. Lo anterior, pues el SRI habría continuado sustanciando ciertos procesos administrativos, por ejemplo, coactivos, y otros no, aun cuando en sus resoluciones no hacía ninguna diferenciación. Con ello, se habría beneficiado de la suspensión y habilitación de plazos y términos y habría perjudicado a los contribuyentes, por ejemplo, al extender los tiempos para la caducidad de la facultad determinadora o prescripción de la acción de cobro.
- 114.** El derecho a la seguridad jurídica, entre otras características, se fundamenta en la existencia de normas “claras”.
- 115.** El requisito de claridad implica que el órgano con potestad normativa en sentido amplio debe configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma.⁵⁶ La claridad implica la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como, “en la mayor medida posible”, evitar la utilización de conceptos vagos o indeterminados, que den espacio a conjeturas o arbitrariedad de quienes los aplican.⁵⁷
- 116.** A primera vista, la categoría “procesos administrativos tributarios” es genérica y, en ese sentido, comprendería cualquier proceso administrativo tributario que se enmarca en las facultades del SRI, de conformidad con los artículos 13 y 67 del Código Tributario⁵⁸ y de las disposiciones comprendidas en el libro segundo del libro del Código *ibídem*, relativas a los procedimientos tributarios. A lo anterior se debe agregar que el Código Tributario prescribe que los plazos o términos obligan por igual a los funcionarios administrativos y a los interesados en los mismos.

⁵⁶ CCE, 54-17-IN/22, 26 de mayo de 2022, párr. 53.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Código Tributario, artículos 13 (sobre cómo entender las normas tributarias) y 67 (sobre las facultades de la Administración Tributaria).

117. De esa forma, si bien la especificación del término “todos los procesos administrativos tributarios” no está expresamente establecida en las resoluciones impugnadas, la frase no es indeterminada pues existen otras normas en materia tributaria, como el Código Tributario, que permiten dar a entender su alcance. En ese sentido, no le corresponde a esta Corte definir el contenido de una norma sino determinar si es o no incompatible con la Constitución.
118. Conforme lo expuesto, esta Corte considera que las resoluciones impugnadas no son incompatibles con el derecho a la seguridad jurídica pues a través de un ejercicio mínimo de interpretación es posible inferir el alcance del término “procesos administrativos tributarios” por lo que la norma provee un grado de certeza suficiente. Sin perjuicio de lo indicado, esta Corte encuentra oportuno exhortar al director o directora general del SRI para que, en uso de sus atribuciones, emita una resolución de carácter general que aborde el alcance del término indicado, en función de lo previsto por el Código Tributario.
119. Por otra parte, el accionante también afirma que el SRI se habría beneficiado pues habría continuado sustanciando ciertos procesos administrativos, por ejemplo, coactivos, y otros no, aun cuando en sus resoluciones no hacía ninguna diferenciación, perjudicado a los contribuyentes.
120. Al respecto, corresponde señalar que el órgano legislativo ha optado por establecer la posibilidad de suspender plazos y términos frente a sucesos de fuerza mayor o caso fortuito cuando se impida su despacho, de conformidad con el artículo innumerado siguiente al artículo 86 del Código Tributario. En atención a ello, se evidencia que no podría interrumpirse de plano las facultades del SRI, particularmente la recaudatoria, considerando que la pandemia no debía impedir la recaudación por sí sola, sobre todo cuando en el marco de esta emergencia los recursos recaudados a través de los tributos administrados por el SRI eran de vital importancia para mantener el normal funcionamiento del Estado. Sin perjuicio de ello, corresponde recordar que el legislador también ha determinado, en la misma norma referida, que “[l]os plazos o términos obligan por igual a los funcionarios administrativos y a los interesados en los mismos”.
121. Del análisis abstracto de las resoluciones impugnadas, en estricto sentido, no se deduce que estas permitan al SRI aplicarlas de manera indistinta para beneficiarse a sí mismo y perjudicar a los y las contribuyentes. Tal cuestión podría ser materia de análisis en casos concretos. Además, la posible mala práctica o aplicación indebida de una norma no implica una inconstitucionalidad ni se soluciona a través de su expulsión del ordenamiento jurídico.

122. En consecuencia, como respuesta al problema jurídico, la Corte concluye que las resoluciones impugnadas no contravienen el derecho a la seguridad jurídica en función de la supuesta ambigüedad del término “procesos administrativos tributarios”.

6.3. ¿El artículo 2 de la resolución 074 es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica dado que la suspensión de plazos y términos no habría sido justificada?

123. El accionante afirma que el artículo 2 de la resolución 074 estableció una suspensión de plazos y términos aduciendo como “caso fortuito o de fuerza mayor” la migración de plataforma informática, lo cual atiende a un hecho programado. De esa manera, para el accionante, el SRI no habría justificado la suspensión dado que el ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de suspender términos por caso fortuito o fuerza mayor. Con lo cual, no podría considerarse “jurídicamente un hecho imprevisible y/o irresistible, fuera del control” del SRI la adecuación programada de su plataforma informática.
124. La Corte ha caracterizado al derecho a la seguridad jurídica a través de dos supuestos (1) la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (2) la aplicación de las normas vigentes, tornando predecible al ordenamiento jurídico.⁵⁹
125. Corresponde señalar que el derecho a la seguridad jurídica precautela la certeza con la cual las personas puedan llevar su accionar en función de determinadas conductas previstas en el ordenamiento jurídico de manera previa, en términos claros y que haya cumplido con el principio de publicidad. En el aspecto tributario, la certeza se ve reforzada hacia los contribuyentes para que puedan tener certeza sobre las reglas aplicables en relación con sus aspectos tributarios. De esa forma, para poder determinar si ha existido un nivel de certeza concordante con el derecho a la seguridad jurídica, se debe mencionar que el órgano legislativo ha optado por posibilitar la suspensión de términos y plazos en procedimientos administrativo tributarios como una excepcionalidad. Así, la certeza implica conocer que determinados días serán hábiles y cuándo estos podrían suspenderse frente a situaciones muy excepcionales.
126. Es preciso puntualizar que a esta Corte no le compete analizar la mera transgresión en la aplicación o interpretación de normativa legal o infralegal, a menos de que esta sea contraria a la Constitución.⁶⁰ Así, se debe revisar si con la resolución mencionada se afectó la predictibilidad del ordenamiento jurídico amparada por el derecho en

⁵⁹ CCE, sentencia 17-14-IN/20, 24 de junio de 2020, párr. 20.

⁶⁰ CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párrs. 14.4 y 14.5.

cuestión. En atención a ello, conforme el derecho a la seguridad jurídica, el SRI debía presentar la debida justificación para poder plantear la medida contenida en el artículo 2 de la resolución impugnada.

- 127.** Esta Corte observa que la resolución 074, en lo que concierne a lo alegado por el accionante, esto es, su artículo 2, suspendió plazos y términos de procesos administrativos y de prescripción de la acción de cobro desde el 24 de diciembre de 2020 hasta el 1 de enero de 2021, inclusive. La resolución se fundamenta, en lo pertinente, en el artículo innumerado posterior al 86 del Código Tributario que se refiere a la posibilidad de suspender plazos y términos por cuestiones de fuerza mayor o caso fortuito. El presunto suceso de fuerza mayor, de acuerdo a la misma resolución, fue que el SRI

se encuentra realizando el potenciamiento de la plataforma tecnológica, encontrándose el mismo en la fase de certificación lo que originará un periodo de optimización digital de procesos y aplicativos del Servicio de Rentas Internas, constituyéndose este hecho un (sic) caso de fuerza mayor que imposibilitará desde el 24 de diciembre de 2020 hasta el 01 de enero de 2021, inclusive, el acceso a algunos de los servicios en línea y sistemas proporcionados por el Servicio de Rentas Internas.

- 128.** Esta Corte no encuentra en la parte considerativa o en los artículos de la resolución 074 una explicación que permita prever que, de hecho, el “potenciamiento de la plataforma tecnológica” sea en efecto un aspecto de fuerza mayor o caso fortuito, como era obligación del SRI. Al contrario, de la resolución impugnada, este Organismo observa que, al tratarse un potenciamiento de la plataforma tecnológica, el SRI habría tenido conocimiento de este suceso de manera previa. Tampoco se observa una justificación en el sentido de que el suceso haya sido inevitable, es decir que haya estado fuera del control del SRI, ni que en la resolución en cuestión o la respuesta del SRI se argumente lo contrario.
- 129.** De esa manera, no se identifica que el SRI haya presentado una justificación que permita concluir que el artículo 2 de la resolución 074 se basó en un evento imprevisible e irresistible. Al contrario, se verifica que arbitrariamente se suspendió plazos y términos, sin que medie siquiera una justificación al respecto.
- 130.** Por ello, esta Corte no encuentra que el artículo 2 de la resolución impugnada sea compatible con el derecho a la seguridad jurídica, en su elemento de certeza, pues no se garantizó certidumbre de que las reglas de juego no serán alteradas. En ese sentido, la transgresión al derecho a la seguridad jurídica y su esencia de certeza no recae en una mera inobservancia normativa de carácter infraconstitucional sino en la confiabilidad que el derecho referido otorga a las personas respecto de todos los procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones. De lo contrario, se

abre un espacio de arbitrariedad, cuestión que el derecho a la seguridad jurídica busca evitar.

131. Por lo expuesto, en respuesta al problema jurídico, la Corte concluye que el artículo 2 de la resolución 074 es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica dado que en la suspensión de plazos y términos para la optimización digital de sus procesos y aplicativos del SRI no presentó una justificación relacionada con un caso fortuito ni fuerza mayor, por lo que corresponde expulsar del ordenamiento jurídico el artículo 2 de la resolución 074.⁶¹

7. Efectos de la sentencia

132. De conformidad con el artículo 95 de la LOGJCC, por regla general los efectos del fallo de una acción pública de inconstitucionalidad son generales hacia futuro. Sobre ello, este Organismo ha determinado que las autoridades públicas, incluidas las judiciales, están impedidas de aplicar el contenido de disposiciones jurídicas declaradas inconstitucionales pues la declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso judicial concreto, sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar determinada disposición jurídica.⁶²
133. En vista de aquello, en los procesos administrativos tributarios que consideraron las resoluciones 042 y 048 y el artículo 2 de la resolución 074, se observará lo siguiente:
- 133.1. Si los procesos administrativos tributarios y/o judiciales continúan en trámite, considerando que no existan situaciones jurídicas consolidadas, las autoridades competentes, administrativas o judiciales, deberán abstenerse de aplicar el artículo 2 de la resolución 074. A su vez, la disposición final de las resoluciones 042 y 048 será: “**DISPOSICIÓN FINAL.-** La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial”, de esa manera, se entenderán vigentes únicamente a partir de su publicación en el Registro Oficial. Todo lo anterior, *a menos que aquello implique un detrimento en los derechos de los y las contribuyentes.*
- 133.2. Si existen procedimientos judiciales con decisiones que gozan de cosa juzgada material, como consecuencia de los efectos hacia futuro de esta declaratoria de inconstitucionalidad, no será posible su revisión.

⁶¹ Cabe señalar que durante el tiempo que estuvo vigente el artículo 2 de la resolución 074 éste gozaba de presunción de constitucionalidad, por lo que, a pesar de su expulsión del ordenamiento, este surtió plenos efectos jurídicos.

⁶² CCE, sentencia 1121-12-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 53.

134. Finalmente, esta Corte encuentra pertinente que la presente sentencia sea difundida por parte del SRI y del Consejo de la Judicatura con el objetivo de que, tanto contribuyentes como las autoridades administrativas y judiciales pertinentes, puedan tener un efectivo conocimiento de la misma y sus efectos.

8. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad 2-21-IA.
2. Declarar que el artículo 2 de la resolución 074 es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica.
3. Declarar la inconstitucionalidad sustitutiva de las resoluciones 042 y 048 por ser incompatibles con los principios de irretroactividad y publicidad del derecho a la seguridad jurídica.
4. Las resoluciones 042 y 048, cuya inconstitucionalidad sustitutiva se ha declarado, deberán quedar configuradas con el siguiente texto en relación con su vigencia: “**DISPOSICIÓN FINAL.-** La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial”.
5. Llamar la atención al SRI por inobservar, a través de las resoluciones impugnadas que habilitaron plazos y términos administrativo tributarios, el principio constitucional según el cual las normas de carácter general sólo entran en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial y así contravenir los principios de publicidad y de irretroactividad en materia tributaria, afectándose el derecho a la seguridad jurídica.
6. Disponer al SRI la difusión de esta sentencia, en su página web, durante el plazo de un mes a partir de la notificación de esta decisión para los y las contribuyentes, y, en el correo electrónico institucional, para sus funcionarios y funcionarias. Cumplido el plazo indicado, el SRI deberá informar a esta Corte su cumplimiento.
7. Disponer al Consejo de la Judicatura la difusión de esta sentencia, en su página web, durante el plazo de un mes a partir de la notificación de esta

decisión para sus usuarios, y, en el correo electrónico institucional, para sus funcionarios y funcionarias y servidores judiciales. Cumplido el plazo indicado, el Consejo de la Judicatura deberá informar a esta Corte su cumplimiento.

8. Exhortar al director o directora general del SRI para que, en uso de sus atribuciones, emita una resolución de carácter general que aborde el alcance del término “procesos administrativos tributarios” contenido en las resoluciones impugnadas, en función de lo previsto por el Código Tributario.

136. 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales 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 miércoles 02 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración 2-21-IA/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D.M., 06 de septiembre de 2023.

VISTOS.- El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa 2-21-IA, acción pública de inconstitucionalidad, emite el siguiente auto. Agréguese al proceso el escrito presentado el 17 de agosto de 2023 por el Servicio de Rentas Internas (“SRI”), mediante el cual interpone recurso de aclaración de la sentencia 2-21-IA/23. Asimismo, agréguese al proceso el escrito presentado el 30 de agosto de 2023 por el Consejo de la Judicatura en el cual informa sobre acciones realizadas para el cumplimiento de la decisión indicada.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 15 de enero de 2021, Andrés Fabián Andrade Fernández presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de varias resoluciones emitidas por el SRI, referentes a la suspensión o reanudación de plazos y términos de procedimientos administrativos tributarios en el marco de la pandemia por COVID-19. Las resoluciones se impugnaron, en lo principal, por haber establecido que su entrada en vigencia ocurriría con su expedición y no con la publicación en el Registro Oficial.
2. El 02 de agosto de 2023, la Corte Constitucional emitió la sentencia 2-21-IA/23 en la que resolvió aceptar parcialmente la acción. Así, declaró: (1) las resoluciones NAC-DGERCGC20-00000022, NAC-DGERCGC20-00000024, NAC-DGERCGC20-00000026, NAC-DGERCGC20-00000028, NAC-DGERCGC20-00000031, NAC-DGERCGC20-00000034, NAC-DGERCGC20-00000035 y NAC-DGERCGC20-00000038 son constitucionales pues su entrada en vigencia a partir de su expedición se estableció con base en la excepcionalidad de la pandemia por COVID-19 y tuvo un efecto favorable para los y las contribuyentes. A su vez, (2) la inconstitucionalidad sustitutiva de las resoluciones NAC-DGERCGC20-00000042 y NAC-DGERCGC20-00000048 por contravenir el derecho a la seguridad jurídica en los principios de irretroactividad y publicidad, pues de su vigencia no se obtuvo un efecto favorable para los y las contribuyentes. En consecuencia, fijó que la vigencia de las resoluciones será a partir de su publicación en el Registro Oficial. Además, la Corte estableció que (3) el artículo 2 de la resolución NAC-DGERCGC20-00000074 es inconstitucional pues es incompatible con la seguridad jurídica al no haberse justificado la excepcionalidad de la suspensión de plazos y términos. Finalmente, (4) la Corte estableció, para las autoridades administrativas o judiciales competentes, que las medidas (2) y (3) *no podrán afectar los derechos de los y las contribuyentes*.

3. La sentencia 2-21-IA/23 fue notificada el 14 y 15 de agosto de 2023¹ conforme consta en la razón emitida por la secretaria general de este Organismo. El 17 de agosto de 2023, el SRI interpuso recurso de aclaración de la referida sentencia.

2. Oportunidad

4. Los artículos 94 de la LOGJCC y 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional establecen que se podía solicitar la aclaración de la sentencia 2-21-IA/23 en el término de tres días contados a partir de su notificación.
5. En este caso, el recurso de aclaración fue interpuesto el 17 de agosto de 2023 y la sentencia referida fue notificada el 14 y 15 de agosto de 2023, por lo que se concluye que el recurso fue interpuesto oportunamente.

3. Fundamentos del recurso

6. El SRI señala que, conforme el párrafo 100 de la sentencia 2-21-IA/23, la resolución NAC-DGERCG20-0000038, que estableció la ampliación de la suspensión de plazos y términos administrativo tributarios desde el 22 de mayo hasta el 15 de junio de 2020, surte plenos efectos jurídicos.
7. El SRI afirma que no se requería una resolución de carácter general para reactivar plazos y términos el 16 de junio de 2020 pues la resolución “038, prevenía la suspensión de plazos y términos hasta una fecha definida (15 de junio); y de su contexto, no existía la posibilidad de que los contribuyentes entendieran que, posterior al 15 de junio, se mantenía la suspensión [...]”.
8. Al mismo tiempo, el SRI sostiene que el efecto jurídico que se desprende de la resolución “042 y su reformatoria con terminal 048, fue la de extender la suspensión de plazos y términos en el cantón Quito, y de otros cantones que, al tiempo de la emisión de estas resoluciones, se mantenían en semáforo rojo”.
9. De esa forma, el SRI solicita que

¹ El 14 de agosto de 2023 se notificó al accionante, a Nokia Solutions and Networks Ecuador S.A., al SRI (a través de correos electrónicos) y a la Procuraduría General del Estado. A su vez, el 15 de agosto de 2023, se notificó al Consejo de la Judicatura y al SRI (mediante oficio).

se aclare si el efecto jurídico de la constitucionalidad sustitutiva que previene el apartado 112.3 de la sentencia se relaciona con respecto a la reanudación de estos plazos, siendo reiterativos que, la resolución con terminal 038 tenía una previsión de suspensión definida únicamente hasta el 15 de junio del año 2020 y por lo tanto, la reanudación de plazos y términos a partir del 16 de junio del año 2020, se producía aun sin la emisión de la Resolución [...] 042.

4. Análisis del recurso

10. De acuerdo al artículo 440 de la Constitución, en concordancia con el artículo 162 de la LOGJCC, “las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. Sin perjuicio de lo cual, proceden los recursos de aclaración y ampliación.
11. De acuerdo con lo señalado por esta Corte, los dictámenes y sentencias constitucionales pueden ser aclarados cuando contienen conceptos oscuros o de difícil comprensión, mientras que la ampliación tiene por objeto la subsanación de omisiones de pronunciamiento. En ningún caso, la aclaración o ampliación pueden modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional.²
12. En este caso se plantea una solicitud de aclaración que cuestiona la decisión de declarar la inconstitucionalidad sustitutiva de las resoluciones NAC-DGERCGC20-00000042 y NAC-DGERCGC20-00000048, en la cuales se sustituyó su disposición final para que su vigencia rija a partir de su publicación en el Registro Oficial.
13. El SRI, de conformidad con el párrafo 9 *ut supra*, busca que se aclare si el efecto de la constitucionalidad sustitutiva indicada “se relaciona con respecto a la reanudación” de los términos y plazos administrativo tributarios. Al respecto, la sentencia 2-21-IA/23, en su párrafo 133.1, sí se pronunció indicando que:

[...] la disposición final de las resoluciones 042 y 048 será: “DISPOSICIÓN FINAL.- La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial”, de esa manera, se entenderán vigentes únicamente a partir de su publicación en el Registro Oficial. Todo lo anterior [en referencia a las medidas establecidas en el párrafo 133], *a menos que aquello implique un detrimento en los derechos de los y las contribuyentes* (énfasis del original).

² CCE, autos 41-17-AN, 19 de agosto de 2020, párr. 13 o 410-22-EP, 19 de abril de 2023, párr. 10. Así, también, de conformidad con el artículo 253 del COGEP, norma supletoria en materia, el recurso de aclaración procede cuando una sentencia es oscura. El recurso de ampliación, en cambio, procede cuando no se haya resuelto acerca de uno de los puntos controvertidos.

14. Esta Corte no encuentra un punto oscuro o que sea de difícil comprensión pues se determinó que la vigencia de las resoluciones 042 y 048, que se refieren a la reanudación de plazos y términos administrativo tributarios, será a partir de su publicación en el Registro Oficial. Para ello, también se hizo énfasis en que el SRI debe considerar que aquella disposición no puede implicar *una afectación de los derechos de los y las contribuyentes*.
15. Sin perjuicio de ello, a juicio del SRI, las resoluciones indicadas no eran necesarias para efectos de reanudar plazos y términos administrativo tributarios pues aquel efecto habría sido automático, considerando que la resolución NAC-DGERCGC20-00000038 tenía una fecha definida de suspensión límite.
16. A pesar de lo anterior, el mismo SRI reconoce que las resoluciones cuyos últimos tres dígitos son 042 y 048 eran necesarias pues todavía continuaron alterando términos para ciertos cantones como, por ejemplo, Quito. De esa forma, el SRI, pretende desatender su actuación en relación con las resoluciones 042 y 048 pues señala, para la presente fecha, que no eran necesarias para reanudar plazos, sin embargo, en su momento el SRI sí lo consideró necesario en atención a la incertidumbre y efectos graves de la pandemia por COVID-19. Por ello, el texto al respecto expresamente se refiere a la *reanudación*:

Art. 1.- *Reanudar* a partir del 16 de junio de 2020, los plazos y términos de todos los procesos administrativos Tributarios y los plazos de prescripción de la acción de cobro, suspendidos con Resoluciones No. NAC-DGERCGC20-00000022, NAC-DGERCGC20- 00000024; NAC-DGERCGC20-00000026; NAC-DGERCGC20-00000028; NAC-DGERCGC20-00000031; NAC-DGERCGC20-00000034; NAC-DGERCGC20-00000035; y, NAC-DGERCGC20-00000038. Los plazos y términos de los procesos administrativos suspendidos se reanudarán [sic] y recurrirán tal como se encontraban previo a su suspensión, de conformidad con la ley (énfasis añadido).

Disposición Transitoria Única. A partir del 01 de julio de 2020 se reanudan los plazos y términos de todos los procesos administrativos tributarios, así como también los plazos de prescripción de la acción de cobro, en aquellos cantones cuya semaforización implica el retorno de las actividades laborales presenciales en el sector público, de conformidad con las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional. Asimismo, en atención a las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional, los plazos y términos de los procesos administrativos tributarios y los plazos de prescripción de la acción de cobro, cuya atención y trámite corresponda a las unidades administrativas del Servicio de Rentas Internas ubicadas en el Distrito Metropolitano de Quito, se encuentran reanudados a partir del 29 de junio de 2020. Los plazos y términos de los procesos suspendidos se reanudan y decurren tal como se encontraban previo a su suspensión, de conformidad con la ley.

17. Al respecto, el SRI afirma que del contexto de la resolución 038 “no existía la posibilidad de que los contribuyentes entendieran que, posterior al 15 de junio, se mantenía la suspensión”, sin embargo, lo mismo podría afirmarse de la resolución previa sobre suspensión signada 035,³ pues el tenor literal de la disposición que suspende plazos y términos es idéntico a la resolución 038,⁴ únicamente cambia la fecha respectiva. Es decir, los y las contribuyentes no podían entender la automática renovación de plazos y términos administrativo tributarios dada la cantidad de resoluciones que suspendían los mismos y que emitió el SRI de manera previa, particularmente considerando que su vigencia fue a partir de su expedición y no de su publicación en el Registro Oficial. A lo anterior se debe agregar que durante el COVID-19, el SRI emitió varias resoluciones de suspensión de términos y plazos administrativo tributarios de manera discontinua, en el sentido de que emitía la suspensión por distintos periodos de tiempo en función del desarrollo de la pandemia. Por ello, considerando el contexto de la crisis sanitaria, esta Corte precisa que no puede afirmarse que no era necesario aclarar que se ponía fin a la suspensión en virtud de la misma actuación del SRI.
18. Finalmente, corresponde señalar que a esta Corte no le compete definir la correcta o incorrecta forma de aplicación de normas infraconstitucionales; sin perjuicio de lo cual, se enfatiza a las autoridades competentes, que las medidas establecidas, conforme lo determinó la sentencia 2-21-IA/23, “*no podrán afectar los derechos de los y las contribuyentes*”.
19. Por lo expuesto, en los términos planteados por el SRI, en la sentencia 2-21-IA/23 no se identifica algún punto que sea de difícil comprensión que requiera aclaración.

5. Decisión

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

1. Negar el recurso de aclaración planteado por el SRI.

³ Así, el artículo único de la resolución 035 prescribe: “Art. Único.- En observancia a las garantías constitucionales del debido proceso y el derecho a la defensa; y, al amparo de lo dispuesto en el artículo innumerado a continuación del artículo 86 del Código Tributario, se amplía la suspensión de los plazos y términos de todos los procesos administrativos tributarios y los plazos de prescripción de la acción de cobro, hasta el 31 de mayo de 2020, inclusive”.

⁴ De modo similar el artículo único de la resolución 038 señala: “Art. Único.- En observancia a las garantías constitucionales del debido proceso y el derecho a la defensa; y, al amparo de lo dispuesto en el artículo innumerado a continuación del artículo 86 del Código Tributario, se amplía la suspensión de los plazos y términos de todos los procesos administrativos tributarios y los plazos de prescripción de la acción de cobro, hasta el 15 de junio de 2020, inclusive”.

2. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia 2-21-IA/23.
 3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución tiene carácter de definitiva e inapelable.
21. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de septiembre de 2023, sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

221IA-5b932

**Caso Nro. 2-21-IA**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes catorce de agosto de dos mil veintitrés, 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

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA
BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 24-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 15 de septiembre de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

LEGITIMADO ACTIVO: Jonatan Alexander Rosero Córdova y otros

CORREOS ELECTRÓNICOS: alexbarh_22@hotmail.com;
leonelmv10@hotmail.com; kirc5932@gmail.com; jonatanaeduce2017@gmail.com;
safesolutions.lawfirm@gmail.com; ricardolara6@hotmail.com

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente Constitucional de la República; Procurador General del Estado; y, Ministerio de Defensa.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos: 26; 57, numeral 17; 66, numerales 1 y 3, literales a y b; 132, numeral 1; y, 133, numeral 2 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

Los accionantes solicitan:

“Que declare la inconstitucionalidad formal de los artículos: 61.3 y 84 del Reglamento a la ley de armas, municiones, explosivos y accesorios reformado por el Decreto Ejecutivo No. 707 emitido el 1 de abril de 2023 y publicado en el Registro Oficial Registro Oficial No. 288 del 12 de abril de 2023; del artículo 1 de dicho Decreto Ejecutivo; así como de los artículos 9 y 11 del Acuerdo Ministerial No. 194, emitido por el Ministerio de Defensa, publicado en el Registro Oficial No. 194 del 27 de mayo de 2022; y, los artículos 58, 59, 62, 63 y Disposición General Vigésimo Segunda del

Acuerdo Ministerial No. 145, emitido por el Ministerio de Defensa el 14 de abril de 2023”.

De igual manera, los accionantes solicitan la suspensión provisional de las normas acusadas como inconstitucional.

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

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

JV/FA/NGA

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

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

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