

# REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

2693-16-EP/21 En el Caso No. 2693-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2693-16-EP .....	2
7-14-IN/21 y acumulados En el Caso No. 7-14-IN y acumulados. Acéptense parcialmente las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas dentro de los casos 7-14-IN, 21-14-IN y 86-15-IN.....	12
41-17-IN/21 y acumulados En el caso No. 41-17-IN y acumulados Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad planteada .....	38
421-17-EP/21 En el caso No. 421-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección. ....	59
75-16-IN/21 y acumulado En el caso No. 75-16-IN y acumulados. Acéptese parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Pablo Rodrigo Albuja Espinosa, en calidad de Gerente General de Medicina para el Ecuador MEDIECUADOR - HUMANA S.A.; y, Patricio Alejandro Ávila Rivas, representante legal de ECUASANITAS S.A. ....	66
3132-17-EP/21 En el caso No. 3132-17-EP Desestímense las pretensiones de la acción extraordinaria de protección No. 3132- 17-EP. ....	114



**Sentencia No. 2693-16-EP/21**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 25 de agosto de 2021

### **CASO No. 2693-16-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, al verificar que la Sala Única de la Corte Provincial de Orellana, desconoció la regla jurisprudencial establecida en la sentencia constitucional No. 001-10-PJO-CC, al analizar criterios de admisibilidad de una acción extraordinaria de protección.

#### **I. Antecedentes Procesales**

1. El 14 de agosto de 2013, en razón a la acusación particular presentada por Erwin Vicente Guamán Gualpa<sup>1</sup>, la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Loreto, provincia de Orellana (en adelante “la Unidad Judicial”), en audiencia de formulación de cargos<sup>2</sup>, ordenó el inicio de la etapa de instrucción fiscal en contra de los señores Manuel Antonio Bravo Vélez y Wilter Gutemberg Cevallos Saltos, como presuntos autores del delito de robo calificado tipificado en los artículos 551 y 552 del antes vigente Código Penal<sup>3</sup>.
2. El 23 de enero de 2014, la Unidad Judicial, dictó auto de llamamiento a juicio en contra de los procesados Manuel Antonio Bravo Vélez y Wilter Gutemberg Cevallos Saltos. En esta resolución además se dispuso la medida cautelar de prisión preventiva

<sup>1</sup> A Foja 6 del expediente de la causa No. 22303-2013-0219, se observa que el señor Erwin Vicente Guamán Gualpa en calidad de denunciante en su denuncia oral, determinó que el señor Manuel Antonio Velez Bravo fue testigo del delito de robo perpetrado en su domicilio. Asimismo, a foja 329 del expediente citado, consta el reconocimiento de firma y rúbrica del señor Erwin Vicente Guamán Gualpa, de fecha 1 de noviembre de 2013, en donde reconoce como suya la acusación particular planteada en contra de los señores Manuel Antonio Bravo Vélez y Wilter Gutemberg Cevallos Saltos.

<sup>2</sup> El proceso fue signado con el número 22303-2013-0219.

<sup>3</sup> Código Penal Derogado. **Art. 551.-** El robo será reprimido con prisión de uno a cinco años y con reclusión menor de tres a seis años en los casos en que se perpetre con violencia contra las personas, tomando en consideración el valor de las cosas robadas. **Art. 552.-** El máximo de la pena establecida en el artículo anterior, se aplicará al responsable si concurre alguna de las siguientes circunstancias: 1a.- Si las violencias han producido heridas que no dejen lesión permanente; 2a.- Si el robo se ha ejecutado con armas, o por la noche, o en despoblado, o en pandilla, o en caminos o vías públicas; 3a.- Si se perpetrare el robo con perforación o fractura de pared, cercado, techo o piso, puerta o ventana de un lugar habitado o sus dependencias inmediatas; y, 4a.- Cuando concorra cualquiera de las circunstancias de los números 2o, 3o y 4o del Art. 549. Cuando concurren dos o más de las circunstancias a que se refiere este artículo, la pena será de reclusión menor de seis a nueve años. Si las violencias han ocasionado una lesión permanente de las detalladas en los Art. 466 y 467, la pena será de reclusión mayor de ocho a doce años. Si las violencias han causado la muerte, la pena será de reclusión mayor especial de dieciséis a treinta años.

para el procesado Manuel Antonio Bravo Vélez, indicándose que: *“Toda vez que el procesado MANUEL ANTONIO BRAVO VELEZ se encuentra prófugo, conforme establece el Art. 233 del Código de Procesal Penal, se ordena la suspensión de la iniciación de la etapa de juicio hasta que el procesado sea detenido o se presente voluntariamente”*.

3. El 8 de junio de 2016, la Unidad Judicial, mediante auto, sostuvo *“por constatarse del parte policial suscrito por los señores Policías Sgop- Milton Efraín Ibarra Rea, Cbop. Amilcar Floresmiló Vásquez Ulcuango y Cbos. Jaime Marcelo Flores Arboleda, que se ha procedido a la captura del ciudadano Manuel Antonio Bravo Vélez (...), por lo tanto se dispone se emita la respectiva boleta constitucional de encarcelamiento en contra de ciudadano MANUEL ANTONIO BRAVO VELEZ”*.
4. El mismo día, el juez de la Unidad Judicial, giró la boleta de encarcelamiento No. 22303-2016-000034, para el señor Manuel Antonio Bravo Vélez.
5. El 10 de junio de 2016, el señor Erwin Vicente Guamán Gualpa, en su calidad de presunta víctima y acusador particular, compareció al proceso y expuso: *“Del oficio Nro. 2366-PJ-Z8-PN1, mediante el cual se adjunta un parte policial, le hace conocer la detención del ciudadano MANUEL ANTONIO BRAVO VELEZ, CON CEDULA DE CIUDADANÍA (...), cuando Yo en la denuncia que presente en Fiscalía señale como testigo al señor MANUEL ANTONIO VELEZ BRAVO y que también sería uno más de los presuntos autores del delito (sic)”*.
6. El 10 de junio de 2016, la Unidad Judicial, mediante auto, manifestó: *“Conforme lo expresado por la víctima y acusador particular la denuncia presentada dentro de la causa signada con el Nro. 2230320130219 es en contra de MANUEL ANTONIO VELEZ BRAVO y la persona a quien se detiene y que se encuentra privada de libertad es MANUEL ANTONIO BRAVO VELEZ, siendo evidente que no se trata de la misma persona. (...) de oficio SE REVOCA el auto emitido con fecha ocho de junio de dos mil dieciséis y SE ORDENA la inmediata libertad del ciudadano MANUEL ANTONIO BRAVO VELEZ”*.
7. El 15 de junio de 2016, el agente fiscal del cantón Loreto, Dr. Paco Ramiro Arteaga Montaña (en adelante “el agente fiscal”), apeló la decisión que antecede de fecha 10 de junio de 2016 y la identificó como “auto de nulidad”. En la argumentación de su recurso, el agente fiscal señaló que, en caso de considerar que el señor Manuel Antonio Bravo Velez no era la persona que la Fiscalía debía acusar, el acusador particular -en atención al principio de contradicción- debió solicitar la revocatoria, suspensión o revisión de la prisión preventiva, en ese sentido, el fiscal indica que *“si se demostraba que existía omonimos (sic) jamás me hubiera opuesto al pedido”* en atención a ello invoca el principio de objetividad, debiendo procurar con la tramitación del proceso pues ya existe un auto de llamamiento a juicio y se encuentra dispuesta la medida cautelar de prisión preventiva para Manuel Antonio Bravo Velez.

8. El 17 de junio de 2016, la Unidad Judicial, denegó la concesión del recurso de apelación interpuesto por el agente fiscal, manifestando que *“en la fecha referida, no se ha emitido AUTO DE NULIDAD alguno, existiendo si (sic) un auto mediante el cual al amparo de lo previsto en el Art. 290 del Código de Procedimiento Civil, SE REVOCAR (sic) el auto emitido el 8 de junio del presente año”*.
9. El 22 de junio de 2016, el agente fiscal, interpuso recurso de hecho en contra del auto de 17 de junio de 2016. El 23 de junio de 2016, la Unidad Judicial remitió el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Orellana.
10. El 13 de octubre de 2016, la Sala Única de la Corte Provincial de Orellana (en adelante “la Sala”), mediante sentencia resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de 8 de junio de 2016, dejando en vigencia la medida cautelar de prisión preventiva dictada, *“debiendo emitirse la boleta para la localización y captura del ciudadano MANUEL ANTONIO BRAVO VELEZ”*.
11. El 17 de octubre de 2016, el señor Erwin Vicente Guamán Gualpa solicitó a la Sala: *“1. Se digne aclarar si la persona que consta en la denuncia presentada es MANUEL ANTONIO VELEZ BRAVO y si la investigación se inició en contra también de MANUEL ANTONIO VELEZ BRAVO. 2. Se digne aclarar si el Señor Fiscal encargado dentro de la investigación es quien cambia de MANUEL ANTONIO VELEZ BRAVO a la identidad de MANUEL ANTONIO BRAVO VELEZ (...)”*. El 1 de noviembre de 2016, la Sala rechazó el pedido de aclaración solicitado.
12. El 1 de diciembre de 2016, el señor Erwin Vicente Guamán Gualpa (en adelante “el accionante”), planteó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 13 de octubre de 2016 y el auto de 1 de noviembre de 2016.
13. El 16 de diciembre de 2016, la Sala Única de la Corte Provincial de Orellana mediante auto resolvió *“por extemporánea, inadmitir la acción constitucional propuesta, y dispone su archivo”*.
14. El 21 de diciembre de 2016, el accionante compareció directamente ante la Corte Constitucional y presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 16 de diciembre de 2016.
15. El 13 de junio de 2017, la Sala de Admisión, conformada por los anteriores jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinargote y Manuel Viteri Olvera en calidad de ponente, admitió a trámite la presente causa.
16. El 5 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

17. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, mediante providencia del 10 de diciembre de 2020, avocó conocimiento de esta y solicitó a las autoridades judiciales impugnadas que se pronuncien sobre los cargos contenidos en la demanda del accionante.

## II. Competencia

18. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución -en adelante, “CRE”-, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -en adelante, “LOGJCC”-.

## III. Decisión judicial impugnada

19. Conforme se identifica del segundo acápite del libelo de demanda del accionante, el objeto de la presente causa recae sobre el auto de 16 de diciembre de 2016 emitido por la Sala Única de la Corte Provincial de Orellana.<sup>4</sup>

## IV. Alegaciones de las partes

### Del legitimado activo

20. El accionante alega que se han vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica (**Art. 82 CRE**) y al debido proceso en la garantía de motivación (**Art. 76.7.1 CRE**).
21. Como argumentos sostuvo:

- a. Respecto a la seguridad jurídica, afirma que la autoridad judicial demandada no acata la jurisprudencia vinculante de la sentencia constitucional No. 001-10-PJO-CC, en la parte que establece:

*“2. ¿Cuál es el deber de la judicatura, sala o tribunal que dictó la sentencia definitiva ante la interposición de una acción extraordinaria de protección?”*

*Las judicaturas salas o tribunales que dictan una decisión definitiva, y ante quienes se interpone una acción extraordinaria de protección están impedidos para efectuar un análisis de admisibilidad, dicha competencia es exclusiva de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional. (...)”*

- b. Por su parte, en lo concerniente a la garantía de la motivación, manifiesta: *“Los señores jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Orellana debieron MOTIVAR con una carga argumentativa que JUSTIFIQUE las razones (sic) por las que se apartan de la JURISPRUDENCIA VINCULANTE”.*

---

<sup>4</sup> En atención a los principios pro actione, informalidad condicionada y economía procesal, esta Corte tramitará la acción extraordinaria de protección presentada directamente ante este Organismo.

### **Posición de la autoridad judicial requerida**

22. El 18 de diciembre de 2020, la autoridad judicial requerida presentó su informe de descargo, donde expresó:

*“el Tribunal se pronunció en que no procedía la acción extraordinaria, toda vez que de permitir la misma, todo auto interlocutorio que no pone fin al proceso o toda providencia de mero trámite sería objeto de acción extraordinaria, e irían los procesos a conocimiento de la Corte Constitucional por el sólo hecho de haber presentado dicha acción constitucional; y justamente esto es lo que restringe el Art. 94 de la Constitución, al establecer que la acción extraordinaria de protección procederá únicamente contra sentencias o autos definitivos, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, mismo que se interpondrá ante la Corte Constitucional, que no es el caso del auto interlocutorio de nulidad, como se deja indicado”.*

### **V. Análisis del caso**

#### **Determinación del problema jurídico**

23. Luego de analizar los argumentos expuestos por el accionante ha sido posible corroborar que los mismos comparten un mismo núcleo argumentativo, a saber, la falta de acatamiento a una regla procesal establecida en una sentencia emitida por esta Corte Constitucional.
24. Visto esto, la Corte reconducirá<sup>5</sup> el análisis constitucional a una presunta violación del derecho a la seguridad jurídica<sup>6</sup>, en tanto que se refieren a las vulneraciones constitucionales derivadas de la falta de aplicación de una regla jurisprudencial y la normativa señalada en el párrafo supra.

#### **Pronunciamiento sobre el objeto**

25. De la acción extraordinaria de protección y de la revisión integral del expediente constitucional, se advierte que, a primera vista, este caso se ajustaría a los presupuestos de la jurisprudencia de esta Corte Constitucional relativa a la excepción a la preclusión<sup>7</sup> pues se impugna la resolución de fecha 16 de diciembre de 2016, emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Orellana, que resuelve

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 687-13-EP/20, párr. 25.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 537-14-EP/20, párr. 29.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52. Asimismo, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1944-12-EP/19, 05 de noviembre de 2019, párr. 40. En atención a las sentencias No. 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019 y Sentencia No. 1944-12-EP/19, 05 de noviembre de 2019, la Corte Constitucional dispuso que ante el incumplimiento de requisitos de objeto o agotamiento de recursos en las acciones extraordinarias de protección, la Corte “no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso” dejando a salvo la posibilidad de que caso a caso la Corte revise las circunstancias y particularidades en que se ven involucradas y la posible existencia de gravamen irreparable, para decidir conocer o no las alegaciones de la acción extraordinaria de protección.

inadmitir la acción extraordinaria de protección propuesta contra la auto del 13 de octubre de 2016 que resolvió, a su vez, declarar la nulidad de todo el proceso penal a partir del auto de fecha 8 de junio de 2016. Por las circunstancias particulares que se advierten en los antecedentes de este caso, y la alegación sobre la presunta inobservancia del (i) precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 001-10-PJO-CC; y (ii) del artículo 62 de la LOGJCC; ante la posibilidad de que exista un gravamen irreparable, esta Corte considera pertinente realizar el análisis de las presuntas vulneraciones constitucionales que han sido alegadas por el accionante.

### Seguridad jurídica

26. La Constitución de la República en su artículo 82 establece que:

*Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.*

27. En virtud del derecho a la seguridad jurídica, las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que les serán aplicadas<sup>8</sup>. Asimismo, esta Corte Constitucional en la sentencia No. 1797-18-EP/20, manifestó que: *“la inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica. Por lo expuesto, en estos supuestos no sería necesario verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales”*.<sup>9</sup>
28. En el caso in examine, el accionante afirma que la autoridad judicial demandada se habría extralimitado de sus competencias al haber inadmitido por extemporánea su demanda de acción extraordinaria de protección, incoada el 1 de diciembre de 2016; lo cual habría implicado un desconocimiento de la regla jurisprudencial definida en la sentencia constitucional No. 001-10-PJO-CC, de conformidad con la cual el análisis de admisibilidad de este tipo de garantías jurisdiccionales, es de competencia exclusiva de la Corte Constitucional.<sup>10</sup>
29. En este contexto, este Organismo considera oportuno recordar que la obligatoriedad y vinculatoriedad de los precedentes que emite la Corte Constitucional, constituyen principios básicos e irreductibles de la justicia constitucional y pilares fundamentales para la estabilidad del Estado Constitucional de derechos y justicia. Estos principios tienen como objetivo proteger la vinculatoriedad de las decisiones del máximo

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 2152-11-EP/19, párr. 22; Sentencia No. 1249-12-EP/19, párr. 21.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. No. 1797-18-EP/20, párr. 45.

<sup>10</sup> En este mismo sentido, la LOGJCC, en su artículo 62, establece: **“La acción extraordinaria será presentada ante la judicatura, sala o tribunal que dictó la decisión definitiva; éste ordenará notificar a la otra parte y remitir el expediente completo a la Corte Constitucional en un término máximo de cinco días”**. (Énfasis añadido)

órgano de control e interpretación constitucional, y velar por el respeto de los derechos de las personas.

30. La sentencia constitucional No. 001-10-PJO-CC, emitida dentro del caso No. 0999-09-JP, corresponde a aquellas sentencias que de conformidad con el artículo 436.6 de la CRE, constituyen jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión.
31. Dentro de los problemas jurídicos resueltos por esta sentencia, se encuentra el problema jurídico relativo a: “¿Cuál es el deber de la judicatura, sala o tribunal que dictó la sentencia definitiva ante la interposición de una acción extraordinaria de protección?”; frente a lo cual, la Corte Constitucional fijó como regla jurisprudencial que:

*“Las judicaturas salas o tribunales que dictan una decisión definitiva, y ante quienes se interpone una acción extraordinaria de protección están impedidos para efectuar un análisis de admisibilidad, dicha competencia es exclusiva de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional. Las juezas y jueces, una vez recibida la demanda, deberán remitir el expediente completo a la Corte Constitucional en un término de cinco días, como lo dispone el Art. 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.*
32. En este sentido, el análisis de admisibilidad que efectúa la Corte Constitucional, a diferencia de los análisis de admisibilidad que ejecutan las distintas instancias y grados de la justicia ordinaria, es un análisis integral y exhaustivo que no delega la calificación de requisitos o parámetros de admisibilidad a otras instancias.
33. Así, a diferencia de lo que se observa, por ejemplo, en instituciones procesales de jurisdicción ordinaria, como la casación civil, donde la competencia para el estudio del cumplimiento de requisitos, está dividida entre los jueces provinciales y los conjuces nacionales, de tal forma, que los primeros analizan la oportunidad en la interposición del recurso, y los segundos, los demás requisitos que exige la ley para la admisión de este medio de impugnación. En el caso de la acción extraordinaria de protección, la competencia es exclusiva y excluyente de la Corte Constitucional para estudiar y pronunciarse sobre la admisibilidad de una causa, es totalizador e incluye a todos los parámetros determinados por la LOGJCC y la CRE para la admisibilidad de estas garantías jurisdiccionales.
34. En consecuencia, únicamente la Corte Constitucional ostenta la titularidad y la competencia para verificar la adecuación del objeto, el respeto de los términos y la oportunidad, el cumplimiento de requisitos formales, las construcciones argumentativas, y la relevancia constitucional de las demandas de acción extraordinaria de protección. Por consiguiente, toda contravención a esta regla de competencia, traduce un desequilibrio y una grave lesión al sistema de garantías constitucionales.

35. En efecto, la consideración de que se le permita a las autoridades judiciales impugnadas ser partícipes de la admisión de demandas constitucionales presentadas en su contra, implicaría un claro atentado al principio de imparcialidad. De igual manera, el permitir que operadores jurisdiccionales, especializados en la resolución de materias y conflictos infra constitucionales, intervengan en el conocimiento de garantías jurisdiccionales de competencia exclusiva de la Corte Constitucional como la acción extraordinaria de protección, cuya esencia es inherentemente constitucional, significaría un notable detrimento en la naturaleza de esta garantía.
36. Finalmente, la Corte considera pertinente reiterar que el único organismo autorizado para apartarse de los precedentes constitucionales vinculantes, es la propia Corte Constitucional, conforme lo establecido en el artículo 2.3 de la LOGJCC, que dispone: *“La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia”*.
37. En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional al verificar que la Sala Única de la Corte Provincial de Orellana, al haber inadmitido, por supuestamente ser extemporánea, la acción extraordinaria de protección del accionante, y disponer su archivo, desconoció el carácter obligatorio y vinculante de la regla jurisprudencial establecida en la sentencia constitucional No. 001-10-PJO-CC, lo cual tradujo una alteración injustificada en el sistema de competencias de la Corte Constitucional, y en las reglas de juego que rigen la fase de admisión de las acciones extraordinarias de protección, derivando en la lesión del derecho a la seguridad jurídica.

### **Reparación integral**

38. Como medida de reparación integral, la Corte Constitucional decide dejar sin efecto el auto de 16 de diciembre de 2016, dictado por la Sala Única de la Corte Provincial de Orellana, en el que se resolvió *“por extemporánea, inadmitir la acción constitucional propuesta, y dispone su archivo”*.
39. No obstante, en atención a las particularidades de la presente causa, este Organismo advierte que la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 13 de octubre de 2016 y el auto de 1 de noviembre de 2016, que resolvieron declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de 8 de junio de 2016, dejando en vigencia la medida cautelar de prisión preventiva dictada, *“debiendo emitirse la boleta para la localización y captura del ciudadano MANUEL ANTONIO BRAVO VELEZ”*, no ha sido resuelta por la Corte Constitucional hasta la presente fecha, de tal forma que, pese a encontrarse en el expediente judicial remitido a este Organismo, la misma no ha sido objeto de admisión.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Es preciso distinguir la acción extraordinaria de protección presentada el 1 de diciembre de 2016, de la planteada el 21 de diciembre de 2016. Así, mientras que la primera demanda tuvo por objeto impugnar un auto de nulidad y otro de aclaración que dejaron vigente una medida cautelar; la segunda impugnó el auto

40. En consideración de lo antedicho, este Organismo considera oportuno remitir el expediente judicial que contiene la demanda de acción extraordinaria de protección descrita en el párrafo precedente a la Secretaría General de la Corte Constitucional a efectos de que se le asigne un nuevo número de causa y se proceda al sorteo de esta, con el objetivo de que algunas de las composiciones de los tribunales de sala de admisión de este Organismo proceda a analizar su admisibilidad y resolverla en auto.
41. Asimismo, se hace un llamado de atención a los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Orellana que resolvieron inadmitir una acción extraordinaria de protección inobservando normativa expresa y precedentes jurisprudenciales vinculantes.

## VI. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección **No. 2693-16-EP**.
2. Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del señor Erwin Vicente Guamán Gualpa.
  - 2.1. Como medidas de reparación se dispone:
    - i. Dejar sin efecto el auto de 16 de diciembre de 2016, dictado por la Sala Única de la Corte Provincial de Orellana.
    - ii. Ordenar que el expediente de la causa No. 2693-16-EP sea remitido a la Secretaría General de la Corte Constitucional, a efectos de que se designe un nuevo número de causa para la acción extraordinaria de protección del 1 de diciembre de 2016 para que se lleve a cabo el respectivo sorteo, a efectos de que se analice su admisibilidad siguiendo el trámite legal previsto.
3. Llamar la atención a los jueces que conformaron la Sala Única de la Corte Provincial de Orellana que emitieron el auto del 16 de diciembre de 2016, por haberse extralimitado en sus competencias y haberse pronunciado sobre la admisibilidad de una acción extraordinaria de protección.

---

de 16 de diciembre de 2016, a través del cual la Sala Única de la Corte Provincial de Orellana inadmitió la primera demanda de acción extraordinaria de protección propuesta por el accionante.

4. Notifíquese, publíquese y devuélvase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
 Fecha: 2021.08.30 15:56:36 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 25 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
 Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**CASO Nro. 2693-16-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 7-14-IN/21 y acumulados**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito D.M., 25 de agosto de 2021.

### **CASO No. 7-14-IN y acumulados**

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

#### **SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de la Ordenanza que determina los procedimientos administrativos para la regularización de las personas que habiendo pertenecido a las compañías en situación de hecho, han venido brindando el servicio de taxi en las parroquias rurales de Ambato, contrastándola con el derecho al trabajo en interdependencia con la libertad a desarrollar actividades económicas y la igualdad y no discriminación.

#### **I. Antecedentes y procedimiento**

1. La presente acción se refiere a las demandas de acción pública de inconstitucionalidad en contra de: (i) el artículo 5 inciso segundo,<sup>1</sup> artículo 6 literal b) y e)<sup>2</sup> de la “Ordenanza que determina los procedimientos administrativos para la regularización de las personas que habiendo pertenecido a las compañías en situación de hecho, han venido brindando el servicio de taxi en las parroquias rurales de Ambato” del 1 de abril de 2014, y, en contra de (ii) los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y disposiciones generales de la reforma y codificación de dicha Ordenanza del 28 de julio de 2015<sup>3</sup> (“Ordenanza impugnada”); signadas con los números 007-14-IN, 019-14-IN, 020-14-IN, 021-14-IN, 24-14-IN y 86-15-IN.
2. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite los casos de forma individual en autos de fecha 24 de junio de 2014,<sup>4</sup> 8 de octubre de 2014,<sup>5</sup> 9 de diciembre de 2014,<sup>6</sup> 24 de marzo de 2015<sup>7</sup> y 10 de mayo de 2016.<sup>8</sup>
3. Mediante providencia del 9 de enero de 2018, el Pleno del Organismo, dispuso la acumulación de las causas 19-14-IN, 020-14-IN, 021-14-IN, 024-14-IN, 086-15-IN al proceso 007-14-IN por existir identidad de objeto y acción.

<sup>1</sup> Casos 019-14-IN, 020-14-IN, 024-14-IN.

<sup>2</sup> Caso 021-14-IN, 007-14-IN.

<sup>3</sup> Caso 086-15-IN.

<sup>4</sup> Caso 007-14-IN.

<sup>5</sup> Caso 019-14-IN.

<sup>6</sup> Caso 020-14-IN y 24-14-IN.

<sup>7</sup> Caso 021-14-IN.

<sup>8</sup> Caso 086-15-IN.

4. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019 el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, la cual correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento de esta mediante providencia de 20 de agosto de 2020.
5. El 20 de agosto de 2020, la jueza sustanciadora requirió a la Secretaría del Concejo Municipal de Ambato que emita certificación sobre la vigencia de las normas demandadas; además, verificó la celebración de la audiencia pública que se llevó a cabo el 27 de septiembre de 2016 y confirmó que contaba con las posiciones de las partes y del Procurador General del Estado en los expedientes acumulados, por lo que estableció que no había la necesidad de realizar una nueva audiencia.
6. Mediante oficio del 7 de septiembre de 2020, la Secretaría del Concejo Municipal de Ambato certificó que la Ordenanza del 1 de abril de 2014 fue derogada en virtud de la depuración de la normativa cantonal, entrando en vigencia la Ordenanza denominada *“Reforma y Codificación de la Ordenanza que determina los procedimientos administrativos, para la regularización de las personas que pertenecen a las compañías constituidas, han venido brindando el servicio de taxi en las parroquias rurales del cantón Ambato”* discutida y aprobada en sesiones del Concejo Municipal de Ambato los días 30 de junio y 28 de julio de 2015.

## II. Competencia

7. 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, número 1, letra d y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

## III. Normas impugnadas

8. Como consta en el párrafo 6 *supra*, las normas de la Ordenanza impugnada emitida en el 2014 fueron derogadas. Sin embargo, su contenido se ha mantenido en la reforma y codificación de dicha Ordenanza en el 2015, por lo que en este apartado se detallarán únicamente las normas que fueron expedidas en el 2015:

<b><i>Reforma y Codificación de la Ordenanza que determina los procedimientos administrativos, para la regularización de las personas que pertenecen a las compañías constituidas, que han venido brindando el servicio de taxi en las parroquias rurales del cantón Ambato</i></b>	
<b>Capítulo I Generalidades</b>	
<b>Artículo 1 Objeto y ámbito</b>	<i>“Las disposiciones de la presente ordenanza tienen como exclusivo objeto, normar los procedimientos administrativos para la regularización de las personas que habiendo pertenecido a las compañías en situación de hecho, han venido brindando el servicio de transporte en las parroquias rurales del cantón Ambato desde el año 2009, lo que se realizará mediante su habilitación operacional a través de un proceso de calificación de</i>

	<i>conductores y vehículos, constitución legal y otros aspectos inherentes, sin perjuicio de las disposiciones que al respecto se encuentran en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y sus reglamentos”</i>
<b>Artículo 2. Resolución del Concejo Municipal</b>	<i>“El proceso de regularización del servicio de taxi, se realizará en cumplimiento de la resolución de concejo No. 372 de 6 de agosto del 2013, a las personas que habiendo pertenecido a las compañías cuya constitución fue aprobada por la Superintendencia de Compañías, teniendo como información de base el oficio No. 2916-ANT-ANT-2012, emitido por la Agencia Nacional de Tránsito”</i>
<b>Artículo 3. Autoridad administrativa</b>	<i>“El órgano u organismo competente de la Municipalidad de Ambato para el otorgamiento de las habilitaciones operacionales previstas en esta ordenanza para la prestación del servicio de taxi convencional de parroquias rurales, será la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad. Corresponderá igualmente a la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad, de ser necesario, expedir el documento habilitante requerido por la Ley de Compañías o de ser del caso, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, en forma previa a la expedición de la resolución en virtud de la cual se confiere la personería jurídica a las empresas que se dedicarán a este giro comercial.”</i>
<b>Artículo 4. Servicio de taxi convencional en parroquias rurales</b>	<i>“Taxi convencional de parroquias es aquel que se presta exclusivamente al interior de una parroquia rural o entre parroquias rurales. Eventualmente, los conductores podrán trasladar usuarios desde el ámbito territorial autorizado en el correspondiente permiso de operación hacia la ciudad de Ambato, pero en ningún caso podrá recoger usuarios, en estos destinos eventuales, ni podrá permanecer en ellos prestando el servicio de taxi.”</i>
<b>Capítulo II Procedimiento Sección I Calificación de Aplicantes</b>	
<b>Artículo 5. Convocatoria</b>	<i>“En los diez días siguientes a la promulgación de la presente reforma a la Ordenanza, la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad procederá a realizar la convocatoria a las personas que estuvieren interesadas en formular su aplicación para la regularización de los servicios que han venido prestando, al amparo de la resolución No. 372 del Concejo Municipal de Ambato y, tomando como base el oficio No. 2916-ANT-ANT-2012, emitido por la Agencia Nacional de Tránsito. Solo podrá aplicar al proceso de regularización una persona natural por cada vehículo a ser destinado al servicio de taxi; que no sea o haya sido socio o accionista de una operadora de taxis en los últimos diez años y se encuentre legalmente capacitado para conducir vehículos automotores para este tipo de servicio. La aplicación e inscripción es individual, por tanto, no se aceptarán intermediarios ni la participación de organizaciones o dirigentes que actúen a nombre de terceros.”</i>
<b>Artículo 6. Calificación</b>	<i>“El proceso se iniciará con la calificación de las personas naturales que, siendo socios de las compañías cuya constitución fue aprobada por la</i>

<p><b>de los aplicantes</b></p>	<p><i>Superintendencia de Compañías en el año 2012, y que constan en el listado del oficio No. 2916-ANT-ANT-2012 emitido por la Agencia Nacional de Tránsito, cumplan con todos y cada uno de los siguientes requisitos:</i></p> <p><i>a) Poseer licencia categoría profesional tipo "C" o superior</i></p> <p><i>b) Constar como socio activo de una de las compañías que constan en el listado del oficio N: 2916-ANT-ANT-2012 emitido por la Agencia Nacional de Tránsito, con sus respectivos cupos, a fin de que por ningún concepto se incrementen estos cupos que constan en dicho listado.</i></p> <p><i>c) Ser titular exclusivo del vehículo destinado al servicio de taxi en parroquias rurales. No se podrá expedir una calificación de taxi rural a favor de fideicomisos o copropietarios de vehículos que serán destinados al servicio de taxi;</i></p> <p><i>Sin embargo, la calificación del vehículo podrá ser emitida a favor del aplicante que justifique que el vehículo destinado al servicio de taxi en parroquias rurales ha sido de propiedad de la sociedad conyugal o de la sociedad de bienes que tiene legalmente formada, de su cónyuge o conviviente en unión de hecho o de uno de sus parientes dentro del primer grado de consanguinidad;</i></p> <p><i>d) Tener la nacionalidad ecuatoriana; en el caso de extranjeros, contar con las autorizaciones o permisos de trabajo que, con arreglo a lo dispuesto en la legislación sobre derechos de los extranjeros en el Ecuador, resulten suficientes para amparar la realización de la prestación del servicio de taxi en parroquias rurales;</i></p> <p><i>e) Estar domiciliado en el territorio del cantón Ambato, al menos durante cinco años ininterrumpidos anteriores a la fecha de sanción de la presente ordenanza. La Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad verificará el cumplimiento de este requisito a través del registro único de contribuyentes, el catastro municipal, los comprobantes de pago de servicios públicos a nombre del aplicante, o cualquier otro documento público que de fe del domicilio del aplicante;</i></p> <p><i>f) Haber dado cumplimiento a sus obligaciones de carácter tributario a las que estuviere obligado de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y municipal hasta la fecha de su aplicación;</i></p> <p><i>g) Haber dado cumplimiento a los requisitos generales de carácter legal para la circulación del vehículo en el cantón Ambato;</i></p> <p><i>h) Acreditar no encontrarse inmerso en la prohibición de la Disposición General Décimo Octava de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, mediante la presentación de certificados de las instituciones mencionadas en dicha disposición; e,</i></p> <p><i>i) Declaración juramentada de no haber pertenecido a organizaciones de transporte comercial en taxis durante el período establecido en la presente Ordenanza y no ser servidor público del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato."</i></p>
<p><b>Artículo 7. Solicitud y documentos de respaldo</b></p>	<p><i>"Los aplicantes deberán presentar en el lugar y en la fecha indicada en la convocatoria, su solicitud acompañada de la documentación de soporte de la información suministrada.</i></p> <p><i>De manera particular, deberá presentar en original o fotocopia compulsada, los siguientes documentos:</i></p> <p><i>a) Cédula de ciudadanía y certificado de votación del aplicante;</i></p>

	<p>b) Licencia de conducir categoría profesional, tipo "C" o superior;</p> <p>c) Matrícula del vehículo vigente y cualquier documento público o privado que justifique el cumplimiento de los requisitos previstos en los literales a) y b) del artículo anterior.</p> <p>d) Certificado de la historia laboral del aplicante, de los cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de la aplicación, otorgado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas o el Instituto de Seguridad Social de la Policía;</p> <p>e) Certificado de que el vehículo del que dispone el aplicante haya aprobado la revisión vehicular respectiva por la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad;</p> <p>f) Certificado de no adeudar a la Municipalidad de Ambato;</p> <p>g) Última declaración del impuesto a la renta del aplicante, si hubiese estado obligado de conformidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano;</p> <p>h) Seguro obligatorio de accidentes de tránsito 'SOAT' vigente, del vehículo que dispone el aplicante; e,</p> <p>i) Declaración juramentada del aplicante, rendida ante cualquier notario público, en el que indique lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La fecha desde la cual ha venido prestando el servicio de taxi de hecho;</li> <li>2. La titularidad y los datos del o de los vehículos con los cuales ha prestado el servicio de taxi hasta la fecha de su aplicación; y,</li> <li>3. El principal sector geográfico dentro del cantón Ambato en que se ha prestado el servicio de taxi.</li> </ol> <p>Para el caso de la prestación del servicio de taxi en las zonas de las parroquias rurales, la declaración juramentada incluirá la identificación de la parroquia rural y el tiempo durante el cual ha prestado el servicio de taxi en esta parroquia.</p> <p>La Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad, al recibir la aplicación durante el procedimiento administrativo podrá solicitar toda documentación o información que considere necesaria para subsanar la aplicación."</p>
<p><b>Artículo 8. Resolución de calificación</b></p>	<p>"La Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad, una vez concluido el plazo previsto en la convocatoria, procederá a la calificación de los aplicantes, mediante la expedición de resoluciones administrativas individuales, de las que se podrá plantear los recursos administrativos previstos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización."</p>
<p><b>Sección II</b></p> <p><b>Calificación de vehículo para la prestación del servicio de taxi en las parroquias rurales</b></p>	
<p><b>Artículo 9. Calificación de taxi</b></p>	<p>"Una vez que se hubieren expedido las resoluciones administrativas de calificación de los aplicantes y éstas se hallaren en firme, se convocará a quienes hayan sido calificados, para la siguiente etapa del proceso que es la calificación de taxi.</p> <p>Ninguna operadora podrá prestar el servicio de taxi con vehículos que no cuenten con la calificación de taxi otorgada por la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad.</p> <p>La calificación de taxi únicamente autoriza conducirlo al titular del</p>

	<i>vehículo o al conductor que éste contratarse para el efecto, cumpliendo todas las disposiciones legales vigentes y, exclusivamente para la prestación del servicio de taxi autorizado, mediante el permiso de operación otorgado por la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad.”</i>
<b>Artículo 10. Características y condiciones de los vehículos</b>	<i>“Sin perjuicio de lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional y municipal, los vehículos destinados a la prestación del servicio de taxis al amparo de esta ordenanza, se sujetarán a las normativas técnicas vigentes, así como a los reglamentos de homologación expedidos a nivel nacional por la Agencia Nacional de Tránsito.”</i>
<b>Artículo 11. Color</b>	<i>“El color de los vehículos destinados al servicio de taxi será amarillo, sin perjuicio de la aplicación de signos y franjas distintivas que determine la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad, mediante el correspondiente reglamento, en razón de la clase y/o subclase de servicio.”</i>
<b>Artículo 12. Otorgamiento de la calificación de vehículo</b>	<i>“De conformidad con las condiciones establecidas, la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad emitirá las correspondientes calificaciones de taxi de servicio rural; en el evento de que en primera revisión, se realizaren observaciones, su vigencia estará condicionada a que su titular acredite haber realizado los ajustes y dado el cumplimiento a las condiciones que se hubieren establecido por parte de la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad, dentro del plazo que se determinará para el efecto, el que no podrá exceder de treinta días desde la fecha de la primera revisión.”</i>
<b>Artículo 13. Ajustes y cumplimiento de requisitos</b>	<i>“Durante el período preestablecido, los titulares de las calificaciones de taxi deberán: a) Adecuar sus vehículos a la regla técnica de características y condiciones para los vehículos destinados al servicio de taxi que se encontrare vigente; y, b) En general, ajustarse a los requisitos y dar cumplimiento a las condiciones previstas en las bases de la convocatoria. Vencido el plazo previsto para el período de ajustes y cumplimiento de requisitos, las calificaciones de taxi que hubieran sido otorgadas caducarán si no se hubieren efectuado los correspondientes ajustes o se hubieren cumplido las condiciones establecidas por la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad.”</i>
<b>Sección III Calificación de los conductores</b>	
<b>Artículo 14. Definición</b>	<i>“Se entiende por conductor a toda persona mayor de edad, legalmente autorizada para conducir vehículos, generalmente de servicio público o comercial, que cuente con licencia categoría profesional tipo "C" o superior.”</i>
<b>Artículo 15. Registro del conductor</b>	<i>“Con el propósito de proveer al usuario información oficial y cualquier otro necesario sobre el servicio de taxi autorizado, el propietario o el conductor autorizado por él para el efecto, deberá obtener de la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad el registro municipal de conductor. El registro municipal de conductor no constituye autorización administrativa para el ejercicio de la actividad; es netamente informativo y se otorgará solo a las personas que cuenten con habilitación operacional.”</i>

<b>Capítulo III</b> <b>Habilitaciones operacionales</b>	
<b>Artículo 16.</b> <b>Permisos de operación</b>	<p><i>“Las personas jurídicas, a través de su representante legal, deberán solicitar el correspondiente permiso de operación agregando a su petición los requisitos documentales previstos por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, establecidos en la presente ordenanza, entre los que necesariamente se acreditará la titularidad de sus socios o accionistas de las calificaciones de taxi, en el número mínimo necesario y el cumplimiento de los restantes requisitos y condiciones.</i></p> <p><i>Las habilitaciones operacionales previstas en esta Ordenanza se otorgarán nominalmente, a través de las operadoras y no serán disponibles o negociables por su titular, por encontrarse fuera del comercio; no podrán ser objeto de medidas cautelares o de apremio, arrendamiento, cesión o bajo cualquier figura, transferencia o traspaso de su explotación o uso.</i></p> <p><i>La conservación del número de vehículos con los que se hubiere otorgado el correspondiente permiso de operación se sujetará al régimen de sustitución o cambio previstos en la ordenanza municipal respectivamente.</i></p> <p><i>En el permiso de operación, la Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad determinará los horarios mínimos que deberán cumplirse en la prestación del servicio, de conformidad con la ley.”</i></p>
<b>Disposiciones generales</b>	
<b>Primera.</b>	<p><i>“Las operadoras y los titulares de los vehículos destinados al servicio de taxi en las parroquias rurales del cantón Ambato, que se hubieren acogido al presente régimen de regularización, estarán sujetos a la Ordenanza General que Regula el Transporte y el Tránsito en el cantón Ambato.”</i></p>
<b>Segunda.</b>	<p><i>“Con la expedición de la presente Ordenanza se cierra definitivamente el proceso de regularización de las personas que habiendo pertenecido a las compañías en situación de hecho han venido brindando el servicio de transporte en las parroquias rurales del cantón Ambato; en consecuencia mientras no exista estudio que sustente la necesidad de ampliar este tipo de servicios se prohíbe el incremento de cupos y la creación de nuevas cooperativas de esta modalidad.”</i></p>
<b>Tercera.</b>	<p><i>“Se autoriza al señor Alcalde para que expida los reglamentos que fueren necesarios para la aplicación de la presente Ordenanza.”</i></p>
<b>Cuarta.</b>	<p><i>“La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de su sanción y promulgación.</i></p> <p><i>Quedan derogadas todas las normas reguladas y disposiciones emitidas anteriormente y que se opongan a la presente Ordenanza.”</i></p>

#### **IV. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad**

##### **4.1. Fundamentos de la acción, pretensión y argumentos de las partes**

##### **4.1.1 César Efraín Jarrín Jarrín, René Olivio Sánchez Villacís, Víctor Hugo Solís Solís y Luis Medardo Aguas Acosta (demanda 7-14-IN) y Edgar Ernesto Paredes Ramírez (demanda 21-14-IN)**

9. El Organismo ha observado que los argumentos del caso 21-14-IN son idénticos a los señalados en la demanda 7-14-IN, respecto de la impugnación del literal e) del artículo 6 de la Ordenanza, por lo que en este punto se realizará una sola descripción de la fundamentación utilizada en ambos casos, en relación a dicho literal.
10. En este contexto, los accionantes solicitan la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de los literales b) y e) del artículo 6 de la prenombrada Ordenanza, esto es, haber venido prestando el servicio antes del 1 de diciembre de 2009 y estar domiciliado en Ambato al menos cinco años ininterrumpidos, respectivamente, alegando que es contrario al artículo 325 (derecho al trabajo) “*y siguientes*” de la Constitución.
11. Señalan que se infringen además el artículo 11 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 8, relativos a los principios de aplicación de normas, el artículo 66 numerales 14, 15 y 16 y 29 literal a) y d), sobre derechos de libertad; y, el artículo 9 de la Constitución, referente a derechos y deberes de las personas extranjeras. En este contexto, mencionan que son “*derechos que se nos quiere conculcar con la aplicación de la Ordenanza en la forma en la (sic) actualmente se encuentra aprobada*”.
12. Indican que el literal b) del artículo 6, es “*contrario a todo principio constitucional, pues la ley no tiene efecto retroactivo, se quiere legislar con dedicatoria a sabiendas de nuestro derecho a trabajar y de nuestros derechos adquiridos conforme lo determina el Art. 11 numeral 8 inciso segundo de nuestra Constitución (...); el Art. 82 ibídem (...)*”, que se refiere a la seguridad jurídica.
13. En relación al literal e) del artículo 6 señalan que viola el principio de igualdad, al acceso al trabajo, el buen vivir, la libertad de movilización y es incongruente con el artículo 11 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 8, artículo 66 numerales 14, 15, 16 y 29 literales a) y d); y, el artículo 9 de la Constitución. Al respecto manifiestan que “*nuestra Constitución no indica en ninguna parte que sea necesario residir o tener domicilio específico para poder laborar en una ciudad determinada, en la actualidad claramente cualquier ciudadano puede trabajar en cualquier parte de la república y efectivamente así sucede, no se puede coartar nuestro derecho al trabajo (...)*”. Es necesario anotar que no se encontró fundamentación respecto a vicios de forma de las normas impugnadas.

#### **4.1.2. Segundo Gerardi Barona Ledesma (demanda 019-14-IN), Luis Rodrigo Sisa Achupatin (No. 20-14-IN) y Marco Balladares Villacís (No. 24-14-IN)**

14. Esta Corte ha verificado que en las causas número: 19-14-IN, 20-14-IN y 24-14-IN, los fundamentos y pretensiones de las demandas son idénticas, por lo que en el presente acápite se realizará una sola descripción respecto a los argumentos expuestos por los diferentes accionantes.
15. Los accionantes cuestionan la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 5 de la Ordenanza derogada, que exige como requisito para aplicar al proceso de regularización que la persona natural aplicante no sea o haya sido socio o accionista de una operadora de taxis en los últimos diez años, manifestando que los derechos constitucionales

vulnerados fundamentalmente son el derecho al trabajo y el derecho a la igualdad y no discriminación, en este contexto refieren que:

La igualdad de derecho (...) está siendo vulnerada en el inciso segundo del art. 5 de la Ordenanza (...), al querer de manera absurda exigir como requisito que los beneficiarios de esta Ordenanza no hayan sido socio o accionista de una operadora de taxis en los últimos diez años, conociendo perfectamente que en la actualidad toda persona tiene derechos y en efecto así sucede, a trabajar en cualquier actividad, ya que de la misma constitución se pregona el buen vivir. (...)

Nuestra Constitución no indica en ninguna parte que sea necesario que para acceder al derecho a trabajar un ecuatoriano, debe dejar de trabajar en otras actividades lícitas y legales, y solo debe esperar a que las autoridades, en este caso seccionales, le permitan cumplir con su deber como padre (...), en la actualidad claramente cualquier ciudadano puede trabajar en cualquier parte de la república y efectivamente así sucede, no se puede coartar nuestro derecho al trabajo reconocido en las leyes nacionales como Internacionales. (sic).

16. Siendo su pretensión “*se declare la Inconstitucionalidad del inciso segundo del art. 5 de la Ordenanza (...) por vicios de fondo y forma y en tal virtud se resuelva eliminar la referida prohibición que atenta a las garantías constitucionales de todo ecuatoriano (...)*”, sin que exista fundamentación alguna respecto a los vicios de forma de la Ordenanza.

**4.1.3. Cesar Efraín Jarrín Jarrín, Rene Olivio Sánchez Villacís, Víctor Hugo Solís Solís y Luis Medardo Aguas Acosta (demanda 86-15-IN)**

17. Los accionantes cuestionan la constitucionalidad del texto íntegro de la Reforma y Codificación de la Ordenanza sustitutiva o vigente, de la siguiente manera:
- i. Respecto del artículo 1, sobre el objeto y ámbito, señalan “*no es que las compañías estaban en situación de hecho, al contrario se encontraban legalmente constituidas; lo que se encontraba en situación de hecho, era la actividad de taxis, ya que no cuentan con los permisos de operación, lo que motivó la creación de la ordenanza*”
  - ii. En cuanto al artículo 2, sobre la resolución del Concejo Municipal, respecto a la frase “*habiendo pertenecido*”, determinan que “*no se acata lo estipulado en la Ley de Compañías dentro del derecho Societario, refiriéndose a las personas que han pertenecido más no de las personas que actualmente pertenecen a la compañía, y que gozan de todos los derechos y obligaciones adquiridas por la compra de acciones*”.
  - iii. Respecto al artículo 3, sobre la autoridad administrativa, establecen que el derecho presuntamente trasgredido es el de trabajo, debido a que “*(e)l espíritu de la Ordenanza, debería tener como fin el **REGULARIZAR** la actividad de taxis que realizaban su actividad en situación de hecho, de las compañías constituidas legalmente en el año 2012, **MÁS NO EL DE CREAR NUEVAS COMPAÑÍAS O SUPRIMIRLAS** situación que contraviene disposiciones legales expresas, ya que no*

*se pueden crear más Compañías, Cooperativas, etc., de transporte de taxis, en el Ecuador, por disposición de la Ley y del Plan Maestro de Tránsito en el cantón Ambato... ”. (Énfasis de la demanda)*

- iv. En cuanto al artículo 4, sobre el servicio de taxi convencional en parroquias rurales, determinan que el derecho presuntamente vulnerado es el de la identidad de la persona jurídica, afirmando que *“con esta ordenanza se desconoce su razón social”*, sin dar argumentación alguna.
- v. Respecto al artículo 5, sobre la convocatoria, establecen que el derecho presuntamente atentado es el de seguridad jurídica, debido a que *“establece la prohibición de que para la aplicación intervengan intermediarios, ni organizaciones o dirigentes que actúen a nombre de terceros.”*
- vi. En cuanto al literal e) del artículo 6, sobre la exigencia de estar domiciliados en el territorio del cantón Ambato, al menos durante cinco años ininterrumpidos anteriores a la fecha de sanción de la Ordenanza sustitutiva o vigente, determinan que presuntamente se están violando los derechos al trabajo e igualdad y no discriminación, pues *“en este literal se está discriminando a las personas por su situación geográfica, no pueden ser cuestionadas por su lugar de domicilio, ni tampoco puede ser una condicionante para ejercer el legítimo derecho al trabajo...”*
- vii. Asimismo, respecto del literal i) del artículo 6, relativo a la exigencia de presentar una declaración juramentada de no haber pertenecido a organizaciones de transporte comercial, sostienen que *“(s)e obliga a emitir una declaración juramentada, a personas que constan en una compañía y que por disposición de esta ordenanza crearon nuevas compañías existiendo dos declaraciones juramentadas de la misma persona que pretende obtener un taxi...”* Además, manifiestan que *“es inadmisibles una prohibición de esta magnitud (...) cuando las actuaciones de estos accionistas fueron con anterioridad a la emisión de la ordenanza, (...) pareciera que (...) la elaboración de esta normativa, tiene por objetivo, atentar contra las personas, que pese a haber venido (...) laborando como taxistas desde el año 2009, ahora resulta que en el año 2015, ya no se les quiere permitir por disposición normativa continuar...”*
- viii. Respecto al literal d) del artículo 7, sobre la exigencia de presentar un certificado de la historia laboral del aplicante, de los cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de la aplicación, mencionan que *“no pueden por ordenanza cuestionar actos laborales de carácter personal, que fueron realizados con anterioridad a lo dispuesto en la ordenanza.”*
- ix. En cuanto al artículo 8, sobre la resolución de calificación, determinan que se hace caso omiso a la Ley de Compañías y de la actuación de sus representantes legales; respecto al artículo 9, sobre la calificación de taxi, sostienen que existe una subrogación de funciones; en cuanto al artículo 10, sobre la característica y condiciones de los vehículos, se limitan a afirmar que la autoridad municipal debe

cumplir con los requerimientos expedidos a nivel nacional; respecto al artículo 11, sobre el color, sostienen que es un aspecto meramente administrativo y no obedece a una normativa de fondo; y, en cuanto al artículo 12, sobre el otorgamiento de calificación de vehículo, se limitan a afirmar que es una normativa descontextualizada que obedece a aspectos reglamentarios; sin argumentar en ninguno de los artículos descritos la presunta incompatibilidad normativa.

- x. Respecto al artículo 13, sobre ajustes y cumplimiento de requisitos, sostienen que presuntamente este violenta el derecho a la seguridad jurídica, *“ya que la intervención de las compañías legalmente constituidas, no son aperturadas por esta ordenanza”*.
  - xi. En cuanto al artículo 14, sobre la definición de conductor, se limitan a afirmar que existe una subrogación de competencias generando una falta de atención a los requerimientos de fondo; y, respecto al artículo 15, sobre el registro del conductor, determinan que este debe dar seguridad al usuario; no argumentan la presunta transgresión de derecho alguno o incompatibilidad normativa.
  - xii. Respecto al artículo 16, sobre permisos de operaciones, determinan que *“el GADMA, no puede condicionar el número de personas que se necesita para conformar una compañía ya que las (que) están formadas pueden subsistir con más de dos miembros (...) inobservando la Ley de Compañías...”*
  - xiii. En cuanto a la disposición general primera, determinan que se ha inobservado lo dispuesto en el artículo 425 de la Constitución; respecto a la disposición general segunda, sostienen que no existe un estudio técnico que justifique la necesidad de implantar el servicio de taxis en las parroquias, pues el número de personas no lo amerita, lo contrario haría que se obligue a trabajar en una zona con actividad mínima no suficiente para cubrir las necesidades básicas de los taxistas; respecto a la disposición general tercera, establecen que esta violenta más el proceso de regularización con la emisión de normativas inconstitucionales; y, en cuanto a la disposición general cuarta, determinan que con la derogación de normas anteriores se violenta más aún el derecho a la seguridad jurídica; sin argumentar en ninguna de las disposiciones descritas la presunta incompatibilidad normativa.
18. Siendo su pretensión *“se declare la inconstitucionalidad de todos y cada uno de los artículos que hemos enunciado sin perjuicio que ustedes señores magistrados, declaren como tal otras disposiciones que no han sido expuestas (...)”* Sin que se verifique que exista fundamentación alguna respecto a los vicios de forma de la Ordenanza sustitutiva o vigente.

#### **4.2. Argumentos de la Procuraduría General del Estado**

19. La Procuraduría General del Estado (en adelante, “PGE”) presentó a la Corte Constitucional cuatro escritos dentro de los casos 7-14-IN (30 de julio de 2014), 19-14-IN (11 de noviembre de 2014), 21-14-IN (17 de abril de 2015), y 86-15-IN (13 de junio

de 2016). En dichos escritos se emitieron argumentos idénticos en torno a las demandas de inconstitucionalidad.

20. Sobre la presunta incompatibilidad con el principio de no discriminación, referente a la letra e) del artículo 6 de la Ordenanza derogada, sostiene que *“(e)l requisito (...) se orienta a dotar de información para verificar que la actividad se venía desarrollando con anterioridad a la vigencia de la Ordenanza y en el territorio que es objeto del otorgamiento del permiso de operación correspondiente (...)”*.
21. De manera general, establece que con la finalidad de asegurar el derecho al trabajo el Concejo Municipal de Ambato *“busca legalizar a las personas que prestaban el servicio de taxi ejecutivo (...) de manera irregular sin contar con los permisos legales correspondientes”*, insistiendo que la norma impugnada no es discriminatoria.
22. Adicionalmente, en el caso 86-15-IN sostiene la PGE que *“(e)l argumento fundamental de los accionantes es meramente semántico...”* Asimismo, manifiesta que los accionantes en *“realidad se refieren a (...) una presunta vulneración del principio de jerarquía normativa y a una supuesta contradicción entre la Ley de Compañías, y Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y la Ordenanza Municipal, por ello se desprende que la impugnación realizada no es de índole constitucional, pues se enfoca en un tema infraconstitucional (...)”*.
23. En conclusión solicita que este Organismo *“emita sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad propuesta, por improcedente”*.

#### **4.3. Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato**

24. El Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato (en adelante, “GAD de Ambato”), por medio del Alcalde y Procurador Síndico de ese entonces, ingresó a la Corte Constitucional seis escritos dentro de los casos No. 7-14-IN (12 de agosto de 2014), 19-14-IN (5 de noviembre de 2014), 20-14-IN (27 de enero de 2015), 21-14-IN (10 de abril de 2015), 24-14-IN (27 de enero de 2015), y 86-15-IN (14 de junio de 2016). En dichos escritos emitió argumentos idénticos en torno a las demandas de inconstitucionalidad.
25. En este contexto afirma que la Ordenanza impugnada *“trata de evitar monopolios y oligopolios (...) legalizar a las personas que vienen prestando el servicio de taxi ejecutivo, puesto que es sólo para ellos la regularización implantada, no se puede permitir que personas que se hayan dedicado por muy poco tiempo a prestar este servicio, hoy pretendan que se los regularice...”*.
26. Sobre la presunta incompatibilidad con el derecho al trabajo y principio de no discriminación explica que *“si se está solicitando que el ‘aplicante a la regularización’ justifique estar domiciliado en el cantón Ambato por lo menos 5 años antes a la sanción de la Ordenanza, es con el fin de completar el requisito (...) que justifique haber PRESTADO DE HECHO el servicio de taxi ejecutivo antes del 1 de diciembre de 2009*

*(...) porque como Municipio de un cantón, somos los obligados a procura(r) el bienestar de las personas que habitan dentro de la circunscripción (...) de ahí que de existir personas que hayan prestado este mismo servicio (...) pero en otros cantones, pueden regularizarse en el lugar donde hayan realizado esas labores...”* (Énfasis en la demanda)

27. Finalmente, solicita que se rechace la demanda de inconstitucionalidad.

#### **4.4. Terceros con interés (*amicus curiae*)**

28. De conformidad con el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se presentó el siguiente escrito en calidad de *amicus curiae* dentro del caso No. 7-14-IN:

##### **- Compañía de Taxi Ejecutivo Nuevo Ambato TRANSAMBATO S.A.**

29. El 22 de septiembre de 2016, Luis Saltos Chalguan e Isidro Montero Velasco en calidad de Gerente General y Presidente respectivamente de la Compañía de Taxi Ejecutivo Nuevo Ambato TRANSAMBATO S.A., (en adelante, “TRANSAMBATO”), presentaron un escrito en relación con la acción de inconstitucionalidad presentada en el caso No. 7-14-IN, en el que señalan que el GAD de Ambato ha otorgado a su representada el permiso de operaciones correspondiente.

#### **V. Asuntos preliminares**

30. En las acciones públicas de inconstitucionalidad se solicita como medida cautelar la suspensión provisional de las Ordenanzas impugnadas, con base al numeral 6 del artículo 79 de la LOGJCC, mismas que debían ser resueltas por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional de aquella época.<sup>9</sup> No obstante, se deja constancia que en los autos de admisión no se procedió a aceptar o rechazar la solicitud de medidas cautelares.
31. La Ordenanza descrita en el párrafo 8 *supra* expedida el 28 de julio de 2015, según su Disposición General Cuarta, derogó a la Ordenanza expedida el 1 de abril de 2014. No obstante, esta Corte al analizar si existe una posible configuración de unidad normativa, verifica que ambas Ordenanzas tienen una relación lógica, necesaria, principal y objetiva,<sup>10</sup> pues las normas impugnadas de la Ordenanza derogada son recogidas en la Ordenanza vigente, por lo cual este Organismo declara la configuración de unidad

---

<sup>9</sup> Segundo inciso del artículo 32 de la LOGJCC: “La petición podrá ser interpuesta conjuntamente con el requerimiento de cualquiera de las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución, cuando tenga por objeto detener la violación del derecho. En estos casos, las medidas cautelares se tramitarán previamente a la acción para declarar la violación de derechos por lo que no se requerirá la calificación del requerimiento para que proceda la orden de medidas cautelares; de ser procedente, la jueza o juez podrá ordenar las medidas cautelares cuando declare la admisibilidad de la acción. (...)”

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 010-15-SIN-CC, caso No. 0017-13-IN, pág. 7. Sentencia No. 4-19-OP/19, párr. 54.

normativa entre la Ordenanza derogada y aquella que la reemplazó,<sup>11</sup> al respecto se realizará el análisis de control constitucional abstracto de la Ordenanza sustitutiva o vigente (en adelante, “**Ordenanza impugnada**”).

32. Se observa que los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad material y formal de la Ordenanza impugnada, sin embargo, en las demandas no consta argumento alguno que verse sobre la supuesta inconstitucionalidad por razones de forma, sino solamente su enunciación en la pretensión. Asimismo, esta Corte no observa elementos que desvirtúen la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas por razones de forma. No obstante, el hecho de que el Organismo no realice un pronunciamiento sobre la forma de la Ordenanza impugnada, no implica *per se* una validación de su constitucionalidad.

## VI. Análisis constitucional

33. La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo de control abstracto de constitucionalidad que recae en este Organismo por disposición del artículo 436 numeral 2 de la Constitución. Es necesario precisar que el control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo el garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de la norma infraconstitucional respecto de las normas consagradas en la Constitución de la República.<sup>12</sup>
34. En las demandas se acusó la inconstitucionalidad del texto íntegro de la Ordenanza impugnada, con énfasis en sus artículos 5 inciso segundo y el artículo 6 literales b) y e); sin embargo, con el fin de efectuar el control material de la Ordenanza impugnada, es preciso señalar las normas que se analizarán teniendo en cuenta los argumentos planteados en las demandas acumuladas y las normas que se alegan son presuntamente incompatibles con la Constitución por razones de fondo.
35. De la revisión integral de la demanda,<sup>13</sup> se desprende que se alega una presunta incompatibilidad con los derechos a la seguridad jurídica, trabajo, propiedad privada, identidad de la persona jurídica en los artículos 1, 2, 3, 4, 13 y 16 de la Ordenanza impugnada, cuya fundamentación principal para justificar la presunta incompatibilidad es la inobservancia y contradicción a la Ley de Compañías y la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Es decir, los accionantes han sostenido que la Ordenanza impugnada infringe la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico porque es contraria a leyes infraconstitucionales, y en consecuencia, sería inconstitucional.<sup>14</sup> Similar argumento se desarrolla en relación a los artículos 6 literales

---

<sup>11</sup> Aplicando el principio de configuración de unidad normativa que rige al control abstracto de constitucionalidad recogido en el literal a) del numeral 9 del artículo 76 de la LOGJCC: “*Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados (...)*”.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 75-15-IN/21, párr. 100.

<sup>13</sup> Caso 86-15-IN.

<sup>14</sup> Ver párr. 17.

- b) e i), 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15 y las cuatro disposiciones generales;<sup>15</sup> donde tampoco se encuentran cargos que demuestren o permitan presumir la incompatibilidad alegada.
- 36.** Este Organismo, en su reciente jurisprudencia,<sup>16</sup> respecto a los argumentos expuestos en las acciones de inconstitucionalidad ha determinado que: *“Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad normativa”* (entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico).
- 37.** La misma sentencia, señala que: *“como regla general, cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiere acudir a normas constitucionales para resolverlo, entonces no es objeto de control abstracto de constitucionalidad. (...) 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.”*
- 38.** Por lo expuesto, en el marco de una acción de inconstitucionalidad, a este Organismo no le corresponde analizar la contradicción entre una Ordenanza y leyes infraconstitucionales. De tal modo, se abstendrá de analizar las presuntas incompatibilidades de los artículos antes señalados, al tratarse de asuntos de legalidad, lo cual no es objeto de este tipo de acción, quedando a salvo el derecho de reclamar en las instancias judiciales correspondientes. En esa misma línea, además de no existir argumentos que demuestren la incompatibilidad con las normas constitucionales, esta Corte tampoco observa elementos que desvirtúen la presunción de constitucionalidad de dichas normas en la medida que la mayoría de ellas regulan aspectos procedimentales del vehículo, permisos de operación, registros, entre otros.
- 39.** Por otra parte, los accionantes otorgan a este Organismo argumentos suficientes respecto de una presunta incompatibilidad con los derechos constitucionales al trabajo e igualdad y no discriminación contenida en el inciso segundo del artículo 5<sup>17</sup> y letra e)<sup>18</sup> del artículo 6 de la Ordenanza impugnada,<sup>19</sup> por ello, se analizará la constitucionalidad material de los referidos artículos.

---

<sup>15</sup> Casos: 86-15-IN y 7-14-IN.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 94-15-IN/21, párr. 25, 29, 32 y 34.

<sup>17</sup> *“Solo podrá aplicar al proceso de regularización una persona natural por cada vehículo a ser destinado al servicio de taxi; que no sea o haya sido socio o accionista de una operadora de taxis en los últimos diez años y se encuentre legalmente capacitado para conducir vehículos automotores para este tipo de servicio.”*

<sup>18</sup> *“Estar domiciliado en el territorio del cantón Ambato, al menos durante cinco años ininterrumpidos anteriores a la fecha de sanción de la presente ordenanza. La Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad verificará el cumplimiento de este requisito a través del registro único de contribuyentes, el catastro municipal, los comprobantes de pago de servicios públicos a nombre del aplicante, o cualquier otro documento público que de fe del domicilio del aplicante;”*

<sup>19</sup> Casos: 7-14-IN, 19-14-IN, 20-14-IN, 21-14-IN, 24-14-IN y 86-15-IN.

40. Los artículos sujetos a análisis en definitiva refieren a los requisitos o criterios que deben cumplir los aplicantes, personas naturales, para ser calificados dentro del proceso de regularización de taxis ejecutivos. Estos requisitos señalan:
- a) Solo podrá aplicar al proceso de regularización una persona natural que no sea o haya sido socio o accionista de una operadora de taxis en los últimos diez años; y,
  - b) Estar domiciliado en el territorio del cantón Ambato, al menos durante cinco años ininterrumpidos anteriores a la fecha de sanción de la Ordenanza impugnada, (en adelante, “**requisitos de calificación impugnados**”).
41. Previo a resolver sobre la constitucionalidad de los requisitos de calificación impugnados y los derechos invocados, y, habiendo analizado de la normativa vigente<sup>20</sup> en la que el GAD de Ambato funda su competencia, la Corte observa que las normas impugnadas fueron dictadas en el marco de las competencias otorgadas en el numeral 6 del artículo 264 de la Constitución y el literal a) del artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el Concejo Municipal de Ambato ejerció su facultad normativa<sup>21</sup> al emitir la Ordenanza impugnada, misma que planifica, regula y controla el transporte terrestre comercial, específicamente el servicio de taxis ejecutivos, pues es una de las competencias exclusivas otorgada al GAD de Ambato, además de contar con un Convenio de Transferencia de Funciones celebrado

<sup>20</sup> En este contexto, la Constitución en el numeral 6 del artículo 264, establece como una de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: “Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.” En concordancia, la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en el literal c) del artículo 30.5 ratifica como una de las competencias de dichos Gobiernos, “c) Planificar, regular y controlar las actividades y operaciones de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, los servicios de transporte público de pasajeros y bienes, transporte comercial y toda forma de transporte colectivo y/o masivo, en el ámbito intracantonal, conforme la clasificación de las vías definidas por el Ministerio del Sector;”

La prenombrada ley en el artículo 57, establece el concepto de servicio de transporte terrestre comercial, definiéndolo como “el que se presta a terceras personas a cambio de una contraprestación económica, siempre que no sea servicio de transporte colectivo o masivo. Para operar un servicio comercial de transporte se requerirá de un permiso de operación, en los términos establecidos en la presente Ley y su Reglamento.” (Énfasis añadido). Dicha norma continúa indicando que, dentro de la clasificación del servicio de transporte terrestre comercial, se encuentra el servicio de taxis “los cuales serán prestados únicamente por operadoras de transporte terrestre autorizadas para tal objeto y que cumplan con los requisitos y las características especiales de seguridad establecidas por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.” (Énfasis añadido).

En el mismo sentido, el Reglamento de dicha ley, en la parte pertinente del numeral 2) del artículo 62 manifiesta: 2. **Taxi:** Consiste en el traslado de terceras personas a cambio de una contraprestación económica desde un lugar a otro dentro del ámbito intracantonal autorizado para su operación, y excepcionalmente fuera de ese ámbito cuando sea requerido por el pasajero. (...). Deberán cumplir las exigencias definidas en el reglamento específico emitido para el efecto... (Énfasis añadido y resaltado fuera del texto.)

<sup>21</sup> Otorgada en el literal a) del artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: “Art. 57.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde: a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones”.

con el Gobierno Nacional el 13 de febrero de 2007,<sup>22</sup> por el cual se transfiere al GAD de Ambato las competencias en materia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.

42. En consecuencia, se concluye que el GAD de Ambato tenía competencia para emitir la Ordenanza impugnada, sin embargo, esta Ordenanza debía desarrollar la normativa cantonal sin restringir derechos, de lo contrario, estaría faltando a la coherencia que debe tener el ordenamiento jurídico con los derechos consagrados en la Constitución. Por lo tanto, esta Corte procederá a hacer el control constitucional pertinente, a través de la confrontación material de los requisitos de calificación impugnados con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas, sin considerar, consecuentemente, los efectos puntuales de su aplicación en casos concretos, dado que aquello es ajeno al control abstracto de constitucionalidad.<sup>23</sup> Para lo cual, resolverá los siguientes problemas jurídicos:

**6.1. ¿Los requisitos de calificación impugnados para la habilitación operacional de conductores que han venido brindando el servicio de transporte en las parroquias rurales del cantón Ambato, son incompatibles con el derecho al trabajo en interdependencia con el derecho a desarrollar actividades económicas?**

43. El artículo 33 de la Constitución reconoce el derecho al trabajo en los siguientes términos: *“Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.”*
44. Asimismo, este Organismo ha señalado que el derecho al trabajo busca garantizar y tutelar los derechos del trabajador para que estos sean respetados, pues este *“se constituye en una necesidad humana, que obligatoriamente debe ser tutelada por el Estado, a través del incentivo de políticas públicas que estimulen al trabajo a través de todas sus modalidades, así como también, a través de la protección de los derechos laborales de todas las trabajadoras y trabajadores.”*<sup>24</sup>
45. Frente a lo anterior, esta Corte también ha indicado que este derecho no es absoluto:<sup>25</sup> *“pues, de su naturaleza y de las repercusiones sociales de su ejercicio, se desprenden las limitaciones que la sujetan a prescripciones de carácter general establecidas por el*

<sup>22</sup> El cual se encuentra vigente a la luz de lo determinado en la Disposición General Primera del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que determina: *“PRIMERA.- Vigencia de los convenios de descentralización.- Los convenios de descentralización de competencias suscritos con anterioridad a este Código, entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, o que hayan entrado en vigencia por vencimiento de los plazos establecidos, mantendrán su vigencia, en el marco de la Constitución y este Código. Estas competencias no podrán ser revertidas. (...)”*.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados. párr. 96.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 006-16-SIN-CC, caso No. 0021-13-IN, págs. 13 y 14.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados. párr. 127.

*legislador en el ordenamiento jurídico vigente y a restricciones de índole concreta por parte de las autoridades administrativas.*”<sup>26</sup>

46. Por otra parte, el artículo 66 numeral 15 de la Constitución establece que: *“Se reconoce y garantizará a las personas (...) 15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva...”*
47. Del mismo modo, la Corte Constitucional, ha definido el derecho a desarrollar actividades económicas como: *“el derecho de libertad, que permite a la población efectuar actividades para generar ganancia en su beneficio, que finalmente le permitirá tener una vida digna, pero que contiene un límite a su ejercicio que se constituye en el cumplimiento de lo contemplado en la Constitución, la ley, y decisiones legítimas de autoridad competente; y que, además, se encuentra relacionado con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.”*<sup>27</sup>
48. Conforme lo señalado, la CRE en sus artículos 66. 15 garantiza el derecho a desarrollar actividades económicas como una forma de reconocimiento de la capacidad organizadora del ser humano de los diferentes insumos y factores de la economía, de su aptitud para disponer y emprender individual y colectivamente. En relación a lo expuesto, el derecho a desarrollar actividades económicas puede ser limitados o regulado.<sup>28</sup>
49. Ahora bien, respecto del tema que nos ocupa, en cuanto a los requisitos de calificación para acceder a un trabajo, la Constitución específicamente en el artículo 329 inciso cuatro establece: *“Los procesos de selección (...) se basarán en requisitos de habilidades, destrezas, formación, méritos y capacidades. Se prohíbe el uso de criterios e instrumentos discriminatorios que afecten la privacidad, la dignidad e integridad de las personas.”*
50. La misma Corte Constitucional en la sentencia 10-14-IN/20, señala que *“la ocupación de chofer profesional sea de manera independiente o mediante contratación, constituye innegablemente una forma de trabajo; y sin duda, dicha actividad laboral debe tener las regulaciones pertinentes mediante las normas idóneas, en este caso, la ley y los reglamentos que la desarrollan.”*<sup>29</sup>
51. En este orden de ideas, resulta importante establecer que la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y su Reglamento determinan las exigencias o requisitos al transporte terrestre comercial de servicio de taxis, tanto convencionales como ejecutivos.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 246-15-SEP-CC, caso No. 1194-13-EP, pág. 14.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 001-18-SEP-CC, caso No. 0332-12-EP, párr. 26

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 47-15-IN/21, párrs. 85 y 86.

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 10-14-IN/20 y acumulados. párr. 34.

<sup>30</sup> Al respecto, la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en uso de las competencias otorgadas por la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, expidió el Reglamento de Transporte Comercial de Pasajeros en Taxi con Servicio Convencional y Servicio

52. Existen reglas que abordan la temática del transporte público comercial, estableciendo requerimientos para su operación; sin embargo, ello no obsta que los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen competencia constitucional y legal para regular y controlar el transporte y el tránsito en sus jurisdicciones. Si bien, en la especie, nos encontramos ante disposiciones emitidas en ejercicio de una competencia exclusiva por parte de un gobierno autónomo descentralizado municipal, otorgada por la Constitución, la resolución de incompatibilidades debe resolverse considerando además, el principio de competencia,<sup>31</sup> so pena de vaciar de contenido, la autonomía política que conforme el artículo 238<sup>32</sup> de la Constitución, gozan todos los niveles de gobierno.<sup>33</sup>
53. Ahora bien, de las demandas<sup>34</sup> se observa que se alega la presunta infracción del derecho al trabajo debido a que: **a)** no se puede coartar el ejercicio del derecho al trabajo imponiendo como requisito que los beneficiarios de la Ordenanza impugnada no hayan sido socios o accionistas de una operadora de taxis en los últimos diez años, pues todas las personas tienen derecho a trabajar en cualquier actividad lícita y legal, no existiendo ninguna limitación constitucional que prescriba que para acceder a determinado trabajo no se debía previamente trabajar en otra actividad lícita; y, **b)** no puede ser condicionante para ejercer el derecho al trabajo el lugar de domicilio, pues las personas son libres de escoger su lugar de residencia, pudiendo trabajar en cualquier ciudad del país. En razón de estas alegaciones, este Organismo abordará el derecho al trabajo en interrelación con el derecho a desarrollar actividades económicas.

---

Ejecutivo, publicado en el Registro Oficial No. 642 del 27 de julio de 2009. En este contexto, el prenombrado reglamento en los literales i) y n) del artículo 19, relativos a los requisitos que deben cumplir los aplicantes, personas naturales, para ser calificados dentro del proceso de regularización de taxis ejecutivos y convencionales, señala que los mismos son: “i) *Copia certificada de los documentos personales de los dueños de los vehículos, que incluyen licencia profesional, en el caso de que sea el conductor de la unidad; si la persona que conduce el vehículo no es su propietario, se deberá adjuntar: copias certificadas de los documentos personales del conductor contratado: copias certificadas de la cédula de ciudadanía, papeleta de votación, licencia profesional, y el contrato de trabajo debidamente inscrito en el Ministerio de Relaciones Laborales (...) n) Historia laboral del socio, emitida y debidamente certificada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Lo dicho, guarda relación con la Disposición General Primera de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que dice: “El servicio ejecutivo podrá ser considerado como tal, en los demás que se prevén en el Reglamento conforme al artículo 57 de esta Ley, que establecerá las condiciones técnicas para la prestación de este servicio, que incluirá la propiedad del vehículo y la calificación del conductor como chofer profesional.”*

<sup>31</sup> Ángel Torres Maldonado, “Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador”, Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, No. 45 (2020): 221-243. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/6334>

<sup>32</sup> Constitución de la República del Ecuador: “Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.”

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 10-14-IN/20 y acumulados. Voto salvado, Dra. Teresa Nuques. párr. 18.

<sup>34</sup> Casos: 7-14-IN, 19-14-IN, 20-14-IN, 21-14-IN, 24-14-IN y 86-15-IN.

54. Los requisitos de calificación son claves para el acceso al empleo; asimismo, las exigencias de imparcialidad, igualdad de oportunidades, trato justo y no discriminación en los procedimientos de selección, se han convertido en una verdadera necesidad social, de este modo, tal como se señaló *supra*, la Constitución en el referido artículo 329, establece exclusivamente que los requisitos de calificación de personal para acceder a una actividad de trabajo, deberán basarse en: “*habilidades, destrezas, formación, méritos, y capacidades*”.
55. En este sentido, la elaboración de criterios para la selección de un candidato a un puesto de trabajo, no puede basarse en condicionamientos respecto al lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente sin una justificación razonable, pues son características del sujeto que en sí mismas no deberían condicionarlo para un determinado trabajo.
56. Sin embargo, esta Corte considera necesario afirmar que se puede adoptar diferencias o acciones positivas a través de medidas especiales destinadas a otorgar beneficios particulares a determinadas personas, cuando se trata de grupos tradicionalmente relegados y que requieran de una protección especial, las cuales serán catalogadas como no discriminatorias.<sup>35</sup>
57. Esta igualdad de oportunidades en el ámbito laboral implica que los criterios para acceder a un trabajo, no pueden estar basados en distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que no sean objetivas y razonables, salvo que se trate de las acciones afirmativas, que no es el presente caso dado que estos requisitos no están orientados a superar obstáculos para alcanzar el efectivo goce de derechos en igualdad de condiciones.
58. Es así, que los requisitos de calificación emanados por la Constitución evidentemente deben ser aplicados para la selección de personas naturales que pretenden calificarse dentro de un proceso de regularización de taxis ejecutivos, toda vez que estas personas

---

<sup>35</sup> Específicamente en temas laborales, esta afirmación se encuentra reconocida en el artículo 5 numeral 2 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) de la OIT. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece: “(L)os Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias. En razón de los efectos derivados de esta obligación general, los Estados sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables, cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana.” Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párrs. 104 y 105.

naturales lo que buscan es acceder a una actividad laboral lícita que innegablemente se constituye en una forma de trabajo.

59. En este contexto, de acuerdo al artículo 1 de la Ordenanza impugnada, el objetivo de la misma radica en:

(N)ormar los procedimientos administrativos para la regularización de las personas que habiendo pertenecido a las compañías en situación de hecho, han venido brindando el servicio de transporte en las parroquias rurales del cantón Ambato desde el año 2009, lo que se realizará mediante su habilitación operacional a través de un proceso de calificación de conductores y vehículos, constitución legal y otros aspectos inherentes, sin perjuicio de las disposiciones que al respecto se encuentran en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y sus reglamentos.

60. Esta Corte evidencia que el primer requisito de calificación impugnado, relativo a que la persona natural *“no sea o haya sido socio o accionista de una operadora de taxis en los últimos diez años...”* no resulta incompatible con el derecho al trabajo en interdependencia con la libertad de desarrollar actividades económicas, porque aunque está basado en una condición de no pertenencia a una operadora de taxis en un determinado tiempo, garantiza el fin que persigue la Ordenanza impugnada señalado *supra*, que radica en la regularización de aquellas personas que venían prestando el servicio de taxi de manera informal.
61. En definitiva, lo que hace el inciso impugnado es determinar y normar, quiénes pueden participar en el proceso de regularización establecido en la Ordenanza en referencia y que habrían sido colocadas en una situación de hecho, en razón de haber obtenido –para la constitución de sus compañías– la aprobación de la Superintendencia de Compañías, teniendo como información de base el oficio No. 2916-ANT-ANT-2012, emitido por la Agencia Nacional de Tránsito. Es así que la Ordenanza responde a dar solución jurídica a quienes se hallaban en una etapa de transición por efecto del proceso de descentralización de la competencia de tránsito y transporte para los GAD municipales, por tanto, se verifica una relación esencial entre el criterio previsto en el inciso segundo del artículo 5 de la Ordenanza impugnada y la regularización de aquellos que venían ejerciendo la actividad de taxista informal.
62. Por otro lado, la Corte observa que el segundo requisito de calificación impugnado, respecto *“a estar domiciliado en el cantón Ambato, al menos durante cinco años ininterrumpidos;”* no tiene una relación esencial con el desarrollo de la actividad laboral de taxista, pues independientemente del lugar donde tenga el domicilio la persona natural que ha venido prestando sus servicios de taxi en las parroquias rurales del cantón Ambato, puede resultar apta para aplicar a la regularización de su actividad prevista en la Ordenanza impugnada, por tanto, aquello tampoco es determinante para el ejercicio de la actividad referida.
63. En atención a lo expuesto, se estima necesario analizar detenidamente su razonabilidad, para lo cual se profundizará sobre este segundo requisito en el siguiente problema

jurídico que abordará si los requisitos de calificación encuentran justificación constitucional a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación.

**6.2. ¿Los requisitos de calificación para la habilitación operacional de conductores que han venido brindando el servicio de transporte en las parroquias rurales del cantón Ambato, son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación?**

64. El artículo 11 numeral 2 de la Constitución, consagra el derecho a la igualdad y no discriminación, al tenor de lo siguiente: “2. *Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado (...).*”
65. De la revisión de las demandas,<sup>36</sup> se desprende la alegación de la presunta incompatibilidad con el derecho a la igualdad y no discriminación, por parte de los requisitos de calificación, dado que: **i)** discriminan a las personas que honestamente han trabajado durante estos 10 años como socios o accionistas de una operadora de taxis, buscando una fuente de trabajo para solventar a sus familias y **ii)** discriminan a las personas solo por la condición de no estar domiciliado en la ciudad de Ambato.
66. En este contexto, la Corte Constitucional ha establecido que la prohibición de discriminación establecida en el artículo 11.2 de la Constitución, establece tres elementos para configurar el trato discriminatorio: **1)** la comparabilidad: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; **2)** la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente; y, **3)** la verificación del resultado, por el trato diferenciado y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos y la diferencia que discrimina cuando tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de derechos.<sup>37</sup>
67. En cuanto al punto 1: **comparabilidad**, es importante señalar que cuando se realiza una comparación entre grupos o sujetos, es posible la presencia tanto de semejanzas y diferencias al mismo tiempo, esto implica que debe realizarse “*un análisis más detallado para determinar la relevancia de cada una en relación con la situación concreta. De lo contrario, (...) se corre el riesgo de que se descarte de plano el análisis de razonabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado, bajo la idea de que los supuestos de hechos no son análogos.*”<sup>38</sup>
68. De los requisitos de calificación impugnados se puede observar que existen dos tipos de sujetos **a)**: quienes no han sido socios o accionistas de una operadora de taxis en los últimos 10 años y quienes sí han ostentado dicha categoría; y, **b)**: quienes no han tenido

<sup>36</sup> Casos: 7-14-IN, 19-14-IN, 20-14-IN, 21-14-IN, 24-14-IN y 86-15-IN.

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 6-17-CN/19. párr. 26.

<sup>38</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario. Segunda Edición. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2019. pág. 719.

su domicilio durante los últimos 5 años ininterrumpidos en el cantón Ambato y quienes sí gozan de tales condiciones.

69. Respecto al punto 2: **constatación de un trato diferenciado**, se verifica que los requisitos de calificación están basados en requisitos condicionantes, tales como no ser socio o accionista de una operadora de taxis como la categoría del domicilio de la persona que trata de regularizar su actividad. Al respecto, si bien en el presente caso no se advierte que las distinciones hayan operado con base en alguna de las categorías explícitamente expuestas en el artículo 11.2 de la Constitución, esta Corte es clara en establecer que las categorías nombradas de forma expresa en el artículo referido no tienen un carácter taxativo, sino ejemplificativo.
70. Es más, la propia disposición constitucional determina que *“Art. 11 (...) 2. (...) nadie podrá ser discriminado (...) por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.”*
71. A criterio del Municipio de Ambato, la distinción respecto al requisito de calificación contenido en el inciso segundo del artículo 5 de la Ordenanza impugnada, que dice: *“Solo podrá aplicar al proceso de regularización una persona natural por cada vehículo a ser destinado al servicio de taxi; que no sea o haya sido socio o accionista de una operadora de taxis en los últimos diez años y se encuentre legalmente capacitado para conducir vehículos automotores para este tipo de servicio”*, radica en evitar monopolios y oligopolios en el cantón, puesto que la Ordenanza se crea únicamente para legalizar a las personas que ya venían prestando el servicio de taxi ejecutivo de manera informal, tratando de este modo de evitar que personas que se hayan dedicado por muy poco tiempo a prestar este servicio, pretendan regularizarse.
72. En relación al requisito de calificación previsto en el artículo 6 literal e) de la Ordenanza impugnada, que señala *“(e)star domiciliado en el territorio del cantón Ambato, al menos durante cinco años ininterrumpidos anteriores a la fecha de sanción de la presente ordenanza...”*, el GAD de Ambato justifica su regulación, en virtud que como municipio es el llamado a defender y aplicar normativas que procuren el bienestar de las personas que habitan dentro de la circunscripción del cantón, de ahí que de existir personas que hayan prestado este mismo servicio de taxi ejecutivo pero en otros cantones, pueden regularizarse en el lugar donde hayan realizado esas labores. De este modo, la categoría que inspiró los requisitos de calificación, señalados fue el hecho de que los ex propietarios de una operadora de taxis formen monopolios y oligopolios como que las personas domiciliadas fuera del cantón Ambato no presten el servicio de taxi ejecutivo en dicha circunscripción territorial.
73. En este contexto, la Corte verifica que el primer requisito de calificación (relativo a que la persona natural *“no sea o haya sido socio o accionista de una operadora de taxis en los últimos diez años...”*) tiene un objetivo legítimo, que radica en evitar los monopolios y oligopolios y dar apertura al acceso a otras personas que hayan sido consideradas como socias de compañías ya constituidas; en ese sentido, resulta además,

conducente y necesaria. Por tanto, dicho trato diferenciado está justificado y no afecta los derechos de las personas que forman parte ya de una cooperativa de taxis, mas aún si, además, se cumple el objeto de la ordenanza que es la regularización de las personas que venían prestando servicios de taxi como se explicó en el párrafo 59-61 *supra*.

74. En relación al segundo requisito de calificación, “(e)star domiciliado en el territorio del cantón Ambato, al menos durante cinco años ininterrumpidos anteriores a la fecha de sanción de la presente ordenanza...”, la entidad accionada manifiesta que propende al bienestar de las personas que habitan dentro de determinada circunscripción cantonal - sin sustentar dicha afirmación-; por tanto, no se observa un motivo válido que justifique tal circunstancia personal con el ejercicio del oficio de taxista.
75. En este punto, la Corte recuerda que toda distinción efectuada entre grupos de personas, y toda regresión de derechos, debe tener como fundamento un proceso justificativo riguroso, que supere un alto nivel de escrutinio constitucional, el cual debe contar con una exposición de premisas y razones ciertas y comprobables que justifiquen la distinción o regresión del derecho, es decir, que evidencien la constitucionalidad de la medida implementada. En esta línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “(s)in embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.”<sup>39</sup>; por tanto, a continuación, se verificará el tercer elemento del test.
76. Sobre el punto 3: **verificación del resultado**, como se dijo, la diferencia es justificada cuando se promueve derechos para personas en situación de desigualdad,<sup>40</sup> mientras que la diferencia es discriminatoria cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos sin contar con la debida proporcionalidad.
77. Por lo expuesto, la Corte en atención al artículo 3.2 de la LOGJCC,<sup>41</sup> estima pertinente proceder con la verificación del test de proporcionalidad para dilucidar si se trata de una limitación legítima del derecho o si, al contrario, se trata de una restricción injustificada del mismo. Para ello, se examinará que el requisito de calificación bajo análisis: (i) persiga un fin constitucionalmente válido; y, (ii) sea (1) idóneo, (2) necesario y (3) proporcional en relación a dicho fin.

<sup>39</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-4/84, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, párr. 56.

<sup>40</sup> Ver párr. 56.

<sup>41</sup> “Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- (...) 2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.”

78. En relación al fin constitucionalmente válido (*i*), esta Corte verifica que el segundo requisito de calificación, consistente en estar domiciliado en el cantón Ambato para ser calificado como aplicante, no persigue un fin constitucionalmente válido, pues no se evidencia que guarde relación con los requisitos de calificación para acceder a una actividad de trabajo en base a los criterios de “*habilidades, destrezas, formación, méritos, y capacidades*” -en atención a una de las competencias exclusivas de los GAD municipales, establecida en el artículo 264 numeral 6 de la Constitución relativa a planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal-; al contrario, esta Corte observa que dicho requisito, parte de calificar una característica de la vida personal del aplicante, sin mostrar una relación esencial con el desarrollo de la actividad económica de taxista, pues independientemente del lugar donde tenga el domicilio la persona natural, puede resultar apta para aplicar a su regularización, en consecuencia, aquello tampoco es determinante para el ejercicio de la actividad referida.
79. Al no existir un fin constitucionalmente válido, no es necesario continuar con el análisis de idoneidad (*ii.1*), necesidad (*ii.2*) y de la proporcionalidad en sentido estricto (*ii.3*).
80. En virtud de lo señalado, se observa que el requisito de estar domiciliado en el cantón Ambato, al menos durante cinco años ininterrumpidos, se constituye en un requisito discriminatorio, que no persigue un fin constitucionalmente válido.
81. Por los motivos expuestos, se concluye que el GAD de Ambato trasgrede el derecho a la igualdad y no discriminación, puesto que a través del literal e) del artículo 6 de la Ordenanza impugnada, se excluye a un grupo de personas que trata de regularizar su situación laboral en la prestación del servicio de taxis informales en el cantón Ambato, esto, en aplicación de un requisito de calificación, cuando la propia Constitución prohíbe cualquier distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.
82. Esta Corte reconoce que la declaratoria de inconstitucionalidad es de última ratio, sin embargo, luego del análisis realizado se evidencia que el alcance restrictivo del requisito impugnado, obliga su expulsión del ordenamiento jurídico.

## VII. 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 las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas dentro de los casos 7-14-IN, 21-14-IN y 86-15-IN.
2. Negar las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas dentro de los casos 19-14-IN, 20-14-IN y 24-14-IN.

3. En ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 74 y 76 numerales 4, 5 y 6 de la LOGJCC, se declara la inconstitucionalidad por el fondo de la letra e) del artículo 6 de la Reforma y Codificación de la Ordenanza que determina los procedimientos administrativos para la regularización de las personas que pertenecen a las compañías constituidas, que han venido brindando el servicio de taxi en las parroquias rurales del cantón Ambato, aprobada por el Concejo Municipal de Ambato el 28 de julio de 2015 y publicada en el dominio web de la Municipalidad de Ambato el 05 de agosto de 2015.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
 Fecha: 2021.08.30 15:57:05 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 25 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
 Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Beni  
**SECRETARIA GENERAL**



**CASO Nro. 0007-14-IN y acumulados**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Beni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 41-17-IN/21 y acumulados**  
**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 25 de agosto de 2021

### **CASO No. 41-17-IN Y ACUMULADOS**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19, de 21 de junio de 2017. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional desestima la acción planteada.

#### **I. Antecedentes Procesales**

1. El 24 de julio de 2017, Geovanni Javier Atarihuana Ayala, en calidad de Director Nacional de Unidad Popular presentó una acción pública de inconstitucionalidad de “[l]as Disposiciones contempladas en el Libro III del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, desde el artículo 179 al 217, principalmente las disposiciones contempladas en los artículos 179, 180 y 183” publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19, de 21 de junio de 2017.
2. El 16 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa.
3. Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, a medida que conocía nuevos casos y que, de acuerdo con las respectivas certificaciones, tenían identidad de objeto y acción, dispuso la acumulación de las causas al expediente No. 41-17-IN, conforme se muestra en el cuadro que consta a continuación:

<b>No. de causa</b>	<b>Accionantes</b>	<b>Fecha presentación</b>	<b>Fecha auto que admite a trámite y ordena la acumulación al caso 41-17-IN</b>
27-17-IN	César Carrión Moreno, asambleísta de la provincia de Cotopaxi.	26 de junio de 2017.	2 de octubre de 2017.
36-17-IN	Ramiro García Falconi, Johanna Romero Larco	13 de julio de 2017.	2 de octubre de 2017.

	y Angélica Porras Velasco,		
43-17-IN	Luis Fernando Torres Torres, asambleísta Provincial de Tungurahua.	10 de agosto de 2017.	2 de octubre de 2017.
49-17-IN	Carmen del Pilar Molina Serrano, Presidenta de la Asociación de Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador, "Carlos Julio Arosemena Tola".	6 de septiembre de 2017.	8 de enero de 2018.

4. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 6 de septiembre de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.
5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó el sorteo de la causa el 9 de julio de 2019 y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 1 de junio de 2021.
6. Dentro del caso No. 49-17-IN, José María González Cobo, a nombre y representación de un grupo de ex partícipes del Fondo de Cesantía de los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas<sup>1</sup>; y, Jacinto Velázquez Herrera<sup>2</sup> presentaron escritos en calidad de amicus curiae.

## II. Normas impugnadas del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

*“Artículo 179.- Naturaleza.- El Servicio de Protección Pública es una entidad de carácter civil, especializada, profesional, técnica y jerarquizada, adscrita al ministerio rector de orden público, protección interna y seguridad ciudadana, dirigida a prevenir y neutralizar la probabilidad de ocurrencia de los riesgos y vulnerabilidades a la vida y seguridad integral de las personas o bienes del Estado protegidos en este Libro. Para el cumplimiento de sus funciones, sus servidores o servidoras, podrán hacer uso de medios disuasivos y coercitivos, de conformidad con la ley y en estricto respeto a la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de derechos humanos. El Servicio forma parte del Sistema de Seguridad Pública y del Estado.*

<sup>1</sup> El 8 de septiembre 2020, José María González Cobo presentó un escrito en calidad de amicus curiae, en el que, principalmente, manifestó que se han visto afectados por la norma impugnada, pues lo que pretende es llevarse su dinero, que corresponde a lo que el personal activo y pasivo aportó.

<sup>2</sup> El 4 de agosto de 2021, Jacinto Velázquez Herrera presentó un escrito en calidad de amicus curiae, en el que solicita se “inadmit[a] la acción propuesta”, ya que, a su decir, “[e]l monto a ser percibido por cada beneficiario por concepto de cesantía es por esencia una cuestión de legalidad”.

**Artículo 180.- Ámbito de protección.-** Al Servicio de Protección Pública le corresponde la seguridad de las siguientes personas:

1. El Presidente o Presidenta de la República, y el Vicepresidente o Vicepresidenta de la República, en funciones o electos;
2. Los candidatos o candidatas, calificados a la Presidencia y Vicepresidencia de la República;
3. Las máximas autoridades de las demás funciones del Estado;
4. Otras personas en razón de su perfil y análisis de riesgos, por la función o calidad que ostentan, de acuerdo a lo previsto en el respectivo reglamento de este Código. Le corresponde, igualmente, la protección de las sedes de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, de conformidad con el reglamento de este Código.

**Artículo 181.- Entidad Rectora.-** El ministerio responsable del orden público, protección interna y seguridad ciudadana, ejercerá la dirección, planificación, rectoría y regulación de la política pública en materia de protección pública. Sus funciones son:

1. Emitir políticas públicas y aprobar los planes preventivos y prospectivos en materia de protección pública, y velar por su ejecución y debido cumplimiento;
2. Garantizar el presupuesto requerido por el Servicio para asegurar su buen funcionamiento y cumplimiento de su función;
3. Ejercer la representación legal del Servicio;
4. Regular, coordinar y supervisar la correcta prestación del servicio y garantizar la formación y la especialización del personal;
5. Ejercer el control de desempeño y evaluación del Servicio, de acuerdo con los estándares que se defina en el reglamento;
6. Aprobar la estructura, el orgánico de personal y la proforma de presupuesto anual del Servicio;
7. Aprobar, a pedido del director, la reglamentación interna de la institución, con base a los méritos y considerando la inclusión del principio de igualdad de género y no discriminación en los mismos;
8. Conocer y resolver los recursos en última instancia de los actos administrativos relacionados con los procesos que afecten a la carrera profesional y régimen disciplinario de las o los servidores del servicio; y,
9. Las demás funciones establecidas en la ley y reglamentos.

**Artículo 182.- Director o Directora General del Servicio de Protección Pública.-** Ejerce el mando directivo operacional del Servicio bajo los lineamientos y directrices del ministerio rector de orden público, protección interna y seguridad ciudadana. El Director o Directora será designado de entre los funcionarios de carrera de mayor jerarquía, por el Ministro o Ministra, previa aprobación del Presidente o Presidenta de la República. Las funciones de la Directora o Director son:

1. Ejecutar las políticas públicas y planes preventivos y prospectivos aprobados por el Ministerio Rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público;
2. Presentar las propuestas de reglamentación interna de la institución, con base a los méritos y tomando en cuenta la inclusión del principio de igualdad de género y no discriminación en los mismos;
3. Apoyar en los procesos de control y evaluación del desempeño del personal del servicio, de acuerdo a la normativa legal vigente;
4. Coordinar las actividades operativas para el cumplimiento de los procesos administrativos de talento humano, gestión de bienes, recursos materiales y económicos;

5. Conocer y resolver, en primera instancia, los expedientes administrativos relativos a la carrera profesional y régimen disciplinario de su personal;
6. Delegar las funciones y atribuciones necesarias para la mejor administración operativa del Servicio; y,
7. Las demás funciones que le asigne este Código y los respectivos reglamentos.

**Artículo 183.- Funciones del Servicio.-** El Servicio de Protección Pública tiene las siguientes funciones:

1. Brindar protección a las personas reguladas en este Libro;
2. Prestar protección a la sede de las funciones del Estado, de conformidad con el reglamento que se dicte para el efecto;
3. Realizar análisis de riesgos de las personas que son protegidas por el Servicio, en coordinación con los órganos del Sistema Nacional de Inteligencia;
4. Coordinar, en el ámbito de su competencia, con el fin de identificar puntos vulnerables en la protección que brindan y fortalecer el servicio, el manejo de la información con instancias de gobiernos extranjeros que actúen como sus contrapartes, de conformidad con la normativa respectiva;
5. Establecer los métodos y técnicas de protección adecuados para optimizar el servicio;
6. Coordinar, con la Policía Nacional y Fuerzas Armadas para el adecuado cumplimiento de sus funciones; y,
7. Las demás que se determinen en esta Ley o sus reglamentos.

**Artículo 184.- Organización, funcionamiento y rendición de cuentas.-** Los aspectos operativos de la organización y funcionamiento del Servicio constarán en su reglamento interno o estatuto que será aprobado por el ministerio rector de orden público, protección interna y seguridad ciudadana, en concordancia con las políticas que rigen la Función Ejecutiva. La máxima autoridad del Servicio de Protección Pública rendirá cuentas, de manera obligatoria, sobre el destino del servicio, las operaciones y actividades realizadas por este y la utilización de los fondos asignados a su presupuesto anual. La rendición de cuentas se realizará ante la Comisión Especializada de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional de forma trimestral. La Contraloría General del Estado tendrá la potestad del control sobre el uso y manejo de recursos públicos utilizados por el Servicio de Protección Pública de conformidad con su propia ley.

**Artículo 185.- Personal.-** El personal del Servicio está integrado por servidores o servidoras civiles especializados en protección de seguridad pública. Para el cumplimiento de sus funciones, podrán contar con el apoyo operativo del personal de otras entidades de seguridad, de acuerdo a los protocolos establecidos para el efecto por el ministerio rector de orden público, protección interna y seguridad ciudadana.

**Artículo 186.- Servidoras o Servidores del Servicio de Protección.-** Son las personas naturales que, cumpliendo los requisitos físicos, psicológicos, académicos y técnicos, hayan aprobado las pruebas integrales de control y confianza e ingresan al servicio a cumplir una carrera profesional de protección pública.

**Artículo 187.- Aspirantes a servidoras o servidores del Servicio de Protección Pública.-** Los aspirantes a servidoras o servidores del Servicio de Protección Pública son las personas que se incorporan a los cursos de formación o capacitación para el personal del Servicio. Las y los aspirantes no ostentarán calidad de servidores o servidoras hasta haber

*aprobado el curso de formación o capacitación requerido, así como con todos los requisitos legales para el ingreso y cuenten con el nombramiento respectivo. Tampoco recibirán durante el curso de formación remuneración alguna.*

**Artículo 188.- Carrera.-** *La carrera del Servicio de Protección Pública constituye el sistema mediante el cual se regula el ingreso, selección, capacitación, ascenso, estabilidad, evaluación y permanencia en el servicio de las y los servidores que la integran. El servicio de protección pública se regirá por lo establecido en el presente Código y sus reglamentos. Los integrantes podrán ser asignados o rotados con base a las necesidades del Servicio.*

**Artículo 189.- Estructura de la Carrera.-** *En razón del nivel de gestión, roles y cargos, las servidoras o servidores del Servicio se clasifican en:*

NIVEL	ROL	GRADOS
Directivo	Conducción y mando	Jefe de Protección Pública
		Subjefe de Protección
	Coordinación operativa	Inspector de Protección Pública 13ª.
		Inspector de Protección Pública 22ª. Inspector de Protección Pública 31ª.
Técnico-operativo	Supervisión operativa	Subinspector de Protección Pública 2ª.
	Ejecución operativa	Agente de Protección Pública 4ª.
		Agente de Protección Pública 3ª.
		Agente de Protección Pública 2ª.
		Agente de Protección Pública 1ª.

**Artículo 190.- Convocatoria.-** *Es el llamamiento a los aspirantes que pretenden incorporarse al Servicio y contiene los perfiles y requisitos establecidos en este Código y su reglamento. La convocatoria se realizará por medios públicos con la periodicidad que determine el Ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público. Entre las condiciones que se incluirán en la convocatoria, constarán la capacidad física, intelectual y personal, pruebas médicas, psicológicas, evaluaciones técnicas, integrales de seguridad y confianza técnicamente elaboradas y previamente autorizadas por el ministerio competente.*

**Artículo 191.- Selección.-** *A más de los requisitos para el ingreso al servicio público establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público que regula esta materia, excepto la declaración patrimonial juramentada, para que una persona pueda acceder a los cursos de formación del Servicio, se exigirán los siguientes:*

- 1. Ser ecuatoriano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;*
- 2. Tener mínimo dieciocho y máximo veinticuatro años de edad al momento de la convocatoria;*
- 3. Contar con título académico de bachiller;*
- 4. No haber sido juzgado con sentencia condenatoria, ni estar sujeto a proceso penal alguno;*
- 5. No haber sido destituido de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional o de cualquier entidad complementaria de seguridad;*
- 6. Aprobar el examen de aptitud determinado por la entidad competente;*

7. Aprobar los exámenes médicos, psicológicos y físicos; entrevista personal; y, cuando sea necesario, pruebas integrales de confianza técnicamente elaboradas y previamente autorizadas por el ministerio competente; y,

8. No deber más de dos pensiones alimenticias. El proceso, trámite y otros requisitos de preselección, selección y capacitación de aspirantes se establecerán en el reglamento que para el efecto emita el ente rector nacional, para lo cual se observarán las políticas de reducción de trámites y agilidad de procesos. Las demás condiciones de la selección de aspirantes se establecerán en el reglamento que para el efecto emita el ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público.

**Artículo 192.- Ingreso.-** Es el proceso de integración de los aspirantes a la estructura de la institución luego de concluir y aprobar el curso de formación y el periodo de prácticas correspondientes, debiendo además acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley y su reglamento. El Ministerio rector del orden público, protección interna y seguridad ciudadana expedirá la normativa complementaria en la que se determinará el perfil y requisitos correspondientes para ingresar a esta entidad.

**Artículo 193.- Profesionalización.-** Es el proceso permanente y progresivo de formación que se integra por las etapas inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección, para desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades de los integrantes del Servicio. Los planes de estudio para la profesionalización estarán comprendidos por el programa que apruebe el organismo rector en materia educación superior, en coordinación con el ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público.

**Artículo 194.- Estabilidad y las Evaluaciones.-** La estabilidad del personal del Servicio en sus cargos y carrera profesional dependerá de los resultados de la evaluación integral y permanente de su desempeño, que incluirá pruebas físicas, académicas, psicológicas y, en caso de ser necesario, pruebas integrales de control y confianza de acuerdo al perfil de riesgo y previamente autorizadas, de conformidad a los reglamentos respectivos. En todos los casos la evaluación deberá basarse en parámetros objetivos. Se establecerán normas de evaluación de desempeño sobre la base de los indicadores de gestión. Los requerimientos específicos, así como la metodología de evaluación, serán detallados en el respectivo reglamento que expedirá el ministerio rector del orden público, protección interna y seguridad ciudadana, en coordinación con el ministerio rector en materia de trabajo.

**Artículo 195.- Calificación de la información.-** Los datos personales de servidoras o servidores que forman parte del servicio, así como las actividades u operaciones que se realicen en función de la misión de la entidad, serán calificados de reservada, secreta o secretísima dependiendo del nivel de confidencialidad que se requiera conforme a la normativa jurídica competente.

**Artículo 196.- Ascenso.-** El ascenso se conferirá a la o el servidor de carrera que cumpla con todos los requisitos de este Código y sus respectivos reglamentos. El ascenso será otorgado por la autoridad nominadora del ministerio rector del orden público, protección interna y seguridad ciudadana, previo el informe correspondiente del Servicio.

**Artículo 197.- Requisitos para el Ascenso.-** El ascenso de las y los servidores de las entidades previstas en este Código se realizará a través de un concurso de méritos y

*oposición, cuando exista la correspondiente vacante orgánica y previo al cumplimiento de los siguientes requisitos:*

- 1. Encontrarse en funciones;*
- 2. Presentar la declaración patrimonial juramentada;*
- 3. Acreditar el puntaje mínimo en la evaluación de desempeño en el cargo que ocupa y la experiencia mínima requerida para ocupar el siguiente nivel de gestión y cargo;*
- 4. Haber sido declarado apto para el servicio de acuerdo a la ficha médica, psicológica, académica, física; y, cuando sea necesario, pruebas integrales de control y confianza en consideración del perfil de riesgo del cargo;*
- 5. Haber aprobado los requisitos de formación y capacitación o especializaciones para su nivel de gestión y cargo, de conformidad a lo establecido en el reglamento respectivo;*
- 6. No haber sido sancionado o sancionada por faltas muy graves;*
- 7. No deber dos o más pensiones alimenticias, ni haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por casos de violencia intrafamiliar; y,*
- 8. Los demás que correspondan de acuerdo a la Ley que regula el servicio público y demás normativa vigente.*

*El proceso, trámite y la valoración de estos requisitos aplicables para todas las entidades complementarias de seguridad se establecerán en el reglamento que para el efecto emita el ente rector nacional de cada materia o el ente rector local según corresponda; para lo cual se observarán las políticas de reducción de trámites y agilidad de procesos.*

**Artículo 198.- Competencia para otorgar los ascensos de las y los servidores del Servicio de Protección Pública.-** *El cargo de Director o Directora de Protección Pública será otorgado por la máxima autoridad del ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público. El otorgamiento de los demás ascensos y cargos le corresponderá al órgano competente del ministerio rector de orden público, protección interna y seguridad ciudadana. Esta última instancia será igualmente responsable de la sustanciación de los procesos de ascenso en coordinación con el Director o Directora del Servicio, observando las disposiciones de este Código, sus reglamentos, y las de la ley que regula al servicio público.*

**Artículo 199.- Derechos.-** *A más de los establecidos en la Constitución de la República y la ley que regula el servicio público, son derechos de los servidores y servidoras del Servicio de Protección Pública, dentro de su carrera profesional, los siguientes:*

- 1. Desarrollar la carrera en las entidades complementarias de seguridad;*
- 2. Ejercer una función o cargo acorde con sus competencias personales, jerarquía, especialización y perfil profesional, conforme a la normativa que emita la institución rectora respectiva. Cuando haya sufrido o adquirido una enfermedad o discapacidad que no le permita continuar con las labores que desempeña, podrá ser reubicado en función de dichos criterios;*
- 3. Recibir la remuneración, compensaciones e indemnizaciones vigentes, o que se establezcan para cada grado, cargo o función, en las condiciones que determine el ministerio encargado de los asuntos de trabajo, el presente Código y su respectivo reglamento;*
- 4. Recibir condecoraciones o reconocimientos institucionales no económicos por actos del servicio;*
- 5. La provisión de uniformes, equipamiento, instrumentos y útiles de trabajo, de conformidad con el reglamento respectivo de cada entidad;*
- 6. La capacitación, profesionalización, tecnificación y especialización permanente, en igualdad de condiciones;*

7. Recibir patrocinio o asesoría jurídica oportuna con la finalidad de garantizar el acceso al derecho a la defensa en lo que se refiere asuntos inherentes al ejercicio de sus funciones;
  8. Acceder a un grado y nivel de gestión con los atributos inherentes a ellos;
  9. Desarrollar la carrera profesional en igualdad de oportunidades, y gozar de estabilidad en la profesión una vez cumplidos los plazos y requisitos legales, no pudiendo ser privado de ellos sino por las causas y los procedimientos establecidos en este libro y sus reglamentos;
  10. Recibir asistencia médica o psicológica y los medicamentos necesarios, para lesiones o enfermedades adquiridas como consecuencia del servicio o profesión, de conformidad con la Ley y Reglamentos;
  11. Recibir la formación, capacitación y especialización permanente, en igualdad de condiciones;
  12. Ser destinado o destinada a prestar sus servicios preferentemente dentro de las circunscripciones de su domicilio civil, salvo los casos de necesidad institucional o por solicitud justificada del interesado de ser destinado o destinada a otra zona del territorio;
- y,
13. Recibir patrocinio o asesoría jurídica oportuna con la finalidad de garantizar el acceso al derecho a la defensa en lo que se refiere asuntos inherentes al ejercicio de sus funciones.

**Artículo 200.- De las Obligaciones.-** Las y los servidores del Servicio de Protección Pública, tendrán las siguientes obligaciones:

1. Desempeñar los cargos, funciones y comisiones de servicio ordenadas e instrucciones recibidas con apego a la ley y reglamentos respectivos;
2. Portar el equipamiento de dotación y los demás elementos provistos por la institución, únicamente durante el cumplimiento del servicio, según corresponda y así como cuidar y mantener en buen estado de uso y aprovechamiento;
3. Declarar y mantener actualizado su domicilio, ante la dependencia donde presta servicios, el que subsistirá para todos los efectos legales mientras no se comunique otro nuevo. El estado civil y el número de cargas familiares serán reportadas, dependiendo de la necesidad institucional y en razones de servicio, conforme al reglamento;
4. Actualizar para cada ascenso la declaración patrimonial juramentada de bienes, información personal y demás requisitos conforme lo establece la ley de la materia;
5. Utilizar, cuidar y mantener en buen estado los bienes, equipamiento y uniformes, si los tuviere, provistos por la institución durante el cumplimiento del servicio;
6. Someterse a la realización de evaluaciones de desempeño laboral, cognitivas, físicas y psicológicas durante su carrera profesional y pruebas integrales de control y confianza técnicamente elaboradas y previamente autorizadas por el ministerio ente rector nacional encargado de seguridad, protección interna y orden público, de acuerdo al perfil de riesgo en los casos determinados por la entidad;
7. Cuidar el orden y la disciplina del personal operativo que tengan a su mando, así como del cumplimiento de las obligaciones del servicio. La subordinación debe ser rigurosamente mantenida entre grado y grado de jerarquía;
8. Mantener la disciplina, buena conducta y subordinación a sus superiores y el respeto a las garantías individuales consagradas en la Constitución de la República y en los tratados internacionales de derechos humanos del Ecuador;
9. Mantenerse al día en el pago de pensiones alimenticias;
10. Conducirse conforme a los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos y demás que se establezcan para el cabal cumplimiento del servicio público;

11. *Abstenerse de realizar acciones que denigren, discriminen, calumnien, difamen o deshonren a los servidores o servidoras del Servicio, o a realizar denuncias infundadas en su contra;*
12. *Guardar a los superiores, subordinados o iguales, el respeto y la consideración debidos;*
13. *Atender con diligencia el servicio o Sistemas de Seguridad encomendados, y tratar con respeto y dignidad a las personas con las que interactúe durante los mismos;*
14. *Abstenerse de divulgar, utilizar para beneficio propio o de terceros, o hacer públicos datos y demás información relacionados con los lugares y personas a los que se preste algún servicio. Sólo podrá proporcionar dicha información al área correspondiente cuando resulte relevante para el propio servicio o Sistema de Seguridad, o cuando sea solicitada por autoridad competente;*
15. *Formular en forma veraz, objetiva, completa y oportuna, los partes, informes, y demás documentos relacionados con el ejercicio de sus funciones; y,*
16. *Las demás previstas en la ley, este Código y sus reglamentos.*

**Artículo 201.- Responsabilidad Administrativa.-** *El incumplimiento de las disposiciones del presente Libro será sancionado de conformidad con las normas de este Título, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a las que hubiere lugar. Las servidoras o servidores de las entidades operativas previstas en este Libro estarán sujetos a las disposiciones de este Título cuando se enmarquen en las faltas relativas al desempeño de la investigación técnica y científica de la infracción en materia de medicina legal y ciencias forenses.*

**Artículo 202.- Faltas Leves.-** *Constituyen faltas leves los siguientes actos, una vez que sean debidamente comprobadas:*

1. *No cumplir con los horarios de trabajo o ausentarse del puesto hasta por 24 horas de forma injustificada, siempre que no afecte al servicio;*
2. *Realizar actividades ajenas a su función, mientras se encuentre en su jornada de trabajo, cuando ello no afecte al servicio;*
3. *No observar el cuidado en su lugar de trabajo, de los equipos o instrumentos a su cargo;*
4. *Portar el uniforme o equipamiento institucional en actos ajenos al servicio y que afecten la imagen institucional;*
5. *Inobservar las normas institucionales de respeto a los símbolos patrios y de comportamiento en eventos cívicos institucionales;*
6. *Inobservar o hacer caso omiso a las normas de seguridad y señales informativas al interior de las instalaciones institucionales;*
7. *Atender al público incumpliendo con los parámetros de calidad determinados por la institución;*
8. *Inobservar la normativa de los formatos y redacción de los documentos técnicos de la gestión operativa, que no afecten al servicio;*
9. *No utilizar la baliza u otro dispositivo de alerta similar cuando sea exigido por la institución o hacer mal uso de la misma;*
10. *No llevar un registro de calibración o mantenimiento de los equipos asignados o no dar a conocer con la debida anticipación los pedidos para que estos se realicen, siempre y cuando no afecte al servicio;*
11. *Agredir verbalmente a las y los miembros de la misma institución o a los usuarios del servicio; y,*
12. *Desobedecer órdenes legítimas verbales o escritas o inobservar el procedimiento establecido cuando ello no afecte al servicio o al orden institucional.*

**Artículo 203.- Faltas Graves.-** Constituyen faltas graves los siguientes actos, una vez que sean debidamente comprobadas:

1. Ausentarse injustificadamente de su trabajo por dos días consecutivos o no presentarse en el plazo correspondiente luego de cumplir una comisión, consigna, disposición, licencia o permiso sin causa justificada;
2. Realizar actividades ajenas a su función, mientras se encuentre en su jornada de trabajo, cuando ello afecte al servicio;
3. Obligar a permanecer en forma arbitraria a el o la servidora en funciones, en un día de descanso obligatorio o en periodo de vacaciones, salvo por necesidad institucional;
4. Evadir los actos propios del servicio de forma injustificada;
5. Disponer al personal a su cargo la realización de tareas ajenas a sus funciones, salvo los casos de necesidad institucional debidamente justificados;
6. Incumplir disposiciones o procedimientos a los que está obligado en el plazo dispuesto, sin causa justificada y que afecte al servicio;
7. No respetar las licencias o permisos que conforme a la Constitución de la República, leyes y reglamentos institucionales se otorguen a las o los servidores por temas relativos a gravidez, maternidad, paternidad, lactancia, enfermedad o calamidad doméstica;
8. Impedir el reclamo o impugnación verbal o escrita a que tienen derecho los servidores;
9. No informar al órgano competente la comisión de una falta administrativa disciplinaria de la que tenga conocimiento, aplicar una sanción distinta a la que amerita el acto de indisciplina o modificar una sanción debidamente establecida;
10. Omitir el registro de las novedades y hechos pertinentes al servicio;
11. Desobedecer órdenes verbales o escritas enmarcadas en el ordenamiento o inobservar el procedimiento establecido cuando ello afecte al servicio o al orden institucional;
12. No explicar o no defender un análisis, informe o criterio técnico pericial en las audiencias convocadas o notificadas, o no presentar con el debido tiempo de anticipación las solicitudes de ampliación de plazos para hacerlo;
13. Ingresar o permitir el ingreso de personas a áreas restringidas de la institución, sin previa autorización;
14. Dañar los bienes, equipamiento, medios electrónicos o informáticos de la institución o permitir su uso indebido;
15. Uso indebido del equipamiento de dotación para el cumplimiento de sus funciones específicas, conforme a lo exigido por la institución y sus reglamentos;
16. No entregar los bienes que le fueren proporcionados a la o el servidor para el cumplimiento de las labores institucionales, cuando tenga la obligación de hacerlo o no informar al órgano correspondiente en forma inmediata la pérdida, destrucción o sustracción de los mismos;
17. Reprobar por negligencia cursos de capacitación en el país o en el exterior pagados con recursos públicos;
18. Copiar en los exámenes o pruebas en cursos de ascenso, capacitación y formación o presentar trabajos plagiados;
19. Inobservar la normativa de los formatos y redacción de los documentos técnicos de la gestión operativa cuando afecten al servicio;
20. Emitir información o informes infundados, relativos a la institución o su servicio, que perjudique las operaciones previstas en el ordenamiento jurídico, o que contravenga las directrices institucionales de comunicación;
21. Consumir bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes dentro de la institución o mientras se encuentre cumpliendo funciones en el servicio;
22. Alterar el orden público y disciplina dentro de su jornada laboral o mientras porte el uniforme de la institución;

23. *Actuar en forma abusiva, arbitraria o violenta de manera verbal o psicológica contra los compañeros o compañeras, subalternos o subalternas, aspirantes o usuarios del servicio;*

24. *Discriminar a cualquier persona por motivos de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, enfermedad catastrófica, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos; y,*

25. *Intimar de manera sexual o tener relaciones sexuales en la unidad, instalaciones, oficinas, destacamentos y más dependencias de la institución.*

**Artículo 204.- Faltas Muy Graves.-** *Constituyen faltas muy graves los siguientes actos, una vez que sean debidamente comprobadas:*

1. *Ausentarse injustificadamente de su trabajo por tres o más días consecutivos;*
2. *Abandonar el lugar de trabajo sin autorización, ocasionando un perjuicio grave al servicio o a la integridad física o psicológica de las personas;*
3. *Negarse a prestar auxilio cuando sea requerido o tenga la obligación legal de hacerlo;*
4. *Obstaculizar o emitir órdenes contrarias al ordenamiento jurídico a un servidor o servidora que se encuentre en estricto cumplimiento de su servicio, afectando el cumplimiento del mismo;*
5. *No iniciar o sustanciar un sumario administrativo disciplinario de acuerdo al procedimiento y plazos establecidos en el presente Código, con el fin de favorecer a un tercero o evitar su sanción;*
6. *Ocasionar intencionalmente daño o destrucción a los bienes de la institución;*
7. *Disponer con conocimiento la utilización de equipamiento de dotación y demás materiales que se encuentren en mal estado o caducados, cuando se busque afectar la capacidad o eficacia del servicio;*
8. *Ocasionar por negligencia la pérdida, destrucción o sustracción de evidencias o información, relacionada con sus labores técnicas operativos;*
9. *Demorar injustificadamente la entrega de los bienes incautados o elementos de prueba que estén bajo su responsabilidad de acuerdo a las normas de la cadena de custodia;*
10. *Revelar por cualquier medio información o documentación clasificada o reservada que haya llegado a su conocimiento por la prestación del servicio o el desempeño de su cargo o función;*
11. *Emitir informes o criterios técnicos infundados, tendenciosos, maliciosos o con error esencial, técnicamente comprobado;*
12. *Destruir, sustraer, vulnerar o alterar intencionalmente información o documentación relativa a hechos o asuntos relacionados con el régimen interno o de los archivos institucionales en general;*
13. *No rendir cuentas sin causa justificada en los plazos legales y reglamentarios sobre aspectos financieros relativos al servicio;*
14. *Incorporarse o permanecer en la carrera mediante el uso de documentos falsos o adulterados, o faltar a la verdad en declaraciones juramentadas, sin perjuicio de que constituya delito;*
15. *No informar al órgano competente la comisión de delitos o actos de corrupción institucional;*
16. *Obtener beneficios personales o para terceros, recibir o solicitar dádivas o recompensas por actividades inherentes al servicio o gestionar por fuera del*

*procedimiento regular, la obtención de beneficios personales de carácter profesional en cargos, destinaciones y funciones;*

*17. Usar distintivos o atribuirse funciones no inherentes a las establecidas para su cargo o usar el nombre de una autoridad arbitrariamente;*

*18. Abusar de la jerarquía, grado, función, nivel o prerrogativas del servidor o servidora, con el fin de incumplir obligaciones económicas o legales. Causar perjuicio o grave daño a un tercero. Incidir por cualquier medio en el proceso de admisión de aspirantes a servidores institucionales;*

*19. Actuar en forma abusiva, arbitraria o violenta de forma física contra los superiores, compañeros o compañeras, subalternos o subalternas, aspirantes o usuarios del servicio;*  
y,

*20. Agredir, hostigar o acosar sexualmente o pedir favores sexuales.*

**Artículo 205.- Potestad Disciplinaria.-** *La potestad para sancionar el cometimiento de faltas leves le corresponde al superior jerárquico del servidor o servidora de la institución. En faltas graves y muy graves, la potestad disciplinaria corresponde al órgano competente del Servicio de Protección Pública, a cuyo titular le corresponde resolver las denuncias presentadas por presuntas irregularidades en funciones propias del servicio. Las resoluciones sancionatorias se remitirán al órgano competente del ministerio rector en seguridad ciudadana, protección interna y orden público, para su respectivo registro en la hoja de vida del servidor o servidora de la institución. A la máxima autoridad del ministerio rector le corresponde sustanciar y resolver las apelaciones.*

**Artículo 206.- Disposiciones Complementarias.-** *Para todos los aspectos del régimen administrativo disciplinario no previstos en este título, se aplicarán, de manera supletoria las disposiciones de las leyes que regulan al servicio público y los procedimientos administrativos.*

### **Sección Segunda Procedimiento para sancionar**

**Artículo 207.- Competencia.-** *El superior jerárquico del servidor que cometió la falta es competente para sancionar faltas disciplinarias leves y en caso de reiteración de la falta, la Comisión de Administración Disciplinaria de la entidad rectora.*

**Artículo 208.- Integración de la Comisión de Administración Disciplinaria.-** *La Comisión de Administración Disciplinaria se conformará de la siguiente manera:*

- 1. Un delegado de la máxima autoridad de la entidad;*
- 2. La máxima autoridad jerárquica de la carrera, o su delegado; y,*
- 3. El funcionario responsable de la Unidad del Talento Humano, o su delegado.*

*El funcionario responsable de la unidad de asesoría jurídica o su delegado, actuará en calidad de secretaria o secretario de la misma.*

*Los servidores de la Comisión de Administración Disciplinaria no podrán tener conflictos de intereses con los funcionarios relacionados a la investigación. De existir conflicto de intereses, esto dará lugar a excusa o recusación.*

**Artículo 209.- Procedimiento.-** *Cuando se trate del cometimiento de faltas administrativas disciplinarias leves se observará el siguiente procedimiento:*

*La servidora o servidor del Servicio de Protección Pública sobre la cual exista información del cometimiento de una infracción, dispondrá del término de dos días, a partir de la notificación de los hechos que se le imputan, para presentar las pruebas de descargo.*

*El superior jerárquico del servidor o servidora, en cumplimiento del debido proceso, emitirá la resolución debidamente motivada en el término de tres días, cumpliendo con los requisitos de motivación, de conformidad con la Constitución de la República y este Código. La resolución sancionatoria será remitida a la unidad de talento humano para el respectivo registro en la hoja de vida de la o el servidor.*

**Artículo 210.- Reincidencia de faltas leves.-** *Cuando el superior jerárquico tenga conocimiento la reincidencia de una o más faltas disciplinarias leves dentro de un período de trescientos sesenta y cinco días, emitirá un simple acto de la administración en el que describirá los hechos, el día, la hora y circunstancias de la infracción, con lo cual se notificará al servidor que cometió la falta, con copia a la unidad de administración de talento humano, a fin de que esta última convoque a la Comisión de Administración Disciplinaria.*

*En un término de tres días, contados a partir del día siguiente de la notificación realizada al servidor o servidora, la Comisión de Administración Disciplinaria convocará a una sola audiencia para que la o el presunto infractor ejerza su derecho a la defensa. A la audiencia concurrirá también el servidor que constató la falta para que exponga sus argumentos. En la misma audiencia la Comisión de Administración Disciplinaria resolverá imponiendo la sanción respectiva.*

*La resolución emitida por la Comisión de Administración Disciplinaria podrá ser recurrida ante la máxima autoridad del ministerio rector, adjuntando las pruebas de descargo correspondientes. La apelación se interpondrá en el término máximo de tres días contados a partir de la notificación de la sanción. Este recurso tiene efecto suspensivo. Recibida la apelación y dentro del término de ocho días, se emitirá la resolución definitiva la cual deberá ser notificada al recurrente y a la unidad de talento humano. Sección Tercera Procedimiento para sancionar faltas disciplinarias graves y muy graves.*

**Artículo 211.- Competencia.-** *La Comisión de Administración Disciplinaria, a través de un sumario administrativo, es competente para tramitar y sancionar las faltas graves, su reiteración y las faltas muy graves cometidas por los servidores del Servicio de Protección Pública. La Comisión de Administración Disciplinaria, resolverá y actuará como autoridad de primera instancia y el ministerio rector de protección interna, seguridad ciudadana y orden público resolverá el recurso de apelación cuando corresponda.*

**Artículo 212.- Procedimiento.-** *Una vez receptada la denuncia o el informe del superior jerárquico sobre el presunto cometimiento de una falta administrativa disciplinaria grave o muy grave, en un término no mayor a tres días, el titular de la unidad de talento humano del Servicio, dictará el auto inicial en el que nombrará una o un secretario ad hoc, que será una o un profesional del derecho de la institución.*

*Con el auto inicial, la o el secretario ad hoc, dentro del término de tres días, notificará a la persona sumariada en su correo electrónico institucional y con la entrega personal de una boleta en el lugar donde labora o en el domicilio civil que la o el servidor tuviese registrado en la dependencia encargada de la administración del talento humano, concediéndole el término de diez días para que conteste sobre los hechos que se le imputan, anuncie las pruebas de descargo que estime procedentes, nombre abogada o abogado defensor y fije domicilio para recibir notificaciones.*

*La o el servidor que no conteste a este requerimiento incurrirá en rebeldía, hecho que no suspenderá la continuidad del procedimiento. No obstante, la rebeldía terminará en el momento en que la o el sumariado se presente formalmente al sumario administrativo, independientemente del momento procesal en el que esto ocurra.*

**Artículo 213.- Término de prueba.-** Dentro del plazo previsto en el artículo anterior se recabará la prueba de cargo y descargo dentro del sumario administrativo, la que será practicada durante la audiencia.

**Artículo 214.- Audiencia.-** Una vez que concluya el plazo para contestar el inicio del sumario administrativo, la o el secretario ad hoc, mediante providencia, notificará el día y hora en la que se realizará la audiencia ante la Comisión de Administración Disciplinaria, la misma que deberá ser fijada dentro del término máximo de los siete días posteriores a la fecha de la notificación. En la audiencia, la o el servidor sustentará las pruebas respectivas. En la misma audiencia, la Comisión de Administración Disciplinaria resolverá.

Se dejará por escrito un acta sobre la audiencia, la que será suscrita por los miembros de la Comisión de Administración Disciplinaria, la o el servidor sumariado y el secretario ad hoc, quien certificará la práctica de la misma.

De no realizarse la audiencia por dos ocasiones por causas imputables a la o el sumariado, la Comisión de Administración Disciplinaria emitirá la resolución dejando constancia de este particular.

**Artículo 215.- Resolución.-** La resolución motivada deberá expresarse y reducirse a escrito y notificarse en el término de tres días contados a partir de la conclusión de la audiencia.

**Artículo 216.- Notificación.-** La resolución escrita será notificada a la o el servidor en su correo electrónico institucional y en forma personal en el lugar donde labora o en el domicilio civil que hubiese registrado en la dependencia encargada de la administración del talento humano. En caso de que el denunciante hubiese señalado domicilio también se le notificará la resolución.

**Artículo 217.- De la Apelación.-** Se podrá interponer recurso de apelación ante la máxima autoridad del Servicio de Protección Pública.

La apelación se interpondrá en el término máximo de tres días contados a partir de la notificación de la sanción. Este recurso tiene efecto suspensivo.

Recibida la apelación y dentro del término de ocho días, la máxima autoridad de la entidad complementaria de seguridad emitirá la resolución definitiva la cual deberá ser notificada al recurrente y a la unidad de talento humano.

**Disposición Transitoria Vigésima Cuarta:** Para proceder a la liquidación financiera del extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas, se identificará el valor de los aportes personales, patronales y sus respectivos rendimientos, el que no será superior a cincuenta y tres mil cien dólares de los Estados Unidos de América (USD \$53100,00). A partir de la fecha de expedición de este código, estos rubros serán entregados a cada empleado civil de la indicada entidad que aportaron a dicho Fondo, en el momento de terminar su relación laboral con la Comisión de Tránsito del Ecuador. Durante ese tiempo, los mencionados recursos se administrarán por el Fondo Complementario Previsional Cerrado que se constituirá en reemplazo de la Caja de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

Los excedentes del extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador serán destinados al patrimonio del Fondo Complementario Previsional Cerrado aludido en el párrafo anterior.”

### III. Alegaciones de las partes

#### A. Fundamentos y pretensión de la acción.

##### i. De la demanda presentada dentro de la causa 27-17-IN.

7. El accionante demanda la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 179, 180, 181, 182 y 183 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (en adelante “COESCOP”); y, por la forma, los artículos 179 y 184 al 217 ibídem.
8. Respecto de los artículos 179, 180, 181, 182 y 183 de la Ley impugnada menciona que “[...] *afectan la estructura del Estado Ecuatoriano, constituyendo una seria amenaza a su estabilidad y a su permanencia como organismo democrático*”; ya que, a su decir, “[d]e manera general suponen una ruptura del monopolio estatal de la violencia que de acuerdo a los artículos 158 y 163 de la Constitución, corresponde de manera exclusiva ejercerla a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional [...]”. Argumenta que la creación del Servicio de Protección Pública atenta contra el uso privativo de la fuerza que se ejerce a través de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, cuestión que pone en riesgo los elementos constitutivos del Estado.
9. Sobre la inconstitucionalidad por razones de forma, el accionante señala que para la creación del Servicio de Protección Pública “[...] *no existe una explicación de carácter técnico y conceptual*.” Indica que “[...] *en el sistema de construcción de la ley en el Ecuador, se realiza la motivación a través de lo que se conoce como exposición de motivos*”; de allí que la Ley impugnada no cumple con esta obligación.

##### ii. De la demanda presentada dentro de la causa 36-17-IN.

10. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad del Libro III del COESCOP, especialmente de los artículos 179, 180, 183 ibídem.
11. Sobre el artículo 179 de la Ley impugnada, mencionan que para facultar al Servicio de Protección Pública la utilización de medios disuasivos o coercitivos “[...] *habría sido necesario no sólo una enmienda o una reforma constitucional, sino una Asamblea Constituyente, pues podría operar una restricción a los derechos y garantías de las personas [...]*”
12. En relación con el artículo 184, respecto de la coordinación del manejo de información con gobiernos extranjeros, consideran que vulnera los artículos 11 numeral 4, 424 y 426 de la Constitución; ya que, “[...] *la cooperación internacional para prevenir, erradicar cualquier atentado contra la seguridad del Estado o sus funcionarios, sólo se puede hacer en el marco de las restricciones, sobre todo por materia, que plantean las propias declaraciones y normas internacionales*.”; además, “[...] *la creación de un cuerpo más de seguridad disminuye el espacio de autonomía*

*de las personas, y aumenta el de intromisión del Estado en su vida privada, restringiendo la vida, la integridad, la libertad y la intimidad personal [...]”.*

13. Asimismo, manifiestan que al establecer que el Servicio de Protección Pública podrá “[...] *hacer uso de medios disuasivos y coercitivos de conformidad con la ley [...] incurre en la violación de varias de las directrices establecidas en el derecho internacional respecto del uso de la fuerza, y varios criterios establecidos por organismos internacionales de derechos humanos sobre la excepcionalidad en el uso de estos medios.*”

### **iii. De la demanda presentada dentro de la causa 41-17-IN**

14. El accionante demanda la inconstitucionalidad por la forma y fondo del Libro III del COESCOP.
15. Sobre la inconstitucionalidad por la forma, el accionante señala que, de conformidad con el artículo 226 de la Constitución, “[...] *los Asambleístas no podían crear una institución con funciones que la Constitución de la República en su artículo 158, establece como privativas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, por tanto, se legisló al margen de nuestra Carta Magna.*”
16. Respecto de la inconstitucionalidad por el fondo, el accionante menciona que el Libro III de la Ley impugnada “[...] *no guarda conformidad con las disposiciones constitucionales establecidas en el Art. 158 que determinan como funciones privativas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional la protección interna y el control del orden público y como ÚNICAS instituciones encargadas de la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos [...]*”; por lo tanto, sostiene que se vulneran los artículos 424 y 426 de la Constitución.
17. Finalmente, el accionante explica que se transgrede lo establecido en el artículo 11 numeral 4 de la Constitución, pues “[...] *el control de la ciudadanía por parte de entes civiles en casos de meras probabilidades de riesgo atenta contra un mandato expreso dirigido al Estado ecuatoriano por la Corte IDH [...]*”

### **iv. De la demanda presentada dentro de la causa 43-17-IN.**

18. El accionante demanda la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216 y 217, contenidos en el Libro III del COESCOP.
19. El accionante manifiesta que las mencionadas disposiciones normativas vulneran los artículos 158 y 163 de la Constitución porque no es posible crear el Servicio de Protección Pública; ya que, “[s]olamente existen dos instituciones, las Fuerzas

*Armadas y la Policía Nacional, que pueden asumir, por sí mismas, las competencias de seguridad integral y seguridad ciudadana [...]*”

**v. De la demanda presentada dentro de la causa 49-17-IN.**

20. La accionante demanda la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta del COESCOP, específicamente:

*“[L]a parte que señala [...] Los excedentes del extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador serán destinados al patrimonio del fondo complementario Previsional Cerrado que constituirá en reemplazo de la Caja de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador”.*

21. En la demanda, explica que “[...] los aportes que conforman el Fondo de Cesantía y Mortuoria perteneciente única y exclusivamente a nosotros los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas”; sin embargo, al establecer en la disposición que se demanda como inconstitucional que el monto máximo a recibir por parte de los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas es de cincuenta y tres mil cien dólares de los Estados Unidos de América, el 85% del fondo no será entregado y considera se perjudicaría a los empleados.
22. Añade que “*existe una incompatibilidad normativa entre la disposición transitoria Vigésima Cuarta del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público y el Artículo 75 de la Constitución.*”
23. Finalmente, solicita que “*se reforme o se derogue la precitada disposición transitoria vigésima cuarta [...] por cuanto lesiona nuestros intereses y aspiraciones que lo hemos sembrado durante toda una vida.*”

**B. De la Asamblea Nacional.**

24. La Asamblea Nacional señala que “[...] los artículos 179 al 217, fueron derogados por el artículo 1 de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, publicada en el Registro Oficial No. 244-S de fecha 13 de julio de 2020; por lo que a la fecha, las disposiciones impugnadas no subsisten en el ordenamiento jurídico vigente [...]
25. Asimismo, explica que “[...]ya no es necesario analizar asuntos formales dado que el articulado impugnado ya fue expulsado del ordenamiento por el legislador y por otro, el fondo del articulado impugnado ya no altera (supuestamente) el artículo 158 de la Constitución, porque ya no surge efecto alguno.”
26. Finalmente, menciona que “[d]ado que el articulado impugnado no ha producido efectos jurídicos y ya no se encuentra en vigencia, no es necesario proceder con el respectivo control de constitucionalidad.”

#### IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

##### A. Competencia

27. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

##### B. Análisis constitucional

28. Con base en los argumentos antes señalados en la acciones acumuladas, se puede verificar que impugnan el Libro III y la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta del COESCOP; de tal manera, el análisis se va a dividir de esa manera.

##### – Control de constitucionalidad del Libro III del COESCOP.

29. En el presente caso, tal como se detalló en los párrafos previos, varias demandas de inconstitucionalidad fueron planteadas en contra de los artículos del Libro III de la Ley impugnada; sin embargo, se verifica que, tal como mencionó la Asamblea Nacional, estos fueron derogados por el artículo 1 de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 244, de 13 de julio de 2020, que establece:

*“Artículo 1.- Deróguese el Libro III del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, con todo el articulado contenido en el referido Libro.”*

30. De igual manera, en la Disposición Derogatoria, determina “[d]eróguese toda norma contraria a esta Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.”

31. Al respecto, el artículo 76 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece como un principio del control abstracto de constitucionalidad, el siguiente:

*“8. Control constitucional de normas derogadas. - Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad.”*

32. De acuerdo con esta prescripción, solamente cabe efectuar control de constitucionalidad de normas derogadas cuando tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos. Sobre esta posibilidad, en la sentencia No. 15-18-IN/19 la Corte Constitucional ha señalado que:

*"[D]icho artículo recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado."*

33. Desde esta perspectiva, este Organismo podrá examinar la constitucionalidad de una norma que no se encuentra vigente, únicamente si existe la posibilidad de que surta efectos jurídicos.

34. En el caso concreto, realizada una revisión sobre los efectos de las disposiciones impugnadas, no se verifica que las normas impugnadas producen efectos jurídicos posteriores a su derogatoria, por lo que no es necesario realizar un control. Tampoco se evidencian elementos para establecer una presunción de unidad normativa con otras normas del ordenamiento jurídico.

35. Al respecto, en la sentencia No. 4-14-IN/19, esta Corte ha manifestado que:

*"[E]ste Organismo no advierte que la disposición objetada tenga la potencialidad de tener efectos ultractivos, después de que ha sido sustituida, lo que excluye la posibilidad de ejercer control sobre esta norma, en los términos previstos en el numeral 8 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional."*

36. Por todas las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional no se pronuncia respecto de la impugnación del Libro III COESCOP, por cuanto fue derogado de forma posterior a la presentación de la demanda de inconstitucionalidad y en la actualidad no tiene la potencialidad de producir efectos jurídicos.

– **Control de constitucionalidad de la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta del COESCOP.**

37. La accionante alega que la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva porque a pesar de haber aportado por varios años al Fondo de Cesantía y Mortuoria no se ordenó la entrega íntegra más intereses del monto que han logrado recaudar.

38. La disposición impugnada establece que para la liquidación del Fondo de Cesantía y Mortuoria de los empleados de la Comisión de Tránsito del Guayas, el límite de monto a entregar es de cincuenta y tres mil cien dólares y que el excedente pasará a formar parte de un Fondo Complementario Previsional Cerrado.

39. El artículo 75 de la Constitución señala:

*“Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”*

40. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, esta Corte Constitucional *“ha determinado que su contenido se traduce procesalmente como el derecho de petición, que impone obligaciones al Estado para su desarrollo, y la definió como la garantía frente al Estado para tener los debidos causes procesales con el fin de obtener una decisión legítima, motivada y argumentada.”*<sup>3</sup>
41. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha establecido que el contenido de este derecho, contempla tres componentes: *“i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.”*<sup>4</sup>
42. Como se mencionó en párrafos anteriores, la disposición impugnada establece el valor máximo que debe ser entregado a los empleados de la Comisión de Tránsito del Guayas y determina que el excedente debe pasar a un Fondo Complementario Previsional Cerrado.
43. En este sentido, se observa que la disposición impugnada en nada se refiere a regulaciones procesales en la administración de justicia ni, por ende, al debido proceso que debe ser observado y cumplido en la tramitación del procedimiento o a la ejecución efectiva de una decisión.
44. De allí, se evidencia que el hecho de que no se entregue la totalidad del monto que constituye el Fondo de Cesantía y Mortuoria de los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas y que el restante pase a ser parte de otro Fondo, en nada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.
45. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que mediante la acción pública de inconstitucionalidad no procede que la Corte Constitucional se pronuncie sobre controversias concretas o resuelva sobre la aplicación de las normas jurídicas en situaciones específicas. Por el contrario, como su nombre lo indica, le corresponde analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de la disposición reglamentaria con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas, sin considerar, consecuentemente, los efectos puntuales de su aplicación en casos concretos, dado que aquello es ajeno al control abstracto de constitucionalidad<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 92-15-IN/21 de 13 de enero de 2021.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados de 28 de octubre de 2020.

46. Conforme a lo señalado, no se evidencian argumentos suficientes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta del COESCOPE.

### V. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad planteada.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.09.01 12:05:02 -05'00'

Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 25 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

### CASO Nro. 0041-17-IN y acumulados



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

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**Sentencia No. 421-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 25 de agosto de 2021

### CASO No. 421-17-EP

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

### SENTENCIA

**Tema:** Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la decisión emitida el 20 de enero de 2017 mediante la cual se rechazó el recurso de apelación presentado por el SENAE dentro de una acción de protección. La Corte Constitucional analiza las alegaciones de la demanda y concluye que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

#### I. Antecedentes

1. El 2 de diciembre de 2016, Guido Ayala Auz presentó una acción de protección en contra de Francisco Hernández Valdivieso, en su calidad de director distrital de Tulcán del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (en adelante “SENAE”)<sup>1</sup>. El caso fue signado con el número 04243-2016-00012.
2. El 13 de diciembre de 2016, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán aceptó la acción de protección<sup>2</sup>. En contra de esta decisión, el SENAE interpuso recurso de apelación.
3. El 20 de enero de 2017, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi (en adelante “Sala” o “Corte Provincial”) desechó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
4. El 16 de febrero de 2017, Jorge Luis Chunes Jácome, en su calidad de director distrital subrogante de Tulcán del SENAE, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de enero de 2017 emitida por la Corte Provincial, señalada en el párrafo anterior.

<sup>1</sup> En su demanda, alegó la vulneración a derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y a la propiedad por la retención de su vehículo hasta la cancelación de los valores adeudados al SENAE por parte de Roberto Coral, a quién se le sancionó con una multa por el transporte de mercancía de contrabando, en la camioneta que Guido Ayala le habría prestado, en virtud de la Resolución No. SENAE-DDT-2016-1092-RE de 14 de noviembre de 2016 (fs. 16 a 19).

<sup>2</sup> En la sentencia, se dispuso: “...la reparación integral ordenando al señor Director Distrital de Tulcán del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador proceda a la entrega inmediata del vehículo de placas ABL-0399, marca FORD, modelo F350, color blanco, tipo camioneta, a su legítimo propietario el señor Guido Ayala Auz”.

5. El 5 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso a la entidad accionante que complete la demanda<sup>3</sup>, la cual dio cumplimiento a lo ordenado en escrito de 23 de octubre de 2017<sup>4</sup>. El 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 421-17-EP.
6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 13 de diciembre de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 22 de junio de 2021 y dispuso a la autoridad jurisdiccional cuya decisión fue impugnada que presente su informe de descargo.
8. El 30 de junio de 2021, David Erdulfo Gordillo Guzmán y Ernesto Adolfo Montenegro Cazares, en sus calidades de jueces de la Sala, presentaron su informe de descargo.

## II. Alegaciones de las partes

### 2.1 Fundamentos y pretensión de la acción

9. La entidad accionante en su demanda solicitó que se admita y que se declare la vulneración a derechos en la sentencia impugnada, disponiendo la reparación integral.
10. En su demanda, la entidad accionante alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso<sup>5</sup> debido a que *“en este caso debió observarse que dentro del proceso no se citó al señor Procurador General de la Nación (sic), en tal virtud constituye nulidad de todo lo actuado”*. Posteriormente, citó algunas normas de la Constitución, la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (en adelante “LOPGE”) y del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (en adelante “COPCI”) para sostener que el SENAE tiene potestad para establecer sanciones que se ha encontrado en imposibilidad de ejercer por la acción de protección.

---

<sup>3</sup> La Sala de Admisión dispuso que se complete la demanda de conformidad con los numerales 5 y 6 del artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>4</sup> En su escrito, la entidad accionante completó su demanda señalando que presuntamente se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso (en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de motivación) en la sentencia de 20 de enero de 2017 dictada por la Corte Provincial (fs. 9 a 12).

<sup>5</sup> En su demanda, la entidad accionante, citó los numerales 1 y 7 (literales a, b, c y l) del artículo 76 de la Constitución.

11. Ahora bien, en el escrito mediante el cual completó su demanda, la entidad accionante alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por cuanto se habrían irrespetado normas que corresponden aplicar al SENA E según sus competencias y porque en ningún momento, según sostiene, vulneró derechos constitucionales. Además, sostuvo que se inobservó el artículo 6 de la LOPGE debido a que se omitió citar a la Procuraduría General del Estado (en adelante “Procuraduría”).
12. En cuanto al derecho al debido proceso, la entidad accionante invocó las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de motivación. En tal sentido, alegó que se inobservó la potestad del SENA E para la aprehensión de mercancía y medios de transporte conforme el COPCI y su reglamento. De igual manera, indicó que pese a que el SENA E demostró que en el proceso actuó de conformidad con sus competencias legales, se rechazó su recurso de apelación con lo cual se ocasionó un perjuicio económico al Estado.

## **2.2 Autoridad jurisdiccional cuya decisión fue impugnada**

13. En el informe presentado por la Sala, los jueces alegaron que mediante la acción extraordinaria de protección no se puede analizar la valoración de la prueba como si se tratara de un recurso de apelación y que en la tramitación del proceso se dispuso la citación de la Procuraduría General del Estado, sin que en segunda instancia se lo haya alegado.

## **III. Consideraciones y fundamentos**

### **3.1 Competencia**

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

### **3.2 Análisis constitucional**

15. Corresponde a la Corte Constitucional analizar presuntas vulneraciones a los derechos alegados por la entidad accionante. Concretamente, se pronunciará sobre el derecho a la seguridad jurídica. En cuanto al derecho al debido proceso, pese a que alegó la vulneración de las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y la de motivación, se observa que sus argumentos son los mismos expresados sobre la seguridad jurídica, razón por la cual en dicho análisis se examinarán esos cargos.
16. El derecho a la seguridad jurídica se reconoce en el artículo 82 de la Constitución en los siguientes términos: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el*

*respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.*

17. La Corte Constitucional ha precisado que la seguridad jurídica se trata del derecho que tienen las personas de contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les brinde certeza que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar arbitrariedad<sup>6</sup>.
18. En el presente caso, la entidad accionante alega que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica debido a que: (i) omitió citar a la Procuraduría con lo cual se inobservó el artículo 6 de la LOPGE; (ii) se inobservaron normas legales que reconocen la potestad del SENA E para establecer sanciones y para la aprehensión de mercancía; (iii) se impidió ejercer las potestades del SENA E y se generó un perjuicio económico al Estado en virtud de haber rechazado el recurso de apelación en la acción de protección; y, (iv) no se vulneraron derechos constitucionales porque el SENA E actuó conforme sus competencias legales.
19. En cuanto a la alegación (i), cabe señalar que la Corte no se puede pronunciar respecto de una supuesta vulneración a derechos constitucionales de una institución que no ha comparecido a la presente acción toda vez que de la demanda y de conformidad con el artículo 59 de la LOGJCC<sup>7</sup>, el SENA E no presentó la acción extraordinaria de protección a nombre o en calidad de procurador judicial u otro de la Procuraduría<sup>8</sup>, por lo que dicho cargo deviene en improcedente. Sin perjuicio de lo anterior, se toma nota de lo afirmado por la Sala que en la tramitación del proceso se ordenó la notificación de la Procuraduría<sup>9</sup> pero no compareció a la audiencia según se desprende de la sentencia de primera instancia<sup>10</sup>.
20. Sobre las alegaciones (ii), (iii) y (iv) cabe analizar la decisión impugnada de 20 de enero de 2017 emitida por la Corte Provincial. Al respecto, en dicha sentencia se

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 472-16-EP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 63. *Ver también*: Sentencia No. 739-13-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 19.

<sup>7</sup> LOGJCC. “Art. 59.-*Legitimación activa.-La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial*”.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1063-16-EP/21 de 14 de abril de 2021, párr. 38.

<sup>9</sup> Acción de protección No. 04243-2016-00012. Convocatoria a audiencia de 6 de diciembre de 2016: “...notifíquese por cualquier medio al señor Procurador General del Estado, en la Delegación de Tulcán”. Razón de notificación de 6 de diciembre de 2016: “el día de hoy martes seis de diciembre del año dos mil dieciséis, a las 11h00, notifique (sic)... al señor Doctor Juan Carlos Chugá C., Delegado del señor Procurador General del Estado en Tulcán, notificación que fue entregada a la señora Abogada Luz Caicedo, Secretaria de dicha Institución, ubicada en la calle Bolívar y Junín de esta ciudad de Tulcán.”.

<sup>10</sup> Ibidem. Sentencia de 13 de diciembre de 2016: “... 3.3.- *DELEGADO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO.- El Tribunal deja constancia en esta resolución que no compareció a esta audiencia uno de los señores Abogados de la Procuraduría General del Estado con sede en el cantón Tulcán, a pesar de que fueron notificados legalmente por el señor Secretario del Tribunal*”.

desarrolló la competencia para conocer el recurso de apelación<sup>11</sup>, los antecedentes del caso y los argumentos expuestos en el recurso de apelación y en la audiencia celebrada en primera instancia.

21. Por otro lado, en el quinto considerando la Sala procedió a examinar el caso concreto, para lo cual delimitó el ámbito de la acción de protección<sup>12</sup> y los hechos del caso. En primer lugar, señaló que el señor Ayala, dueño del vehículo retenido, no participó en el proceso administrativo en el que el SENA E sancionó al señor Coral, propietario de la mercadería. En virtud de lo expuesto, determinó que:

*Como se dejó señalado con antelación, en el caso objeto del análisis se ha sancionado al señor Roberto Salomón Coral sin embargo se condiciona la devolución del vehículo de propiedad de otra persona, el legitimado activo, su devolución hasta cuando se pague la multa impuesta al prenombrado contraventor Roberto Salomón Coral, por consiguiente se afecta al derecho de propiedad, ya que si no existe sanción en contra del propietario del vehículo, ni tampoco existe disposición legal alguna que permita disponerse una medida para que mediante la retención de un bien de una tercera persona se cumpla una obligación de otra persona en el caso sub examine del contraventor, salvo el consentimiento expreso del propietario... en este caso no existe otra vía judicial para recuperar el uso goce y disposición del vehículo de propiedad del legitimado activo. (sic).*

22. En virtud de lo expuesto, la Sala desechó el recurso de apelación interpuesto por el SENA E y confirmó la decisión subida en grado.
23. De tal manera, se verifica que la Corte Provincial actuó dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales para resolver la acción de protección<sup>13</sup>. Al respecto, encontró que la retención del vehículo del señor Ayala por parte del SENA E vulneró derechos constitucionales, con lo cual rechazó el recurso de apelación y confirmó la decisión de primer nivel. En tal sentido, aplicó normas claras, previas y públicas respecto de la mencionada garantía jurisdiccional, por lo que no se observa alguna afectación a la seguridad jurídica.
24. Contrario a lo afirmado por la entidad accionante, no se inobservaron normas legales que desarrollan la potestad del SENA E para establecer sanciones y para la aprehensión de mercancía ni se le impidió, con la sentencia, ejercer las competencias que el SENA E tiene o causado algún perjuicio. En la decisión impugnada los jueces de la Corte Provincial verificaron que la actuación de dicha

---

<sup>11</sup> La Sala invocó el artículo 208 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 24 de la LOGJCC.

<sup>12</sup> La Sala invocó los artículos 75 y 88 de la Constitución y los artículos 24, 27 y 39 de la LOGJCC así como citó doctrina.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 348-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párrs. 18 y 28. “18. Cuando se trata de analizar la posible vulneración a este derecho en garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha establecido que debe verificar: ‘... que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales.’”. Ver también: Sentencia No. 2152-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 22.

institución vulneró derechos constitucionales, razón por la cual concluyó que procedía la acción de protección presentada por el señor Ayala y rechazó el recurso de apelación de la entidad pública.

25. En virtud de lo expuesto, se verifica que los cargos (ii), (iii) y (iv) están dirigidos a manifestar la mera inconformidad del SENAÉ con la decisión impugnada. Al respecto, la Corte Constitucional recuerda al SENAÉ que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional, puesto que la Corte Constitucional no debe ser considerada como una instancia adicional; razón por la cual no puede considerarse como una acción a agotar en todos los casos, si no existe una real vulneración a los derechos constitucionales de índole procesal de la institución, pues aquello podría constituir incluso un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC. Por lo tanto, esta Corte desestima tales alegaciones.
26. En suma, esta Corte concluye que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica en la decisión impugnada.

#### IV. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.08.30  
15:57:38 -05'00'

Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 25 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
Dra. Aída García Berni

Firmado digitalmente por  
AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI

**SECRETARIA GENERAL**



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

**CASO Nro. 0421-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 75-16-IN/21 y acumulado**  
**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 25 de agosto de 2021

**CASO No. 75-16-IN y acumulado**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 863, de 17 de octubre de 2016. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional acepta parcialmente la acción planteada.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 31 de octubre de 2016, Pablo Rodrigo Albuja Espinosa, en calidad de Gerente General de Medicina para el Ecuador MEDIECUADOR - HUMANA S.A.; y, Patricio Alejandro Ávila Rivas, representante legal de ECUASANITAS S.A., presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por la forma contra las disposiciones general quinta y octava de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica (en adelante “Ley impugnada”), publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 863, de 17 de octubre de 2016, y por el fondo contra los artículos 10, 15, 17 numeral 4, 20, 23 tercer inciso, 26 numeral 5 y último inciso, 29, 30 numerales 1 y 4, 35 numeral 5, 37, 42 tercer inciso, 49 numeral 2, 53, 55, disposición general primera, disposición general quinta, disposición general octava y disposición transitoria quinta ibidem.
2. El 13 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa.
3. En auto de 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión admitió a trámite la demanda No. 86-16-IN presentada el 15 de diciembre de 2016, en contra de la Disposición General Quinta de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica, por Ramiro García Falconí, por sus propios derechos y como representante legal del Colegio de Abogados de Pichincha y dispuso la acumulación al expediente No. 75-16-IN. Cabe señalar que en las dos

demandas se solicitó la suspensión de las normas impugnadas, sin embargo, estas peticiones no fueron atendidas en su momento.

4. El 25 de octubre de 2017 se sorteó la causa y su sustanciación le correspondió a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza, quien avocó conocimiento de la causa el 8 de febrero de 2018.
5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó un nuevo sorteo de la causa el 9 de julio de 2019 y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
6. El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa el 6 de enero de 2021 y convocó a audiencia para el día 18 de enero del 2021. En la audiencia pública participaron los accionantes de la causa No. 75-16-IN, así como su abogado patrocinador; y, los representantes de la Presidencia de la República, de la Asamblea Nacional y de la Procuraduría General del Estado. No asistió el accionante del caso No. 86-16-IN.
7. Adicionalmente, intervinieron en la audiencia, como terceros interesados, Roberto Aspiazu, en calidad de Presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano; Emilio Suárez, en representación de la Asociación de Compañías Aseguradoras del Ecuador; María Rosa Fabara Vera, en representación del Sistema de Medicina Prepagada del Ecuador S.A.; Edgar Ulloa Balladares, en representación de la Asociación Ecuatoriana de Medicina Integral Prepagada; María Gabriela Muñoz Mora, por sus propios derechos; y, Paulina Guerrero Vivanco por la Asociación de Asesores Productores de Seguros del Ecuador.

## **II. Normas impugnadas de la Ley orgánica que regula a las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y a las de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica.**

### **a. Por la forma.**

#### ***“DISPOSICIONES GENERALES***

*(...)*

***Quinta.-*** Las compañías que financian servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, deberán cancelar o reembolsar a la institución de la Red Pública Integral de Salud, los montos o valores que por atenciones médicas en sus unidades se hayan efectuado a personas que también sean titulares y/o beneficiarios de seguro privado de salud y/o medicina prepagada, hasta el monto de lo contratado.

*En el caso de que la prestación se haya efectuado en una institución de salud privada y, siempre que haya mediado la respectiva derivación, las compañías que financian servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, deberán cancelar al establecimiento de salud privado o reembolsar a la institución de la Red Pública Integral de Salud los pagos efectuados por dichas atenciones, hasta el monto de lo contratado.*

(...)

**Octava.-** *Las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y las de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, deberán invertir las utilidades netas generadas en cada ejercicio fiscal, en el porcentaje que determine la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera en el mejoramiento del financiamiento de servicios de salud.”*

## **b. Por el fondo.**

**“Art. 10.-** *Regímenes de solvencia, patrimonio, reservas técnicas y provisiones.- Las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada deben mantener, en todo tiempo, requerimientos de solvencia, sobre la base de patrimonio técnico, inversiones obligatorias, así como reservas técnicas constituidas y contabilizadas, calculadas por actuarios calificados, que comprenderán: reservas de servicios prestados y no reportados, reservas de servicios prestados y reportados; y, las demás que determine la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. Las reservas antes referidas para efecto de deducciones del impuesto a la renta, tendrán el mismo tratamiento, límites y condiciones que las constituidas por las empresas de seguros y reaseguros, de conformidad con la Ley de la materia.”*

**“Art. 15.-** *Financiamiento de servicios.- Las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada, y las de seguros que ofrezcan cobertura de seguros de asistencia médica, deberán estar en capacidad de asumir los costos de los servicios de salud y prestaciones sanitarias contractualmente estipulados; y, de asumir directa o indirectamente o aceptar y ceder riesgos, con carácter resarcitorio o indemnizatorio, con sujeción a lo previsto en la Ley, respectivamente, en los ámbitos que a continuación se señalan, sin perjuicio de que la Autoridad Sanitaria Nacional pueda ampliar dichos ámbitos, por razones de política pública, en materia de salud.*

*1.- Prestaciones de prevención de la enfermedad sea ésta primaria, secundaria y terciaria, como aspecto fundamental que promueva el acceso universal a la salud, en los términos previstos en las estipulaciones contractuales y en esta Ley;*

*2.- Atención ambulatoria profesional en medicina general y en las diversas especialidades y sub - especialidades practicadas en los diferentes establecimientos de salud y en los domicilios cuando lo justifique el estado de salud del paciente o la imposibilidad de movilizarlo; que incluya diálisis y hemodiálisis entre otras atenciones, todas las derivaciones e interconsultas, insumos médicos, quirúrgicos y medicamentos*

que la detección, diagnóstico, tratamiento rehabilitación, cuidados paliativos y de largo plazo demanden para la atención integral de salud del paciente;

3.- Atención prehospitalaria que incluya transporte terrestre, aéreo o fluvial, legalmente autorizado, al que se pueda acceder dentro o fuera del país, de acuerdo con el plan contratado;

4.- Atención hospitalaria por indicación del profesional de la salud que atienda al paciente. Esta cobertura incluirá transporte, alimentación, habitación, visita médica, cuidados de enfermería, interconsultas profesionales, auxiliares de diagnóstico, complementarios y específicos, terapia intensiva, cirugía, medicamentos e insumos médicos, ayudas técnicas, apoyo psicológico, rehabilitación, cuidados paliativos y honorarios profesionales;

5.- Atención en casos de urgencia y emergencia médicas, así como el procedimiento de emergencia ambulatorio, hospitalario o médico quirúrgico, incluyendo todo el equipamiento, insumos y medicamentos necesarios;

6.- Atención de embarazos normales, de riesgo o complicados, controles prenatales, emergencias obstétricas, partos vaginales o por cesárea, con recién nacido a término, pre - término o post término; complicaciones que se presentaren antes, durante y después del parto y alumbramiento, atención del recién nacido a término, pre término o post término, con atención en neonatología, atención perinatal, de manera integral y con asistencia de especialistas; atención en la unidad de cuidados intensivos y otros eventos que pudieren presentarse, tanto para la madre como para el recién nacido a término, pre término o post término, para lo cual se emplearán todos los procedimientos médicos necesarios, a fin de preservar la salud de la unidad madre - hijo. Atención al recién nacido que padeciere de patologías congénitas, genéticas o hereditarias;

7.- Atención de enfermedades congénitas, genéticas y hereditarias, con cobertura total;

8.- Atención de enfermedades preexistentes, con la cobertura prevista en esta Ley;

9.- Atención de enfermedades crónicas, catastróficas, degenerativas y raras, de acuerdo con el plan contratado;

10.- Atención oncológica integral que incluya obligatoriamente cirugía reconstructiva y rehabilitación, de acuerdo al plan contratado;

11.- Trasplante de órganos, cuya atención y cobertura se sujetará a lo previsto en la Ley de la materia e incluirá obligatoriamente la atención y cobertura de las prestaciones que se deban dar al donante, las que correspondan a los procesos de pretrasplante, trasplante y post trasplante, las complicaciones médicas que se derivaren de dichos procesos; y, las de suministro de medicamentos, insumos, dispositivos médicos y demás necesarios para atender al donante y al receptor;

12.- Servicios de salud para personas con discapacidad, cuya atención y cobertura se sujetará a lo previsto en la Ley de la materia;

13.- Todo procedimiento diagnóstico y terapéutico de seguimiento y control posteriores a cada enfermedad o accidente atendido y referidos a especialidades y sub especialidades; incluyendo curaciones, rehabilitación, cuidados paliativos domiciliarios, y de largo plazo;

14.- Auxiliares de diagnóstico, complementarios y específicos, existentes, que pudieran crearse, incorporarse o estar disponibles a la fecha de la prestación, necesarios para la continuidad de la atención integral, solicitados por un prescriptor y de acuerdo con el plan contratado;

15.- Estudios anatomopatológicos, genéticos y para enfermedades congénitas, cuando éstos sean solicitados por un médico, para configurar apropiadamente el diagnóstico o evolución de una patología, con cobertura total;

16.- Acceso a medicamentos en cualquier farmacia autorizada por autoridad competente, cuyo costo será cubierto total o parcialmente, por las vías del pago directo o el reembolso, según el plan contratado, siempre que aquellos hayan sido recetados por un prescriptor;

17.- Atención de enfermedades psiquiátricas de base orgánica, determinadas por la Autoridad Sanitaria Nacional, de conformidad con el plan contratado;

18.- Prestaciones de salud dental, asesoría nutricional y consultas psicológicas, de conformidad con el plan contratado.”

“**Art. 17.- Regulación, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros.-** La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros tendrá las siguientes facultades de vigilancia y control respecto de las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica:

[...]

4.- Determinación en los contratos y pólizas tipo y sus anexos, de condiciones y cláusulas obligatorias, e identificación de cláusulas que se consideraren abusivas;

[...]”

“**Art. 20.- Cobertura en razón de las personas.-** Los planes y programas deberán ofrecer cobertura en razón de las personas ya sea como titulares, beneficiarios, dependientes o asegurados, para que reciban a cambio de una cotización, aportación individual o prima, cuyo monto dependerá del plan contratado, las prestaciones y beneficios oportunos y de calidad proporcionados por profesionales de la salud, establecimientos de salud, o de dispensación de medicamentos y dispositivos médicos.

Podrán ser considerados como beneficiarios o asegurados de un plan o programa de servicios de atención integral de salud prepagada y de seguros con cobertura de asistencia médica, toda persona, que tenga con el solicitante o el titular, relación laboral, conyugal, de unión de hecho, o de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Se prohíbe toda clase de exclusiones en razón de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, y por lo tanto no se admitirán como criterio de rechazo de cobertura, suscripción o renovación de los contratos.”

“**Art. 23.- Contratos.-** Los contratos que se celebren al amparo de esta Ley, deberán estar escritos en idioma castellano y en otros idiomas ancestrales oficiales de relación intercultural, a solicitud del usuario; estar redactados de manera clara, de modo que sean de fácil comprensión para el usuario y con caracteres tipográficos fácilmente

*identificables y legibles. Los contratos no contendrán términos ambiguos, ambivalentes o que puedan conducir a equívocos respecto del servicio que se contrate. La falta de claridad en los textos del contrato producirá el efecto de vicio del consentimiento.*

*En los contratos que suscriban las compañías reguladas por esta Ley, intervendrán por un lado, quien ejerza la representación legal a nombre de las compañías reguladas por esta Ley; y, por otro, el titular del contrato, sea persona natural o jurídica, por sus propios y personales derechos, o por los que represente individual, grupal, empresarial o corporativamente y a nombre de las personas que consten como dependientes, usuarios, afiliados, beneficiarios o asegurados. Para efectos de presentación de quejas, reclamaciones y acciones judiciales, los usuarios, dependientes, afiliados, beneficiarios o asegurados, tendrán plena capacidad para ejercerlas, en defensa de sus propios y personales derechos.*

*Su estructura y contenidos se sujetarán a las cláusulas obligatorias aprobadas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros para las prestaciones de salud que cubran dichos contratos; y, en todo lo que sea aplicable, a lo previsto en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, en lo atinente a protección contractual.”*

**“Art. 26.- Condiciones generales.- Serán condiciones generales las siguientes:**

[...]

**5.- Otras que determinen los organismos de control y regulación, de conformidad a lo establecido en esta Ley, Ley de Compañías, Código Orgánico Monetario y Financiero y demás normativa aplicable.**

*Se tendrá por no escrita toda estipulación contractual que contradiga las disposiciones previstas en las leyes, las de los contratos tipo y sus anexos aprobados por la Autoridad Sanitaria Nacional.”*

**“Art. 29.- Precio.- El precio que se fije en los contratos guardará conformidad con las notas técnicas y estudios actuariales aprobados por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros con el soporte técnico de la Autoridad Sanitaria Nacional.**

*Tanto las notas técnicas, cuanto los estudios actuariales serán elaborados por actuarios independientes de las compañías controladas, debidamente calificados por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.*

*El precio previsto en el contrato será pactado en moneda de curso legal y su revisión se sujetará a lo que establezca la correspondiente nota técnica aprobada, tomando en consideración la totalidad de afiliados de cada plan y el grupo etáreo al que pertenezcan. En ningún caso la revisión o el incremento del precio podrá basarse en siniestralidad individual. En los planes empresariales, grupales y corporativos, la revisión del precio se realizará de común acuerdo entre las partes.*

*Se prohíbe expresamente a las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada, o de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica,*

*efectuar incrementos del precio de manera unilateral mientras transcurra el plazo estipulado en el contrato.”*

**“Art. 30.- Cláusulas contractuales obligatorias.-** Todos los contratos para el financiamiento de servicios de atención integral de salud prepagada, así como los de seguros con cobertura de asistencia médica deberán contener en favor de sus afiliados y asegurados, las siguientes cláusulas obligatorias:

*1.- Enfermedades crónicas y catastróficas sobrevinientes a la contratación.- Establecer como obligación contractual la prohibición de incrementos adicionales a las tarifas o primas de los planes contratados, ante el apareamiento de enfermedades crónicas y catastróficas, sobrevinientes a la contratación y de negar la renovación de los contratos por dichas causas.*

[...]

*4.- Otras que determine la Autoridad Sanitaria Nacional.”*

**“Art. 35.- Obligaciones comunes de las compañías.-** Son obligaciones de las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y de las de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, las siguientes:

[...]

*5.- No establecer incrementos adicionales de manera individual a los aportes, cuotas o primas del plan contratado, ante el apareamiento de enfermedades crónicas y/o catastróficas, ni negar la renovación de los contratos;*

[...].”

**“Art. 37.- Corresponsabilidad civil y administrativa.-** Las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y las de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, serán responsables subsidiarias, en los ámbitos civil y administrativo, declarada dicha responsabilidad por juez o autoridad competente, respecto de los perjuicios que se originen por deficiencias de calidad en la prestación de los servicios de salud contratados bajo la modalidad cerrada, y en la parte que corresponda de la modalidad mixta, conforme con lo dispuesto en esta Ley.”

**“Art. 42.- Recurso de Apelación.-** La resolución podrá ser impugnada en sede administrativa, mediante recurso de apelación que se presentará ante la autoridad que expidió la resolución, para ante la o el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros, dentro del término de diez días contado desde la fecha de notificación de dicha resolución.

*La o el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros, en base al expediente, emitirá resolución dentro del término de treinta días, contado a partir de la recepción de aquel.*

*La decisión no recurrida del Intendente/a, en el término previsto en esta Ley, y la que adopte la o el Superintendente quedarán en firme y causarán estado en sede administrativa, sin perjuicio de la acción contencioso administrativa a que hubiere lugar,*

*que por parte de la compañía, sólo podrá plantearse cuando ésta hubiere honrado las obligaciones contractuales materia de la controversia.*

*No se admitirán reclamos administrativos, una vez ejercida la acción contencioso administrativa u otras de carácter judicial.”*

**“Art. 49.- Sanciones.-** *Las sanciones a imponerse en sede administrativa son:*

[...]

*2.- Disolución y liquidación forzosa de las compañías.”*

**“Art. 53.- Faltas muy graves.-** *Serán consideradas faltas muy graves las siguientes:*

*1.- Incumplimiento de las resoluciones en firme, emitidas en sede administrativa por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, que acepten total o parcialmente los reclamos planteados;*

*2.- Incumplimiento de las resoluciones y regulaciones que expidan la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros y la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, para el cumplimiento por parte de las compañías de lo dispuesto en el artículo 10 y en la disposición general primera de esta Ley; y,*

*3.- No cubrir el financiamiento que sea necesario para la atención de la emergencia médica, en los términos establecidos en esta Ley.*

*El cometimiento de faltas muy graves será sancionado con disolución y liquidación forzosa de las compañías y multa de sesenta salarios básicos unificados del trabajador en general. Para la ejecución de esta sanción, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, se sujetará a lo previsto en las leyes de la materia. La imposición de estas sanciones no eximirá a la compañía del cumplimiento de sus obligaciones contractuales.”*

**“Art. 55.- Responsabilidad solidaria.-** *Los propietarios, administradores o representantes legales de las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, serán solidariamente responsables del pago de las multas por faltas administrativas.”*

#### **“DISPOSICIONES GENERALES**

**Primera.-** *La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, prevista en el Código Orgánico Monetario y Financiero, tendrá facultad para emitir regulaciones aplicables a las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada, de carácter económico, financiero y contable; y, en relación a la metodología y forma de cálculo de las reservas técnicas, establecidas por esta Ley y a las que determinare la Superintendencia de Compañías, al tenor de lo previsto en el artículo 10 de este Cuerpo Legal, tomando en cuenta obligatoriamente sus características y especificidades.*

(...)

**Quinta.-** *Las compañías que financian servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, deberán cancelar o reembolsar a la institución de la Red Pública Integral de Salud, los montos o valores que por atenciones médicas en sus unidades se hayan efectuado a personas que también sean titulares y/o beneficiarios de seguro privado de salud y/o medicina prepagada, hasta el monto de lo contratado.*

*En el caso de que la prestación se haya efectuado en una institución de salud privada y, siempre que haya mediado la respectiva derivación, las compañías que financian servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, deberán cancelar al establecimiento de salud privado o reembolsar a la institución de la Red Pública Integral de Salud los pagos efectuados por dichas atenciones, hasta el monto de lo contratado.*

(...)

**Octava.-** *Las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y las de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, deberán invertir las utilidades netas generadas en cada ejercicio fiscal, en el porcentaje que determine la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera en el mejoramiento del financiamiento de servicios de salud.”*

#### **“DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

(...)

**Quinta.-** *Se establece el plazo de noventa días, contado a partir de la publicación en el Registro Oficial de la regulación a la que se refiere la disposición transitoria anterior, para que las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada realicen los ajustes contables indispensables para estructurar las reservas técnicas previstas en este cuerpo normativo; y el de tres años, contado a partir de dicha publicación, para provisionar las referidas reservas.”*

### **III. Alegaciones de las partes**

#### **A. Fundamentos y pretensión de la acción.**

##### **i. De la demanda presentada dentro de la causa 75-16-IN.**

#### **Argumentos de inconstitucionalidad por la forma.**

- 8.** Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por la forma de las Disposiciones Generales Quinta y Octava de la Ley impugnada.

9. Respecto de la **Disposición General Quinta** mencionan que es inconstitucional “(...) *toda vez que la Asamblea Nacional no tiene competencia para restringir los derechos constitucionales a la salud y seguridad social (...)*”. Argumentan que estas restricciones están proscritas, inclusive, por la vía de enmienda o reforma a la Constitución.
10. Sobre la **Disposición General Octava**, los accionantes señalan que “(...) *en la sesión del Pleno del 11 de agosto de 2016, que fuere la continuación de la sesión de segundo debate del proyecto (...), el proyecto aprobado por la votación plenaria y el que fuere certificado por la Asamblea Nacional difieren en contenido.*” Indican que el informe para segundo debate de esta ley, remitido a la Presidencia de la Asamblea, contiene un texto que no corresponde al aprobado el 11 de agosto de 2016.

#### **Argumentos de inconstitucionalidad por el fondo.**

11. Sobre la **Disposición General Quinta** mencionan que en esta se desconoce el deber primordial del Estado Social de Derechos y Justicia de garantizar a las personas el efectivo goce de los derechos a la salud y seguridad social; además, indican que se traslada deberes primordiales del Estado, mismos que se encuentran en el artículo 32 de la Constitución, a compañías privadas y fundamentalmente a las personas que acceden a sus servicios, cuyas aportaciones servirán para financiar prestaciones de salud que el Estado está obligado a brindar a través de sus programas universales y obligatorios.
12. Añaden, que la disposición indicada vulnera el segundo inciso del artículo 362 de la Constitución, pues consideran que elimina la universalidad y gratuidad en la prestación de los servicios estatales públicos de salud, al obligar a las compañías de medicina prepagada a pagar por prestaciones de salud a sus afiliados cuya gratuidad debe ser garantizada por el Estado.
13. Asimismo, manifiestan que la norma *in examine* vulnera el artículo 366 de la Constitución porque se modifican las fuentes del financiamiento público en salud, pues introduce el financiamiento privado, el que no se encuentra previsto en la Constitución. Arguyen que, quien sea simultáneamente titular de un plan de medicina prepagada o seguro de salud, no recibirá la cobertura a la que tiene derecho por parte del seguro general obligatorio, sino que los costos por su atención médica serán cubiertos por su plan de salud privado, opcional y complementario.
14. De igual manera, los accionantes determinan que se contraviene el artículo 363, numeral 2, de la Norma Suprema, ya que mientras más personas acudan a la red pública de salud, tendrán menos cobertura complementaria de medicina prepagada.

15. Además, los accionantes sostienen que existe vulneración del artículo 34 de la Constitución porque “[1]a naturaleza del derecho a la seguridad social como derecho imperativo, impide categóricamente delegar la realización de sus postulados al sector privado o a fórmulas contractuales propias del derecho privado, dentro de las cuales se encuentra la medicina prepagada”.
16. Finalmente, señalan que la indicada disposición general contraviene directamente los artículos 367 y 369 de la Constitución, toda vez que restringe el derecho de las personas afiliadas o beneficiarias de planes de medicina prepagada a recibir la prestación de seguridad social a la que tienen derecho en la Red Pública Integral de Salud.<sup>1</sup>
17. Respecto de los artículos **10, 15, 20, 29, 30 numeral 1, 35 numeral 5, disposiciones generales primera y octava y la disposición transitoria quinta** de la Ley impugnada, los accionantes manifiestan que ocasionan que las empresas no puedan realizar un cálculo de riesgo que les permita saber si tienen la capacidad de afrontar un contrato, pues el Estado se atribuye la capacidad de dirigir la empresa direccionando a una gestión casi pública de entidades privadas. Por esta razón, consideran que se vulnera su derecho a desarrollar con libertad actividades económicas.
18. Sobre la inconstitucionalidad de los artículos **17 numeral 4, 23, tercer inciso, 26 numeral 5 y último inciso, y 30 numeral 4** de la Ley impugnada, los accionantes manifiestan que la libertad de contratación lleva consigo dos elementos: i. la libertad de negociar; y, ii. la libertad de configuración interna. Indican que este derecho – la libertad de contratación – no es absoluto y encuentra sus limitaciones, por ejemplo, en el orden público.
19. Sin embargo, arguyen que estas limitaciones deben ser establecidas por una norma con rango de ley orgánica y no por delegaciones a entidades estatales a las cuales, las normas impugnadas, le otorgan la potestad de determinar pólizas tipo, cláusulas obligatorias e identificar cláusulas abusivas en los contratos privados de medicina

---

<sup>1</sup> Es necesario señalar que, en la audiencia pública realizada el 18 de enero del 2021, el abogado José David Ortiz Custodio, abogado de Pablo Rodrigo Albuja (Gerente General de HUMANA S.A) y Patricio Alejandro Ávila Rivas (Gerente General Ecuasanitas S.A), ante la pregunta del juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, respecto de “¿Cómo estas compañías han pagado y en qué casos?” respondió que: “A través del Reglamento a la Ley, la Presidencia de la República reconoció en parte el error e incorporó una disposición en la cual la Autoridad Sanitaria Nacional haga un estudio de cuánto sería el impacto de estos cobros y una vez que salga este estudio se haga un cobro de manera progresiva a las compañías de medicina prepagada y de seguros médicos, por el momento es estudio no ha sido realizado y eso ha hecho que en estos cuatro años la problemática no se haya encadenado en problemas hacia los usuarios finales”.

prepagada. Por esta razón, consideran que se vulnera el principio de reserva de ley consagrado en el artículo 133, número 2, de la Constitución.

20. Con relación a los artículos 37, 49 numeral 2, 53 y 55 de la Ley impugnada, los accionantes establecen que contravienen el derecho constitucional a la proporcionalidad de las sanciones porque la negligencia de algún servicio médico no podría ser responsabilidad de las compañías de seguros de salud o medicina prepagada, o de terceros, pues estos se limitan a escoger a los prestadores de servicios médicos, cuyas prestaciones están cubiertas por los planes ofertados a los usuarios.
21. De igual manera, indican que las sanciones y responsabilidades establecidas en las normas impugnadas no observan los parámetros de proporcionalidad establecidos por la Corte Constitucional, por lo que se traducen en medidas innecesarias y no idóneas.
22. Para finalizar, respecto del artículo 42, tercer inciso, de la norma impugnada, indican que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, pues, si bien, formalmente, no restringe el derecho a recurrir en sede judicial de decisiones que se tomen en sede administrativa, “(...) lo hace a un costo”.

#### **ii. De la demanda presentada dentro de la causa 86-16-IN.**

23. Sobre la Disposición General Quinta de la norma impugnada, el accionante señala que el Estado incumple su deber de otorgar el servicio de salud cuando omite proteger, frente a terceros, la persecución del buen vivir de quienes han elegido maximizar la realización de su derecho a la salud mediante la contratación de servicios prepagados o de seguro.
24. Asimismo, el accionante manifiesta que las personas que con sus ahorros deciden obtener una garantía reforzada de su derecho a la salud, cuando quieran ser atendidos por un establecimiento privado, podrían encontrarse con que no hay espacio porque el IESS derivó algún paciente y utiliza su cupo. Por otro lado, cuando el titular del seguro privado sea atendido en el IESS no podría pedir a la compañía del seguro privado el reembolso, ya que no recibe factura. En consecuencia, considera que se vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación.

#### **B. De la Presidencia de la República.**

25. La Presidencia manifiesta que la Ley impugnada es constitucional, ya que promueve la solidaridad social; que, además, las Compañías de medicina prepagada no están de acuerdo con las normas porque pretenden cobrar por un servicio que otorga la seguridad social.

26. De igual forma menciona que con la Ley impugnada se garantizan los postulados del Derecho a la Salud y seguridad social; por lo tanto, solicita que se deseche la demanda de inconstitucionalidad.

#### **C. De la Asamblea Nacional.**

27. La Asamblea Nacional señala que la Ley impugnada cumple con los requisitos que debe contener el Proyecto de Ley, establecidos en los artículos 136 de la Constitución y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. De igual manera, establece tal como se realizó, para el desarrollo del derecho a la salud, correspondía la configuración de una Ley Orgánica. En consecuencia, a decir del poder legislativo, no cabe la inconstitucionalidad por la forma.
28. Adicionalmente, sobre el control material, la Asamblea Nacional menciona que, contrario a lo que sostienen los accionantes, con la Ley impugnada se garantiza el acceso al servicio de salud sin distinciones. Además, explica que, si bien las compañías de medicina prepagada son privadas, prestan un servicio público. De tal manera, concluye que *“la acción de inconstitucionalidad carece de sustento y fundamentos jurídico-constitucionales”*.

#### **D. De la Procuraduría General del Estado.**

29. La Procuraduría General del Estado manifiesta que la Ley impugnada equipara las circunstancias de todas las personas para garantizar el derecho a la salud. Además, señala que la Ley impugnada se encuentra en armonía con la Constitución y solicita que se rechacen las acciones de inconstitucionalidad propuestas.

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

#### **A. Competencia**

30. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

#### **B. Análisis constitucional**

31. Con base en los argumentos antes señalados y considerando que los accionantes han demandado la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de la norma impugnada, esta Corte verificará, en primer lugar, lo referente al control por la forma, para luego continuar con el análisis de constitucionalidad por el fondo.

## Control de constitucionalidad por la forma

### a. Sobre la Disposición General Quinta

32. Los accionantes mencionan que la Disposición General Quinta sería inconstitucional, pues la Asamblea Nacional no tendría competencia para, a través de una ley, restringir los derechos constitucionales a la salud y seguridad social, lo que no sería procedente, según indican, ni siquiera por la vía de la enmienda o reforma a la Constitución, conforme ha sido señalado en el párrafo 9 de esta decisión.
33. El control constitucional por la forma implica la verificación del procedimiento de formación de la norma y la competencia para dictarla.
34. En la especie, de las alegaciones de los accionantes, se desprende que sus argumentos están destinados a objetar la constitucionalidad material de la norma, por lo que serán tratados en el análisis de inconstitucionalidad por el fondo de la disposición general objetada.

### b. Sobre la Disposición General Octava

35. Los requirentes manifiestan que la Disposición General Octava de la norma impugnada no constaba en el informe para segundo debate, por lo que la norma aprobada el 11 de agosto de 2016 es distinta a la anexada al informe señalado.
36. Como se indicó en líneas anteriores, corresponde a esta Corte verificar que la norma impugnada observe el procedimiento de formación establecido en el orden jurídico.
37. El artículo 137 de la Constitución señala:

*“Art. 137.- El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.*

*Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.*

*Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción*

*por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial.”*

38. De la información remitida por la Asamblea Nacional, se constata que la ley fue sometida a dos debates: **i.** el primero, el 4 de febrero de 2016, cuyo informe fue remitido el 28 de enero del mismo año por el asambleísta William Garzón, Presidente de la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud; y, **ii.** el segundo, el 9 de junio, 26 de julio y 11 de agosto de 2016, cuyo informe fue remitido el 11 de mayo por el mismo legislador.<sup>2</sup>
39. Cabe mencionar que en el acta de sesión del segundo debate N° 392-B, de 11 de agosto de 2016, consta que el asambleísta William Garzón, ponente del proyecto de ley, incorporó dos modificaciones al texto final de la norma. De esta manera, el acta menciona lo que sigue:

*“Somete a votación el texto final, contenido en el oficio en el oficio (sic) 029-WGR-CEPDS-AN-2016 de 26 de julio de 2016, que forma parte de la Convocatoria a esta sesión del Pleno, con las modificaciones constantes mencionadas por el asambleísta William Garzón como ponente del Proyecto de Ley. En el artículo veintinueve, a continuación de la frase “con el soporte técnico” agréguese la palabra “vinculante”. 2. Sustitúyase la disposición general octava, por la siguiente: “Octava. Las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y las de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, deberán invertir las utilidades netas generadas en cada ejercicio fiscal, en el porcentaje que determine la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en el mejoramiento de servicios de salud. Ciento trece asambleístas presentes en la sala, señora Presidenta. Se pone en consideración del Pleno de la Asamblea Nacional, el texto final de votación más las observaciones aceptadas por el ponente William Garzón.”<sup>3</sup> Énfasis agregado.*

40. La incorporación de modificaciones al proyecto de ley por parte del ponente en el segundo debate es procedente conforme lo determina el quinto inciso del artículo 61, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa:

*“(…) El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión. Durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno. (…)” Énfasis agregado.*

<sup>2</sup> De las actas remitidas por la Asamblea Nacional (369, de 4 de febrero de 2016, 392, de 9 de junio de 2016, 392-A, de 26 de julio de 2016 y 392-B, de 11 de agosto de 2016), se constata el cumplimiento de los requisitos de existencia de informes de comisión y quorum de reunión y aprobación.

<sup>3</sup> Asamblea Nacional. Acta de la Sesión N° 392-B, de 11 de agosto de 2016, p. 8.

41. Finalizado el segundo debate, mediante oficio N° PAN-GR-2016-2023, Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidente de la Asamblea Nacional remitió al economista Rafael Correa Delgado, presidente de la república, el proyecto aprobado de Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica para que lo sancione u objete, de conformidad a lo establecido en los artículos 137 de la Carta Mayor y 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
42. Mediante oficio N° T.7301-SGJ-16-533, de 8 de septiembre de 2016, Rafael Correa Delgado, Presidente de la Republica, remitió a la Presidenta de la Asamblea Nacional la objeción parcial a la ley *in examine*. En sesión de 12 de octubre de 2016, la Asamblea Nacional, con 92 votos afirmativos, 27 negativos, cero blancos y dos abstenciones se allanó totalmente a la objeción parcial realizada por el Presidente de la República.<sup>4</sup> La Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 863, de 17 de octubre de 2016.
43. Dado que la norma impugnada ha respetado el procedimiento establecido por la Constitución y Ley Orgánica de la Función Legislativa, de conformidad con el artículo 114 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional,<sup>5</sup> esta Corte no encuentra vicios de inconstitucionalidad por la forma.

### **Control de constitucionalidad por el fondo**

#### **a. Sobre la Disposición General Quinta**

44. Los accionantes manifiestan que sería inconstitucional por las razones esgrimidas en los párrafos 11 a 16 de esta decisión.
45. La Corte verifica que los artículos 32, 34 ,363 y 367, de la Constitución, alegados como vulnerados por los accionantes, se refieren a: **i.** la definición del derecho a la salud, **ii.** la definición del derecho a la seguridad social; y, **iii.** la responsabilidad del estado como garante de la promoción de políticas públicas en salud. Sin embargo, esta Corte evidencia que las alegaciones de los accionantes están dirigidas a acusar la incompatibilidad constitucional del régimen de financiamiento de las prestaciones de la red pública integral de salud, establecido en la norma impugnada. Por lo dicho, se descartan los cargos respecto de la transgresión de dichas normas.

<sup>4</sup> Asamblea Nacional. Acta de la Sesión N° 413, de 12 de octubre de 2016, p. 91.

<sup>5</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 114.- *El control formal de constitucionalidad tendrá en cuenta los principios y reglas previstos en la Constitución y la ley que regula la Función Legislativa, y el cumplimiento de los principios de publicidad y unidad de materia.*”

46. De esta manera, este Órgano Constitucional examinará si la Disposición General Quinta de la ley impugnada vulnera los artículos 362, 366 y 369 de la Norma Suprema. Adicionalmente, esta Corte, en ejercicio del principio *iura novit curia*, considera que los argumentos señalados en los párrafos 11 a 16 de esta decisión, podrían analizarse en el marco de una presunta transgresión al artículo 371, de la Carta Política.
47. La disposición objetada establece que las compañías que financian servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros de asistencia médica, deberán cancelar o reembolsar a la institución de la red pública integral de salud los valores que por atenciones médicas en sus unidades se hayan efectuado a personas que también sean titulares de un seguro privado hasta el monto de lo contratado.
48. El segundo inciso de la norma señala que, en el caso de que la prestación se haya efectuado en una institución privada, siempre que haya mediado la respectiva derivación, la compañías que financian servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros de asistencia médica deberán cancelar al establecimiento privado o reembolsar a la institución de la red pública de salud.
49. La norma impugnada hace referencia a la cancelación o reembolso de valores a la red pública integral de salud que, conforme lo determina el artículo 360 de la Norma Política, está conformada por: “(...) *el conjunto articulado de establecimientos estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado (...)*”.
50. Así, es necesario verificar si el régimen de financiamiento de las prestaciones de salud que brindan, por un lado, las entidades públicas de salud y sus proveedores pertenecientes al estado y, por otro, las instituciones que conforman el sistema de seguridad social, se ajusta a lo determinado en las normas constitucionales.

#### **Instituciones estatales de salud.**

51. El artículo 366 de la Constitución señala:

*“Art. 366.- El financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente, y deberá provenir de fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado. Los recursos públicos serán distribuidos con base en criterios de población y en las necesidades de salud.*

*El Estado financiará a las instituciones estatales de salud y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro, que garanticen gratuidad en las prestaciones, cumplan las políticas públicas y aseguren*

*calidad, seguridad y respeto a los derechos. Estas instituciones estarán sujetas a control y regulación del Estado.”*

52. La norma *in examine* establece que las instituciones estatales de salud se financian con fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado. En consonancia con lo indicado, el inciso tercero del artículo 299 de la Carta Suprema indica que los recursos públicos se manejarán en la banca pública y, de acuerdo con la ley.

53. Es así que el artículo 78 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala que:

*“Art. 78.- Los ingresos fiscales se clasifican en ingresos permanentes y no permanentes, y podrán clasificarse en otras categorías con fines de análisis, organización presupuestaria y estadística.  
(...)”*

***Ingresos permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público.”*** Énfasis agregado

54. La naturaleza y finalidad de estas disposiciones es asegurar que el servicio público de salud no se vea afectado por imprevistos de carácter económico que puedan entorpecer el funcionamiento de las entidades públicas de salud. Es por esto que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas indica que los ingresos permanentes deben ser continuos, periódicos y previsibles.

55. Por la naturaleza de las obligaciones contractuales asumidas entre las empresas que financian servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros de asistencia médica y sus afiliados, es claro que los rubros que deberían cubrir las empresas de salud prepagada, en virtud de la norma impugnada, no responden a la continuidad, periodicidad y previsibilidad de la que habla el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Las contraprestaciones propias de los servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros de asistencia médica, son situaciones, por su naturaleza, sujetas a imprevistos de los cuales no podría depender el funcionamiento de las instituciones estatales de salud.

56. Es cierto que el segundo inciso del artículo 286 de la Constitución indica que *“Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.”* El inciso tercero

del artículo 78 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sobre los ingresos no permanentes, indica que:

*“Ingresos no-permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria.”*

57. Sin embargo, los rubros que deberían cubrir las empresas de salud prepagada, en virtud de la norma impugnada, ni son recursos públicos, ni entran en alguna de las categorías que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el Ministerio de Finanzas, a través del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Egresos del Sector Público, han determinado como ingresos no permanentes.<sup>6</sup>
58. Por esta razón, esta Corte verifica que el régimen de financiamiento establecido en la norma impugnada, para las instituciones estatales de salud es contrario al determinado en el artículo 366 de la Norma Política.

### **Instituciones del sistema de seguridad social**

59. El inciso primero del artículo 367 de la Carta Fundamental señala que el sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá los contingentes de la población. Esta norma indica que las contingencias de la población serán cubiertas a través del seguro universal obligatorio y sus regímenes especiales.
60. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a la seguridad social *“(...) es un derecho que busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, por lo que deben adoptarse medidas para protegerla.”*<sup>7</sup>
61. En tal sentido, el artículo 369 de la Norma Suprema señala que el seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley.
62. Por su parte, la Observación General N° 19, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de la Naciones Unidas señaló que el derecho a la seguridad social requiere *“(...) para ser ejercido, que se haya*

<sup>6</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, Clasificador Presupuestario de Ingresos y Egresos del Sector Público, elaborado con base en los acuerdos ministeriales N°: 0071, de 10 de septiembre de 2020, 0089, de 30 de noviembre de 2020, 0097, de 11 de diciembre de 2020, 0101, de 31 de diciembre de 2020; y, 0015, de 9 de marzo de 2021. Disponible en: [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/Clasificador-Presupuestario-actualizado-09\\_marzo\\_2021-vf.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/Clasificador-Presupuestario-actualizado-09_marzo_2021-vf.pdf)

<sup>7</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Muelle Flores vs. Perú, p. 49.

*establecido y funcione un sistema, con independencia de que esté compuesto de uno o varios planes, que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales de que se trate. Este sistema debe establecerse en el marco del derecho nacional, y las autoridades públicas deben asumir la responsabilidad de su administración o supervisión eficaz. Los planes también deben ser sostenibles, incluidos los planes de pensiones, a fin de asegurar que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho.”<sup>8</sup>*

**63.** La exigencia de un sistema debidamente financiado toma relevancia cuando su finalidad es asegurar el acceso a todas las prestaciones propias del derecho a la seguridad social. La sostenibilidad, la solidaridad y la eficiencia en el manejo de los recursos del sistema de seguridad social, son criterios de administración que permiten no solo que el asegurado pueda acceder a las prestaciones propias de este derecho, sino que garantizan que las futuras generaciones también puedan hacerlo.

**64.** El artículo 368 de la Constitución señala:

*“El sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia. El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social.”*

**65.** De esta manera, resulta imperante que las prestaciones propias del derecho a la seguridad social tengan un sustento económico. Esta Corte ha señalado que *“Como parte del derecho a la seguridad social existen diversas prestaciones, algunas de ellas consisten en un beneficio económico, las cuales, por norma constitucional, deben crearse únicamente cuando estén debidamente financiadas (...)”*.<sup>9</sup>

**66.** Esta Corte ha sido enfática al demandar de las autoridades públicas un tratamiento técnico a la materia de seguridad social y ha proscrito el planteamiento de beneficios que no tengan el debido financiamiento y que pongan en peligro la sostenibilidad de los distintos fondos prestacionales administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.<sup>10</sup>

**67.** Sin embargo, el finamiento de las prestaciones de seguridad social debe ser el establecido por la Carta Mayor. En este sentido, la Constitución, en el inciso primero del artículo 371, define que el financiamiento de las prestaciones derivadas de la seguridad social se hará a través de los aportes de trabajadores y empleadores:

---

<sup>8</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas. Observación General N° 19, p. 4.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 23-18-IN/19, p. 10.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencias N° 23-18-IN/19, p. 11 y 83-16-IN/21.

*“Artículo 371.- Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.” (Énfasis añadido)*

68. Esta Corte advierte que la norma impugnada confunde las prestaciones propias de la seguridad social y su forma de financiamiento, con las obligaciones contractuales asumidas entre las empresas que financian servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros de asistencia médica y sus afiliados, disponiendo, de forma inconstitucional, un reembolso sin fundamento a la red pública integral de salud.
69. La inexistencia de fundamento constitucional en el reembolso dispuesto por la norma acusada radica en que las obligaciones contractuales de las empresas que financian servicios de atención integral de salud prepagada nada tienen que ver con las prestaciones derivadas de la seguridad social, pues, en el caso de los contratos de seguros de medicina prepagada y de servicios de atención integral de salud, la fuente de obligaciones radica, principalmente, en el mismo contrato y en la ley, que debe ser entendida e interpretada conforme a la Norma Suprema.
70. De esta manera, las prestaciones derivadas de la seguridad social se financian con los aportes de los trabajadores y empleadores por disposición expresa de la Constitución y no con las primas pagadas por los afiliados a los seguros privados de atención integral de salud prepagada. La confusión causada por la norma impugnada podría, potencialmente, vulnerar otros derechos derivados del derecho a la seguridad social, pues la naturaleza de los seguros privados de medicina prepagada podría implicar una limitación injustificada al acceso a las prestaciones propias de la seguridad social.
71. De igual manera, la norma impugnada no considera que el afiliado a la seguridad social puede hacer uso de las prestaciones propias del sistema que es financiado con el pago de los aportes de trabajadores y empleadores. Al ser éste, además, afiliado a un seguro privado, deberá cancelar la prima o deducible a la que está obligado contractualmente, incurriendo en un doble pago por el uso de las prestaciones de salud asociadas a la seguridad social.
72. Que los servicios de compañías que financian servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros de asistencia médica sean de orden público, por su íntima relación con el derecho a la salud y otros derechos afines, no implica que las contraprestaciones contractuales derivadas de este tipo de contratos puedan ser confundidas o superpuestas a las obligaciones del Estado respecto de las prestaciones asociadas al derecho a la salud, derivadas de la seguridad social.

73. Esto, adicionalmente, en el caso de las instituciones estatales de salud que no pertenecen al sistema de seguridad social, vulnera el principio de gratuidad de la salud establecido en el artículo 362, de la Constitución, pues, obliga a las empresas que financian servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros de asistencia médica a pagar los servicios públicos de salud que, por esencia, son gratuitos, con rubros generados por concepto de contraprestación de una relación contractual entre privados.
74. De esta manera, se declara la inconstitucionalidad por el fondo de la Disposición General Quinta de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica, por transgredir los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 362, 366, 369 y 371 de la Norma Suprema.
75. Por otro lado, a pesar de no haber sido impugnada expresamente, esta Corte verifica que la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica, establece la obligación de coordinar los beneficios y observar el procedimiento establecido por la Autoridad Sanitaria para la prelación de pagos, entre entidades públicas y privadas. Los beneficios a los que se refiere la norma *in examine* son los establecidos por la Disposición General Quinta que fuere declarada inconstitucional:

*“Disposición General Cuarta.- Será obligatorio para las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, realizar la respectiva coordinación de beneficios y observar el procedimiento establecido por la Autoridad Sanitaria Nacional para la prelación de pagos, entre entidades públicas y privadas, con la finalidad de cubrir las prestaciones a sus beneficiarios en sus contingencias.” Énfasis agregado*

76. De esta manera, por existir conexidad con la Disposición General Quinta, de conformidad con los artículos 436, número 3, de la Constitución y 76, número 9, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad por el fondo de la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica, por incurrir en la misma inconstitucionalidad declarada conforme a los párrafos precedentes.
- b. Sobre los artículos 10, 15, 20, 29, 30 numeral 1, 35 numeral 5, disposiciones generales primera y octava y la disposición transitoria quinta.**

77. Los accionantes manifiestan que las normas aludidas ocasionan que las empresas no puedan realizar un cálculo de riesgo que les permita saber si tienen la capacidad de afrontar un contrato, pues el Estado se atribuye la capacidad de administrar la empresa direccionando a una gestión casi pública de entidades privadas. Por esta razón, consideran que se vulnera su derecho a desarrollar con libertad actividades económicas.
78. De esta manera, la Corte verificará si las normas impugnadas vulneran el derecho consagrado en el artículo 66, número 15, de la Constitución.
79. El artículo en mención señala:

*“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:*

*(...)*

*15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.*

*(...)”*

80. La Corte Constitucional ha señalado que el derecho a desarrollar actividades económicas es:

*“(...) la libertad de ejercer cualquier actividad lícita dentro de los límites y regulaciones que el propio ordenamiento jurídico impone; de ahí que el límite para ejercer dicha libertad se encuentra dentro de la propia Constitución cuando establece en el artículo 83 numeral primero que: "Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente.”<sup>11</sup>*

81. En este sentido, el derecho a desarrollar actividades económicas no es absoluto y encuentra su límite en lo determinado por el ordenamiento jurídico y pueden ser regulados mediante el procedimiento legislativo establecido en el artículo 132 de la Constitución.<sup>12</sup> De esta manera, la normativa expedida debe adecuarse formal y

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 026-17-SIN-CC.

<sup>12</sup> Constitución: *“Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:*  
*1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.”*

materialmente a dicho derecho, sin restringir su contenido, conforme los artículos 84<sup>13</sup> y 11, número 4,<sup>14</sup> de la Constitución.<sup>15</sup>

**82.** La Corte Constitucional ha señalado que el principio de no restricción de los derechos implica que éstos no pueden ser disminuidos injustificadamente por el órgano legislativo u otros poderes públicos<sup>16</sup> y “*sin llegar al extremo de desnaturalizar el contenido del derecho limitado*”.<sup>17</sup>

**83.** Puesto que los servicios de atención integral de salud prepagada o seguros de asistencia médica son servicios íntimamente ligados al derecho a la salud, es necesaria la intervención por parte del Estado con políticas técnicas y objetivas que promuevan el ejercicio de este derecho, conforme lo determinan los artículos 32<sup>18</sup> y 363<sup>19</sup> de la Norma Suprema.

<sup>13</sup> Constitución: “*Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.*”

<sup>14</sup> Constitución: “*Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:*

(...)

*4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.*

(...)”.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 7-15-IN/21.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 019-15-SIN-CC.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 006-15-SCN-CC.

<sup>18</sup> Constitución: “*Art. 32.- La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.*

*El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.*”

<sup>19</sup> Constitución: “*Art. 363.- El Estado será responsable de:*

*1. Formular políticas públicas que garanticen la promoción, prevención, curación, rehabilitación y atención integral en salud y fomentar prácticas saludables en los ámbitos familiar, laboral y comunitario.*

*2. Universalizar la atención en salud, mejorar permanentemente la calidad y ampliar la cobertura.*

*3. Fortalecer los servicios estatales de salud, incorporar el talento humano y proporcionar la infraestructura física y el equipamiento a las instituciones públicas de salud.*

*4. Garantizar las prácticas de salud ancestral y alternativa mediante el reconocimiento, respeto y promoción del uso de sus conocimientos, medicinas e instrumentos.*

*5. Brindar cuidado especializado a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución.*

*6. Asegurar acciones y servicios de salud sexual y de salud reproductiva, y garantizar la salud integral y la vida de las mujeres, en especial durante el embarazo, parto y postparto.*

84. Debido a que la atención de salud es un servicio público prestado, entre otros, por entidades privadas, es deber del Estado velar porque los servicios de salud en general sean seguros, de calidad y calidez, y que garanticen el consentimiento informado, el acceso a la información y la confidencialidad de la información de los pacientes.<sup>20</sup>
85. Para este efecto, la Constitución y la ley determinan que sean las superintendencias<sup>21</sup> y, en el caso del área de la salud, la autoridad sanitaria nacional,<sup>22</sup> las encargadas de vigilar, auditar, intervenir y controlar los servicios de salud, y emitir las políticas técnicas necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho. En el caso *in examine*, por disposición del artículo 17 de la Ley impugnada, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros es la entidad encargada de vigilar y controlar a las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y de seguros de asistencia médica.
86. En la especie, las normas impugnadas establecen: **i.** regímenes de solvencia, patrimonio, reservas técnicas y provisiones que deben cumplir las compañías que financien este tipo de servicios, **ii.** exigencia de cubrir las obligaciones pactadas, **iii.** prohibición de exclusiones de grupos vulnerables, **iv.** regulaciones respecto de los precios que se fijan en los contratos; y, **v.** cláusulas obligatorias en los contratos con

---

7. *Garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, regular su comercialización y promover la producción nacional y la utilización de medicamentos genéricos que respondan a las necesidades epidemiológicas de la población. En el acceso a medicamentos, los intereses de la salud pública prevalecerán sobre los económicos y comerciales.*

8. *Promover el desarrollo integral del personal de salud.*”

<sup>20</sup> Constitución: “Art. 362.- La atención de salud como servicio público se prestará a través de las entidades estatales, privadas, autónomas, comunitarias y aquellas que ejerzan las medicinas ancestrales alternativas y complementarias. Los servicios de salud serán seguros, de calidad y calidez, y garantizarán el consentimiento informado, el acceso a la información y la confidencialidad de la información de los pacientes.

*Los servicios públicos estatales de salud serán universales y gratuitos en todos los niveles de atención y comprenderán los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación necesarios.*”

<sup>21</sup> Constitución: “Art. 213.- Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley.

*Las superintendencias serán dirigidas y representadas por las superintendentes o superintendentes.*

*La ley determinará los requisitos que deban cumplir quienes aspiren a dirigir estas entidades.*

*Las superintendentes o los superintendentes serán nombrados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de una terna que enviará la Presidenta o Presidente de la República, conformada con criterios de especialidad y méritos y sujeta a escrutinio público y derecho de impugnación ciudadana.*”

<sup>22</sup> Constitución: “Art. 361.- El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional, será responsable de formular la política nacional de salud, y normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector.”

los afiliados, sobre todo, en lo referente a la protección de personas con enfermedades crónicas y catastróficas.

**87.** De esta manera, no se evidencia una intromisión del Estado en la gestión de esta actividad privada como lo señalan los accionantes. Por el contrario, la Corte evidencia que, al estar los servicios de atención integral de salud prepagada o seguros de asistencia médica, íntimamente ligados al ejercicio de un derecho y un servicio público como la salud, y al formar parte de un régimen de seguros que, necesariamente, debe estar regulado por organismos técnicos y especializados, la intervención estatal, se apeg a lo establecido por el ordenamiento jurídico por lo que no restringe de modo alguno el derecho a desarrollar con libertad actividades económicas.

**88.** Por estas consideraciones, no se evidencian argumentos suficientes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma según lo establece el artículo 76, número 2, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**c. Sobre los artículos 17 numeral 4, 23, tercer inciso, 26 numeral 5 y último inciso, y 30 numeral 4.**

**89.** Los accionantes manifiestan que las normas impugnadas otorgan a entidades estatales la potestad de determinar pólizas tipo, cláusulas obligatorias e identificar cláusulas abusivas en los contratos privados de medicina prepagada. Indican que esto vulnera el principio de reserva de ley consagrado en el artículo 133, número 2, de la Constitución, pues, al ser limitaciones al derecho a la libertad de contratación, deberían ser establecidas por una norma con rango de ley y no por las autoridades públicas.

**90.** Las normas cuestionadas por los requirentes se refieren a: **i.** La potestad de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros para determinar en los contratos y pólizas tipo y sus anexos, condiciones y cláusulas obligatorias e identificar cláusulas abusivas, **ii.** regulaciones generales respecto del idioma, partes contratantes, claridad con la que deben estar redactados los contratos celebrados al amparo de la ley impugnada y los efectos de la falta de esta claridad, **iii.** Regulaciones generales respecto de la presentación de quejas y reclamaciones, **iv.** la potestad de la autoridad sanitaria nacional para establecer cláusulas contractuales obligatorias; y, **v.** la potestad de los organismos de control para establecer condiciones generales en los contratos.

**91.** El artículo 133, número 2, de la Constitución señala:

*“Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias.  
Serán leyes orgánicas:*

(...)

2. *Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.*

(...).”

92. En el caso *in examine*, es la ley la que, expresamente, señala que sean los organismos de control los que determinen, en los contratos, pólizas tipo y sus anexos, condiciones y cláusulas obligatorias y generales que identifiquen cláusulas abusivas. Esta Corte no observa que las delegaciones a las autoridades administrativas se refieran a elementos atinentes al ejercicio de derechos o garantías, sino a atribuciones propias de los organismos de control establecidas, no solo en la ley, sino en la Constitución, conforme ha sido expuesto en los párrafos 85 a 87.

93. Por estas consideraciones, no se evidencian argumentos suficientes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma según lo establecido en el artículo 76, número 2, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**d. Sobre los artículos 37, 49 numeral 2, 53 y 55.**

94. Los accionantes establecen que las normas señaladas contravienen el derecho constitucional a la proporcionalidad de las sanciones porque la negligencia de algún servicio médico no podría ser responsabilidad de las compañías de seguros de salud o medicina prepagada, o de terceros, pues estos se limitan a escoger a los prestadores de servicios médicos, cuyas prestaciones están cubiertas por los planes ofertados a los usuarios.

95. De igual manera, indican que las sanciones y responsabilidades establecidas en las normas impugnadas no observan los parámetros de proporcionalidad establecidos por la Corte Constitucional, por lo que se traducen en medidas innecesarias y no idóneas.

96. Para el análisis de este apartado se dividirá el análisis de las normas en el siguiente orden: **i.** artículo 37, **ii.** artículo 55, **iii.** artículo 53; y, **iv.** artículo 49, numeral 2.

**i. Artículo 37.**

97. La norma *in examine* establece la responsabilidad subsidiaria civil y administrativa de las compañías reguladas por la ley impugnada, respecto de perjuicios por

deficiencias de calidad en la prestación de servicios de salud bajo la modalidad cerrada<sup>23</sup> y, en lo que corresponda, bajo la modalidad mixta.<sup>24</sup>

- 98.** Los accionantes manifiestan que esta norma vulnera el principio de proporcionalidad, pues las compañías reguladas por la ley objetada se limitan a escoger a los prestadores de servicios médicos, cuyas prestaciones están cubiertas por los planes ofertados a los usuarios. Los requirentes señalan que resulta inconstitucional la atribución de responsabilidad por actos de terceros.
- 99.** Es claro que la norma impugnada establece que las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y las de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica serán corresponsables subsidiarios, conforme lo determina el artículo 22, numerales 2 y 3 de la ley impugnada, cuando estas deficiencias ocurran con *“prestadores de servicios de salud relacionados con las compañías financiadoras en los ámbitos comercial o de integración societaria.”*
- 100.** Esta Corte considera que la relación, ya sea comercial o de integración societaria, existente entre las compañías financiadoras y los prestadores de servicios de salud debe responder a los principios establecidos en el artículo 32 de la Norma Suprema, sobre todo en lo relacionado con la prestación del servicio de salud bajo los principios de calidad, eficiencia, eficacia y precaución.
- 101.** Así, no se puede alegar que las compañías financiadoras se “limitan a escoger” a los prestadores de servicios médicos, pues esta elección debe realizarse bajo estrictos protocolos de calidad, con información precisa y no engañosa conforme lo determina el artículo 52 de la Constitución.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica. *“Artículo 22.- Modalidades.- (...) 2.- Modalidad Cerrada.-Para efectos de esta Ley se entenderá como modalidad cerrada, aquella por la cual el usuario recibirá atención sanitaria únicamente a través de prestadores de servicios de salud relacionados con las compañías financiadoras en los ámbitos comercial o de integración societaria.”*

<sup>24</sup> Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica. *“Artículo 22.- Modalidades.- (...) 3.- Modalidad Mixta.-Para efectos de esta Ley se entenderá como modalidad mixta, aquella por la cual el usuario recibirá atención sanitaria mediante la combinación de las modalidades abierta y cerrada.”*

<sup>25</sup> Constitución. *“Artículo 52.- Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.”*

*La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor.”*

- 102.** Por esto, la Corte considera que, necesariamente, las compañías financiadoras son responsables, conforme lo determina la Constitución y la Ley, al momento de elegir a sus prestadores médicos, pues, de forma directa, las compañías financiadoras son quienes ponen a disposición del afiliado, quien será el usuario final, el catálogo de prestadores médicos que brindarán el servicio de salud. De esta manera, las compañías financiadoras participan en la cadena de oferta y prestación del servicio de salud, por lo tanto, deben tener algún tipo de responsabilidad.
- 103.** Ahora, el inciso segundo, del artículo 52 de la Norma Suprema indica que “*La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios.*”
- 104.** Este Órgano Constitucional verifica que la responsabilidad de las compañías que financian servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros de asistencia médica, ante la existencia de deficiencias de calidad en la prestación de los servicios de salud contratados bajo la modalidad cerrada, y en la parte que corresponda de la modalidad mixta, se encuentra, precisamente, regulada por el artículo 37 de la norma impugnada.
- 105.** Se advierte que la corresponsabilidad establecida en la norma *in examine* es subsidiaria. Esto implica que, primero deberá agotarse la responsabilidad directa del prestador médico, como obligado principal, y luego, solo en caso de que el principal no cumpla con su deber y declarada la corresponsabilidad subsidiaria por un juez o autoridad competente, se podrá requerir a las compañías financiadoras.
- 106.** De esta manera, esta Corte considera que la corresponsabilidad subsidiaria establecida en la norma impugnada atiende los preceptos constitucionales de calidad, eficiencia, eficacia y precaución en la prestación del servicio de salud y de los servicios en general, por lo que no se evidencian argumentos suficientes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma, de acuerdo a lo establecido en el artículo 76, número 2, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.
- 107.** Es necesario enfatizar que el Estado es también responsable de garantizar que el servicio de salud brindado por los prestadores de servicios médicos se ajuste a los preceptos constitucionales, pues el análisis realizado por esta Corte en torno a la norma impugnada no exime al Estado de su obligación de, a través de las autoridades competentes, verificar que los prestadores cumplan con los requisitos que asegure un servicio de calidad.

**ii. Artículo 55.**

- 108.**La norma *in examine* establece la responsabilidad solidaria de los propietarios, administradores o representantes legales de las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, por el pago de multas por faltas administrativas.
- 109.**Al respecto, el accionante se limita a establecer doctrina y jurisprudencia sobre la proporcionalidad de las sanciones, argumentando la supuesta inconstitucionalidad en los mismos términos señalados en las alegaciones de inconstitucionalidad del artículo 37 de la norma impugnada. Por esta razón, no se evidencian argumentos suficientes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma establecido en el artículo 76, número 2, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.
- 110.**A pesar de lo señalado, esta Corte observa que la norma impugnada faculta la desestimación de la personalidad jurídica o el develamiento del velo societario al establecer la responsabilidad solidaria de los propietarios, administradores o representantes legales de las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, por el pago de multas por faltas administrativas.
- 111.**Este Órgano Constitucional ha indicado que “*cuando se utiliza una forma jurídica corporativa o societaria apartándose de los fines que tuvo presente el legislador la imputación de los derechos, obligaciones y responsabilidades no se debe hacer a la sociedad, sino directamente a los socios, prescindiendo o pasando por alto la personalidad jurídica atribuida.*”<sup>26</sup>
- 112.**De igual manera, esta Corte ha indicado que la posibilidad de prescindir de la personalidad jurídica requiere una necesaria prudencia, pues “*las situaciones que justifican la desestimación de la personalidad jurídica son excepcionales y requieren un análisis cuidadoso*”,<sup>27</sup> ya que la verificación de tales circunstancias debe realizarse mediante un trámite adecuado que permita el debate del acervo probatorio y garantice el derecho a la defensa.
- 113.**En consecuencia, la atribución de responsabilidad solidaria a la que se refiere la norma *in examine*, será constitucional siempre y cuando le preceda una sentencia o decisión ejecutoriada emitida dentro de una acción de develamiento societario o dentro de un proceso jurisdiccional alternativo que permita corregir el abuso del derecho en el uso de la personalidad jurídica.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia N° 22-13-IN/20.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia N° 22-13-IN/20.

**114.** Es imprescindible que los propietarios, administradores o representantes legales de las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica a quienes se les imputa la responsabilidad solidaria hayan sido parte de la acción de levantamiento del velo societario.

**iii. Artículo 53.**

**115.** Esta norma regula los casos de faltas muy graves y dispone la sanción de disolución por el cometimiento de estas faltas:

*Art. 53.- Faltas muy graves.- Serán consideradas faltas muy graves las siguientes:*

*1.- Incumplimiento de las resoluciones en firme, emitidas en sede administrativa por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, que acepten total o parcialmente los reclamos planteados;*

*2.- Incumplimiento de las resoluciones y regulaciones que expidan la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros y la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, para el cumplimiento por parte de las compañías de lo dispuesto en el artículo 10 y en la disposición general primera de esta Ley; y,*

*3.- No cubrir el financiamiento que sea necesario para la atención de la emergencia médica, en los términos establecidos en esta Ley.*

*El cometimiento de faltas muy graves será sancionado con disolución y liquidación forzosa de las compañías y multa de sesenta salarios básicos unificados del trabajador en general. Para la ejecución de esta sanción, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, se sujetará a lo previsto en las leyes de la materia. La imposición de estas sanciones no eximirá a la compañía del cumplimiento de sus obligaciones contractuales.*

**116.** Los accionantes indican que la sanción de disolución y liquidación forzosa de las compañías vulnera el principio de proporcionalidad.

**117.** El artículo 76, número 6, de la Carta Política señala:

*“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:*

*(...)*

*6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.*

*(...)”*

118. La proporcionalidad es un principio que deriva de la legalidad en el establecimiento de sanciones. De esta manera, la definición clara y precisa de los supuestos de la aplicación de una consecuencia jurídica – sanción – “*constituye un presupuesto esencial para que se cumpla el principio de legalidad (...)*”<sup>28</sup> y el elemento de certeza exigido por el derecho a la seguridad jurídica.

119. Esta Corte ha señalado que “*(...) las normas que establecen sanciones deben estar redactadas en un lenguaje suficientemente claro y específico como para que las personas puedan entender la consecuencia que seguirá si se comete la conducta prohibida y cómo esta se distingue de otras conductas no prohibidas.*”<sup>29</sup> De esta manera, la Corte verificará que la norma impugnada cumpla con lo establecido en la jurisprudencia de la materia.

**a. Artículo 53, numeral 1, de la ley impugnada.**

120. En el caso del numeral 1, del artículo 53, la ley se refiere al incumplimiento de las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, que acepten total o parcialmente los reclamos planteados:

*“Art. 53.-Faltas muy graves.-Serán consideradas faltas muy graves las siguientes:  
1.-Incumplimiento de las resoluciones en firme, emitidas en sede administrativa por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, que acepten total o parcialmente los reclamos planteados;  
(...)”*

121. La Corte observa que la frase “*reclamos planteados*” es extremadamente amplia e indeterminada en cuanto se refiere de forma general y abstracta a cualquier tipo de reclamo, lo que puede abarcar un conjunto infinito de situaciones. Esta frase provoca que los elementos constitutivos de la conducta que dará lugar a la sanción de disolución y liquidación forzosa no queden claramente establecidos.

122. Esta amplitud e indeterminación de la frase “*reclamos planteados*” permitiría su aplicación a supuestos desproporcionados a la sanción de disolución y liquidación forzosa.

123. De esta manera, la Corte concluye que el numeral 1 del artículo 53, la ley impugnada vulnera la garantía de proporcionalidad de las sanciones y el derecho a la seguridad jurídica establecidos en los artículos 76, numeral 6 y 82 de la Constitución. Esto no obsta para que la Asamblea Nacional cumpla su función y regule de manera apropiada este tema.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Dictamen N° 1-21-OP/21.

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Dictamen N° 1-21-OP/21.

**b. Artículo 53, numeral 2, de la ley impugnada.**

**124.**En lo que respecta al numeral 2 del artículo 53 de la norma impugnada, la sanción de disolución se aplica al incumplimiento de las resoluciones y regulaciones que expidan la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros y la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, para el cumplimiento por parte de las compañías de lo dispuesto en el artículo 10<sup>30</sup> y en la disposición general primera de la ley impugnada.<sup>31</sup>

*Art. 53.-Faltas muy graves.-Serán consideradas faltas muy graves las siguientes:*

*(...)*

*3.-No cubrir el financiamiento que sea necesario para la atención de la emergencia médica, en los términos establecidos en esta Ley.*

*(...)"*

**125.**La Corte advierte que los elementos constitutivos de la conducta que dará lugar a la sanción de disolución y liquidación forzosa están claramente establecidos, pues la sanción se dará cuando las compañías no cuenten con las reservas técnicas

<sup>30</sup> **Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica:** “*Art. 10.- Regímenes de solvencia, patrimonio, reservas técnicas y provisiones.- Las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada deben mantener, en todo tiempo, requerimientos de solvencia, sobre la base de patrimonio técnico, inversiones obligatorias, así como reservas técnicas constituidas y contabilizadas, calculadas por actuarios calificados, que comprenderán: reservas de servicios prestados y no reportados, reservas de servicios prestados y reportados; y, las demás que determine la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. Las reservas antes referidas para efecto de deducciones del impuesto a la renta, tendrán el mismo tratamiento, límites y condiciones que las constituidas por las empresas de seguros y reaseguros, de conformidad con la Ley de la materia.*

*a.- Reservas de servicios prestados y no reportados.- Corresponde al monto reservado en el balance de las compañías para cumplir con el costo último total estimado de atender todas las reclamaciones derivadas de los eventos que habiendo ocurrido hasta el final del balance mensual o cierre de ejercicio económico, no han sido avisados.*

*Adicionalmente, esta reserva debe incluir los ajustes de reserva derivados de eventos ocurridos y no suficientemente reportados.*

*b.- Reservas de servicios prestados y reportados.- Es el monto reservado para cumplir con el costo último total estimado de atender todas las reclamaciones de los servicios que han incurrido y han sido reportados.”*

<sup>31</sup> **Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica:** “*Primera.- La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, prevista en el Código Orgánico Monetario y Financiero, tendrá facultad para emitir regulaciones aplicables a las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada, de carácter económico, financiero y contable; y, en relación a la metodología y forma de cálculo de las reservas técnicas, establecidas por esta Ley y a las que determinare la Superintendencia de Compañías, al tenor de lo previsto en el artículo 10 de este Cuerpo Legal, tomando en cuenta obligatoriamente sus características y especificidades.”*

establecidas por la ley y la autoridad competente para que puedan cumplir con sus obligaciones contractuales y cubrir las contingencias propias del servicio prestado.

**126.** Cabe señalar que las normas que regulan los servicios de seguros deben ser necesariamente rígidas, pues el sistema de seguros privados parte de la idea del manejo de recursos del público, quien decide contratar los servicios que le interesan para mitigar el costo de la reparación de un daño futuro e incierto. Por estas consideraciones, las regulaciones sobre los servicios de seguros privados, en general, son de orden público y deben responder a una rigidez que asegure el sostenimiento del servicio.

**127.** De esta manera, la solvencia constituye un eje trascendental de las compañías aseguradoras y su sostenimiento. La inobservancia de las normas que regulan el patrimonio técnico pone en peligro la estabilidad de las compañías financiadoras y, por ende, los servicios que prestan a sus asegurados. Que una compañía no pueda cumplir con sus obligaciones de cobertura altera la naturaleza de los servicios que presta. Por esta razón, las sanciones ante el incumplimiento de este tipo de normas deben ser severas.

**128.** En virtud de lo señalado, no se evidencian argumentos suficientes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad del artículo 53, numeral 2 de la ley impugnada, de acuerdo lo establece el artículo 76, número 2, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.

**c. Artículo 53, numeral 3, de la ley impugnada.**

**129.** En lo que respecta al numeral 3, del artículo 53, de la norma impugnada, la sanción de disolución se aplica ante la no cobertura del financiamiento necesario para la atención de la emergencia médica, en los términos establecidos en la ley.

**130.** La Corte observa que los elementos constitutivos de la conducta que dará lugar a la sanción de disolución y liquidación forzosa están claramente establecidos.

**131.** La Corte advierte que la falta de cobertura ante una emergencia médica es un incumplimiento contractual que debe ser sancionado, pues, en este caso, como en muchos otros, la protección de la salud e integridad de las personas se vuelve un deber primordial del Estado y de los actores que intervienen en el amparo de estos derechos.

**132.** Este Organismo advierte que la sanción establecida en la norma objetada tiene como finalidad la de proteger al usuario ante un incumplimiento contractual por parte de las compañías que financian servicios de atención integral de salud prepagada o de

seguros de asistencia médica y asegurar el cumplimiento de las obligaciones por parte de la compañía financiadora ante un acontecimiento de emergencia médica.

**133.** Ahora, la sanción establecida por el legislador debe, necesariamente, observar la garantía de proporcionalidad. En este sentido, la disolución y liquidación forzosa de la compañía implica que la persona jurídica no podrá seguir prestando sus servicios ni cumpliendo sus obligaciones, sobre todo, con los afiliados.

**134.** La Corte advierte que, en este caso, la disolución de la persona jurídica es una sanción que tiene como finalidad la sola extinción de la persona jurídica sin tomar en cuenta las consecuencias que esto pueda tener en el universo de afiliados o en quien requiere la cobertura médica de emergencia, sobre todo, en lo que respecta al derecho a la salud de quienes contrataron los servicios de la compañía sancionada. Esto, sin perjuicio de los incumplimientos contractuales adicionales que ocasionaría la extinción de la persona jurídica.

**135.** Esta Corte considera que la sanción de disolución, en el supuesto *in examine* es desproporcional y no guarda coherencia y relación con el incumplimiento que pretende sancionarse.

**136.** De esta manera, la Corte concluye que el numeral 3 del artículo 53, de la ley impugnada vulnera la garantía de proporcionalidad de las sanciones establecida en el artículo 76, numeral 6, de la Constitución.

#### **iv. Artículo 49, numeral 2.**

**137.** Esta norma establece la sanción de disolución y liquidación forzosa de las compañías ante el cometimiento de una falta muy grave.

**138.** Dado que la Corte, ha establecido que la presunción de constitucionalidad del artículo 53, numeral 2, de la Ley impugnada no ha sido desvirtuada por las razones expuestas en los párrafos 124 a 128 de esta decisión, la sanción de disolución y liquidación forzosa solo será aplicada en el supuesto establecido en el artículo 53, numeral 2, de la Ley impugnada, pues los numerales 1 y 3 han sido expulsados del orden jurídico en virtud de la presente decisión.

**139.** Por esta razón, la Corte se abstiene de realizar otras consideraciones en torno a este artículo.

#### **e. Sobre el artículo 42, tercer inciso.**

140. Los accionantes indican que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, pues, si bien, formalmente, no restringe el derecho a recurrir, en sede judicial, decisiones que se tomen en sede administrativa, “(...) *lo hace a un costo*”.
141. La norma impugnada establece que las decisiones del Intendente o Superintendente de Compañías, Valores y Seguros podrán ser impugnadas en la vía contencioso administrativa por parte de la compañía, siempre y cuando ésta hubiere honrado las obligaciones contractuales materia de la controversia.
142. El artículo 75 de la Constitución señala:
- “Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”*
143. La Corte ha señalado que “(...) *la posibilidad de presentar una acción o de impugnar una resolución tiene estrecha relación con el derecho de acceso a la justicia, el cual no puede ser desconocido por ninguna norma (...)*”.<sup>32</sup>
144. La norma impugnada establece como condición para impugnar las decisiones del Intendente o Superintendente de Compañías, Valores y Seguros, que la compañía cumpla con las decisiones objeto de la acción contencioso administrativa y cumpla con las obligaciones contractuales materia de la controversia.
145. En este sentido, cabe realizar dos precisiones. La primera es que los actos administrativos se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación, conforme lo determinan los artículos 229 del Código Orgánico Administrativo<sup>33</sup> y 329 del Código Orgánico General de Procesos.<sup>34</sup> Esto implica que la interposición de acciones en la vía contencioso administrativa no suspende los efectos de los actos impugnados.
146. Así, las decisiones del Intendente o Superintendente de Compañías, Valores y Seguros deben ser cumplidas con independencia de la presentación de acciones en vía jurisdiccional.
147. Como segundo punto, es necesario mencionar que el demandado en el proceso contencioso administrativo no es el afiliado, sino la autoridad administrativa, razón

---

<sup>32</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 014-10-SCN-CC.

<sup>33</sup> **Código Orgánico Administrativo:** “Art. 229.- Suspensión del acto administrativo. Por regla general, los actos administrativos regulares se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación.”

<sup>34</sup> **Código Orgánico General de Procesos:** “Art. 329.- Presunciones del acto administrativo. Los actos administrativos gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad.”

por la cual, la interposición de acciones contencioso administrativas no podrían afectar al cumplimiento de las obligaciones que la compañía de seguros mantiene con el afiliado.

- 148.** De esta manera, no se advierten vulneraciones del derecho a la tutela judicial efectiva, pues, por disposición de la ley, las compañías de seguros y todos los sujetos pasivos de un acto administrativo, con independencia de las acciones que puedan iniciar en vía judicial, necesariamente deben cumplir las decisiones de los órganos del poder público.
- 149.** Es necesario enfatizar que la condición de honrar las obligaciones contractuales materia de la controversia, como requisito para impugnar en vía judicial se aplica, exclusivamente, a las decisiones emitidas por la autoridad, dentro de reclamos administrativos presentados por las partes de contratos suscritos con compañías de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica. De esta manera, la impugnación en vía judicial de los demás actos emitidos por la autoridad competente, en virtud de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica, no está sujeta a la condición establecida en la norma examinada.
- 150.** Como último punto, cabe señalar que este pronunciamiento no se contrapone a lo indicado por esta Corte en las sentencias N° 60-11-CN/20 y 92-15-IN/21, pues, en estos casos, se resolvió la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva ante el requerimiento de una caución para poder impugnar, en sede judicial, actos administrativos en materia tributaria. Así, las obligaciones tributarias no son asimilables a las prestaciones a las que tiene derecho el afiliado que ha contratado los servicios de una compañía que financia servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica.
- 151.** Conforme a lo señalado, no se evidencian argumentos suficientes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma establecida en el artículo 76, número 2, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.

## V. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Pablo Rodrigo Albuja Espinosa, en calidad de Gerente General de Medicina para

el Ecuador MEDIECUADOR - HUMANA S.A.; y, Patricio Alejandro Ávila Rivas, representante legal de ECUASANITAS S.A.

2. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Ramiro García Falconí, por sus propios derechos y como representante legal del Colegio de Abogados.
3. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la Disposición General Quinta de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica, por transgredir los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 362, 366, 369 y 371 de la Constitución.
4. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica, de conformidad los artículos 436, número 3, de la Constitución y 76, número 9, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por incurrir en la misma inconstitucionalidad declarada conforme a los párrafos precedentes.
5. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del numeral 1, del artículo 53, de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica, por transgredir la garantía de proporcionalidad de las sanciones y el derecho a la seguridad jurídica establecidos en los artículos 76, numeral 6 y 82 de la Constitución, sin que obste que la Asamblea Nacional regule este tema de manera adecuada.
6. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del numeral 3, del artículo 53, de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica, por transgredir la garantía de proporcionalidad de las sanciones de las establecida en los artículos 76, numeral 6, de la Constitución, sin que obste que la Asamblea Nacional regule este tema de manera adecuada.
7. Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 55, de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica, siempre y cuando la disposición se interprete de la siguiente manera:

- 7.1. La atribución de responsabilidad solidaria de los propietarios, administradores o representantes legales de las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, será constitucional siempre y cuando le preceda una sentencia o decisión ejecutoriada emitida dentro de una acción de develamiento societario o dentro de un proceso jurisdiccional alternativo que permita corregir el abuso del derecho en el uso de la personalidad jurídica.
- 7.2. Es imprescindible que los propietarios, administradores o representantes legales de las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica a quienes se les imputa la responsabilidad solidaria hayan sido parte de la acción de levantamiento del velo societario.
8. Esta declaratoria tendrá efectos generales hacia futuro, a partir de la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial.
9. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.09.02  
11:42:21 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 25 de agosto de 2021; el Juez Constitucional Alí Lozada Prado no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 16 de junio de 2021 .- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No.75-16-IN y acumulado****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. Disiento con el voto de mayoría en la sentencia, a base de la ponencia del juez Hernán Salgado Pesantes, por las razones que expongo a continuación.
2. Las demandas provienen de empresas privadas que ofertan cobertura de seguros de asistencia médica y del representante del Colegio de Abogados de Pichincha. Piden la declaratoria de inconstitucionalidad de algunas normas de la ley que regulan a dichas compañías.<sup>1</sup>
3. De las normas impugnadas, argumentaré principalmente sobre aquella que establece la obligación, por parte de las compañías que financian servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros de asistencia médica, de cancelar o reembolsar a la institución de la red pública integral de salud los valores que por atenciones médicas en sus unidades se hayan efectuado a personas que también sean titulares de un seguro privado hasta el monto de lo contratado.
4. ¿Tienen algún tipo de responsabilidad las empresas privadas de salud frente al sistema público de salud? La mayoría de la Corte consideró, al menos en lo que corresponde a la norma mencionada, que no. Me parece que en este caso se puede apreciar la importancia de la ideología en la resolución de las causas. Por ideología, entre paréntesis, entiendo al conjunto de valores, principios, ideas que caracterizan la forma de pensar de una persona o colectividad. No restrinjo la concepción de ideología a lo que pregona una tendencia o partido político. Todas las personas, pues, tienen ideología. En consecuencia, el derecho, se quiera reconocer o no, tiene una carga ideológica tanto en la creación de las normas como en su interpretación y aplicación.
5. Para resolver la constitucionalidad, la Corte invocó el artículo 366 de la Constitución:

*El financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente, y deberá provenir de fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado. Los recursos públicos serán distribuidos con base en criterios de población y en las necesidades de salud.*

*El Estado financiará a las instituciones estatales de salud y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro, que garanticen gratuidad en las prestaciones, cumplan las políticas públicas y aseguren calidad, seguridad y respeto a los derechos. Estas instituciones estarán sujetas a control y regulación del Estado.*

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica: artículos 10, 15, 17 numeral 4, 20, 23 tercer inciso, 26 numeral 5 y último inciso, 29, 30 numerales 1 y 4, 35 numeral 5, 37, 42 tercer inciso, 49 numeral 2, 53, 55, disposición general primera, disposición general quinta, disposición general octava y disposición transitoria quinta ibidem.

6. La Corte considera que las instituciones estatales de salud se financian con fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado (recursos públicos de la banca pública y de acuerdo con la ley). Aunque reconoce que los ingresos fiscales se clasifican en permanentes y no permanentes,<sup>2</sup> la Corte restringe su análisis a los primeros (que provienen de entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible) y deja de apreciar los no permanentes. Por otro lado, la Corte pone énfasis en el carácter contractual de las obligaciones entre las empresas con sus afiliados. Sin duda, los rubros de la norma analizada no responden a la continuidad, periodicidad y previsibilidad de la que habla la ley.
7. El tipo de financiamiento propuesto por la ley impugnada responde al tipo de ingresos no permanentes, que no está excluido de forma alguna como una manera de financiar el presupuesto de salud. La Corte dice, en otras palabras y es una interpretación harto inadecuada y restrictiva, que la salud solo podría financiarse por fuentes permanentes. No es razonable. El Estado podría aceptar, sin duda alguna y para ejemplificar, donaciones o préstamos de organismos internacionales para salud, sin que éstos se puedan considerar que son ingresos permanentes.
8. Desde mi modo de ver, la forma de financiamiento calza con absoluta claridad dentro de lo establecido en el artículo 286 de la Constitución: “*Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.*” El financiamiento previsto en la ley, declarada inconstitucional en su articulado, no contraría norma constitucional alguna.
9. Además, me permito añadir un argumento adicional a base de una norma constitucional no considerada en la sentencia aprobada. La Constitución establece con claridad:

*El sistema económico es social y **solidario**; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una **relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado**, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, **privada**, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios (resaltado añadido).<sup>3</sup>*

10. La Constitución trata la cuestión económica y financiera como un sistema. El principio que orienta el sistema es la solidaridad, no la competencia ni la acumulación. El sistema no trata de forma aislada al mercado, como lo hace la Corte en la argumentación sobre el financiamiento de la salud, sino que exige una “*relación*

---

<sup>2</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 78.

<sup>3</sup> Constitución, artículo 283.

*dinámica y equilibrada*” entre mercado (empresas privadas), Estado (sistema de salud pública) y sociedad (usuarios y afiliados).

11. Para entender en el caso la relación *dinámica y equilibrada* me parece que es conveniente recordar dos cuestiones relacionadas, que me parece explican el espíritu de la norma impugnada.
12. Por un lado, el servicio de salud pública tiene, como siempre ha sucedido en nuestro país, un presupuesto deficitario. Las necesidades de la salud pública han sido y son mayores a los presupuestos y recursos que destina el Estado. Esta cuestión se evidenció (se desnudó) con claridad en la forma cómo operó el sistema de salud pública durante la pandemia.
13. Por otro lado, si algún sector se beneficia de que el sistema de salud pública sea deficitario, que no sea universal, que tenga deficiencias, que no ofrezca un servicio eficaz, es precisamente el sector que ofrece servicios de salud privados, entre estos se encuentran las empresas aseguradoras.
14. En otras palabras, si el servicio de salud pública funcionaría como promete la Constitución, con calidad, calidez, eficiente, eficaz, no tendríamos hospitales, clínicas y aseguradoras privadas.<sup>4</sup>
15. Lastimosamente, en sociedades tan inequitativas y excluyentes como la ecuatoriana, no todas las personas tienen la posibilidad de “*maximizar*” su derecho a la salud, como dice el proyecto. Eso lo hacen solo quienes tienen la posibilidad de pagar. El principio de solidaridad exige que quienes más tenemos, más contribuyamos.
16. Atrás de esta forma de financiar el sistema público de salud, mediante las prestaciones cubiertas por el sector privado y ofrecidas por el sector público, se benefician a las personas más vulnerables y necesitadas de este país.
17. Ante norma claras de la Constitución y más argumentos basados en la solidaridad y justicia en el mercado, me parece que las razones esgrimidas por la Corte son endebles.
18. He dicho que en este caso se puede visualizar la perspectiva ideológica. En esta sentencia, que tiene como resultado la inconstitucionalidad de una norma que establece una fuente adicional de financiamiento a la salud pública, se beneficia a las empresas privadas. Esta es una típica interpretación liberal económica de la Constitución. La interpretación que acabo de realizar, en cambio, es una que podría ser considerada igualitarista o comunitarista.

---

<sup>4</sup> Constitución, artículo 362.

19. La sentencia trató otros temas, como la proporcionalidad de las sanciones por incumplimiento de obligaciones por parte de las empresas que prestan servicios de aseguramiento. Acá el resultado termina siendo, otra vez, una reivindicación liberal: menor intervención del Estado, mayor libertad de las empresas. Mi temor es que se debilite las posibilidades de control por parte de la autoridad competente. Al final, el servicio de salud, lo presten instituciones públicas o privadas, es un servicio público y debe ser regulado y controlado por el Estado, protegiendo así al más vulnerable en la relación, que es el usuario que demanda los servicios de salud.
20. Por las razones dichas, no estoy de acuerdo con los argumentos ni con la sentencia. Considero que las normas analizadas eran constitucionales y promovían un sistema de salud pública solidario con responsabilidad empresarial.

**RAMIRO  
FERNANDO AVILA  
SANTAMARIA**

Firmado digitalmente por  
RAMIRO FERNANDO AVILA  
SANTAMARIA  
Fecha: 2021.09.02 12:39:00  
-05'00'

Ramiro Avila Santamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 75-16-IN y acumulado, fue presentado en Secretaría General, el 26 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 10:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

**AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI**

Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No.75-16-IN****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez****I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con siete votos a favor, la sentencia correspondiente a la causa **No. 75-16-IN y acumulado**, en la cual se resolvió aceptar parcialmente la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 863, de 17 de octubre de 2016.<sup>1</sup>
2. En esta causa, discrepo con el razonamiento y la decisión adoptada por la mayoría de este Organismo, consecuentemente con base en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto salvado, en los siguientes términos:

**II. Análisis****a. Sobre la constitucionalidad de la disposición general quinta**

3. En la sentencia sobre la cual se formula este voto salvado, la Corte Constitucional analizó la inconstitucionalidad alegada por el fondo de la disposición general quinta de la mencionada ley, la cual ordena:

*Quinta.- Las compañías que financian servicios de atención integral de salud prepagada o de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, deberán cancelar o reembolsar a la institución de la Red Pública Integral de Salud, los montos o valores que por atenciones médicas en sus unidades se hayan efectuado a personas que también sean titulares y/o beneficiarios de seguro privado de salud y/o medicina prepagada, hasta el monto de lo contratado.*

*En el caso de que la prestación se haya efectuado en una institución de salud privada y, siempre que haya mediado la respectiva derivación, las compañías que financian servicios*

---

<sup>1</sup> Las acciones fueron presentadas por el señor Pablo Rodrigo Albuja Espinosa, en calidad de Gerente General de Medicina para el Ecuador MEDIECUADOR - HUMANA S.A.; y, Patricio Alejandro Ávila Rivas, representante legal de ECUSANITAS S.A., la Sala de Admisión admitió a trámite la demanda No. 86-16-IN presentada el 15 de diciembre de 2016, en contra de la Disposición General Quinta de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica, por Ramiro García Falconí, por sus propios derechos y como representante legal del Colegio de Abogados de Pichincha

*de atención integral de salud prepagada o de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, deberán cancelar al establecimiento de salud privado o reembolsar a la institución de la Red Pública Integral de Salud los pagos efectuados por dichas atenciones, hasta el monto de lo contratado.*

4. En el fallo de mayoría, la Corte concluyó que esta disposición es inconstitucional porque resultaba contraria al artículo 366 de la Constitución que dispone:

*“Art. 366.- El financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente, y deberá provenir de fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado. Los recursos públicos serán distribuidos con base en criterios de población y en las necesidades de salud.*

*El Estado financiará a las instituciones estatales de salud y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro, que garanticen gratuidad en las prestaciones, cumplan las políticas públicas y aseguren calidad, seguridad y respeto a los derechos. Estas instituciones estarán sujetas a control y regulación del Estado.”*

5. El derecho a la salud no tiene relevancia constitucional únicamente en función de su contenido material, sino también, en la manera cómo se financian las políticas y servicios de salud que es donde se concreta el ejercicio de este derecho.<sup>2</sup> Por ello, a la par del reconocimiento del derecho a la salud, la Constitución también contiene disposiciones que regulan el financiamiento y que deben ser observadas en la normativa que atañe a este derecho.
6. Así, esta Corte al analizar casos como el presente debe controlar que las normas constitucionales que orientan el financiamiento del derecho a la salud se cumplan, pues de esta manera se puede asegurar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud. La Corte ya lo ha señalado en decisiones previas: *“la gestión de las finanzas públicas no puede estar exenta de observar los principios y derechos constitucionales y, en consecuencia, debe precautelar que se provoque efectos negativos injustificados sobre la protección y el ejercicio de derechos especialmente, aquellos reconocidos a grupos de atención prioritaria.”*<sup>3</sup>
7. En este contexto, discrepo de la conclusión a la que arribó el fallo de mayoría, por cuanto no se ha considerado debidamente el alcance del segundo inciso del artículo 286 de la Constitución que señala que *“[l]os egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, **de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes**”* (énfasis añadido). Consecuentemente, la norma que contiene el primer inciso del artículo 366, antes citado, no es absoluta, pues el mismo texto constitucional establece una excepción y contempla la posibilidad de que el financiamiento para salud provenga de recursos no permanentes.
8. Los recursos no permanentes según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas *“[s]on los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus*

<sup>2</sup> Constitución, artículo 32.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia 16-16-JC/20, párr. 183.k.

*entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos no permanentes pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público”.*<sup>4</sup>

9. Conforme se observa en la norma citada, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas no establece taxativamente cuáles son los rubros que deben ser considerados como ingresos no permanentes; por tanto, no excluye que las devoluciones dispuestas por la disposición general quinta puedan ser consideradas bajo esta clasificación, e incluso bajo otras clasificaciones, según lo establecido en el mismo Código.<sup>5</sup>
10. Por tanto, no se puede concluir que los rubros que se obliga a cubrir a las empresas de salud prepagada, “*ni son recursos públicos, ni entran en alguna de las categorías que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el Ministerio de Finanzas*”, como lo hace el fallo de mayoría, pues la normativa infraconstitucional e infralegal debe ser interpretada desde una perspectiva sistémica de la Constitución, y no reducirse a una disposición aislada de la misma. Mientras, por otra parte, una declaratoria de inconstitucionalidad no puede fundamentarse principalmente en una interpretación constitucionalmente discutible de la ley.
11. A mi criterio, es claro que la excepción prevista en el artículo 286 de la Constitución hace posible que la salud sea financiada con ingresos no permanentes; y es claro también que la normativa legal permitiría que pueda categorizarse a las devoluciones bajo esta u otras clasificaciones, pues corresponden a ingresos no permanentes, temporales y por situaciones específicas.
12. En conclusión, las razones por las que se declaró la inconstitucionalidad de la disposición general quinta, no son suficientes para eliminar la presunción de constitucionalidad que corresponde a las normas legales. Por el contrario, con base en los argumentos expuestos no se constata que la norma impugnada vulnere disposición constitucional alguna, por tanto, se desestiman los cargos alegados por los accionantes.

#### **b. Sobre la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo. 53. 1**

13. El artículo 531. de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada señala:

*Art. 53.- Faltas muy graves.- Serán consideradas faltas muy graves las siguientes:*

---

<sup>4</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 78.

<sup>5</sup> El primer inciso del artículo 78 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, señala “*Los ingresos fiscales se clasifican en ingresos permanentes y no permanentes, y podrán clasificarse en otras categorías con fines de análisis, organización presupuestaria y estadística” (énfasis añadido)*

*1.- Incumplimiento de las resoluciones en firme, emitidas en sede administrativa por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, que acepten total o parcialmente los reclamos planteados (...)*

*El cometimiento de faltas muy graves será sancionado con disolución y liquidación forzosa de las compañías y multa de sesenta salarios básicos unificados del trabajador en general. Para la ejecución de esta sanción, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, se sujetará a lo previsto en las leyes de la materia. La imposición de estas sanciones no eximirá a la compañía del cumplimiento de sus obligaciones contractuales.*

14. Al respecto, el fallo de mayoría consideró que la frase “*reclamos planteados*” es amplia e indeterminada y “*permitiría su aplicación a supuestos desproporcionados a la sanción de disolución y liquidación forzosa.*” Y concluyó que esta disposición era contraria al principio de proporcionalidad de las sanciones y el derecho a la seguridad jurídica establecidos en los artículos 76, numeral 6 y 82 de la Constitución.
15. En este razonamiento, el fallo de mayoría incurre un error, pues el término “*reclamos planteados*” al que hace referencia no es el elemento sustancial de dicha disposición y pierde de vista la acción respecto de la cual se impone la sanción. Es decir, la norma sanciona el **incumplimiento** de una resolución de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, la cual es producto de un proceso administrativo previo en la que se debe resolver dicho reclamo.
16. Ahí radica la gravedad, en virtud de la cual, la Ley estableció la sanción, pues finalmente las empresas privadas estarían haciendo caso omiso de lo dispuesto por un órgano de control previsto en la Constitución, como lo son la superintendencias. Estas “*son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general.*”<sup>6</sup>
17. A fin de cumplir con los fines propuestos por la Constitución, es necesario que las superintendencias, y en este caso la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros estén dotadas de mecanismos para ejercer la vigilancia y hacer cumplir sus decisiones, de ahí que pueda ejercer la facultad sancionadora frente al incumplimiento de sus resoluciones y con mayor razón, cuando estas son fruto de reclamos ante la falencia en la prestación de servicios por parte de los usuarios.
18. Es en virtud del control que ejerce la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros que son emitidas dichas resoluciones. Esto implica que la institución realizó previamente una valoración mediante el correspondiente proceso administrativo y emitió la decisión de sancionar. Para ello, se entiende que debió garantizarse el debido proceso en el trámite administrativo, fruto del cual, se emitió la correspondiente resolución en ejercicio de la potestad sancionadora. Consecuentemente, dichas,

---

<sup>6</sup> Constitución, artículo 213.

resoluciones deben ser acatadas por las empresas y su incumplimiento debe tener una consecuencia jurídica que, en este caso, claramente está regulada por la Ley.

19. Bajo las consideraciones expuestas, el artículo 53.1 de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada no vulnera ninguna norma o precepto constitucional.

AGUSTIN  
MODESTO  
GRIJALVA JIMENEZ

Firmado digitalmente  
por AGUSTIN MODESTO  
GRIJALVA JIMENEZ  
Fecha: 2021.09.02  
14:58:17 -05'00'

Dr. Agustín Grijalva Jiménez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 75-16-IN, fue presentado en Secretaría General, el 31 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 13:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



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

**CASO Nro. 0075-16-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados conjuntos que anteceden fueron suscritos el día jueves dos de septiembre de dos mil veintiuno; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 3132-17-EP/21**  
**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 25 de agosto de 2021

**CASO No. 3132-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte desestima la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva en un auto que inadmitió un recurso de casación emitido dentro de un proceso contencioso tributario. Para tal efecto, se verifica que el auto impugnado expuso razones que fundamentaron su decisión y que su sola inadmisión no implicó una negativa de acceso a la justicia.

**I. Antecedentes**

**A. Actuaciones procesales**

1. El 26 de febrero de 2010, la compañía Diagnóstico Simplificado de Problemas en Equipamiento Médico Cía. Ltda. presentó una demanda contencioso tributaria en contra de la Corporación de Aduana del Ecuador (actual Servicio Nacional de Aduana del Ecuador “SENAE”) en la que se impugnó la resolución N.º GDQ-DAJQ-RE-0005, del 1 de febrero de 2010, mediante la cual se declaró sin lugar su reclamo administrativo por pago indebido. En la demanda, la referida compañía alegó que habría cometido un error al momento de declarar la mercadería importada, por lo que solicitó la devolución de USD 5. 756.91, más los correspondientes intereses.

2. El 16 de marzo de 2017, dentro del proceso judicial N.º 17502-2010-0020, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Quito expidió una sentencia que aceptó parcialmente la demanda, declaró la ilegitimidad del acto impugnado y dispuso al Servicio Nacional de Aduana (SENAE) que devuelva el valor resultante de la errónea aplicación de la subpartida arancelaria, más los intereses legales<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Textualmente, la decisión del fallo, indicó: “[...] acepta parcialmente la demanda presentada por el Sr. Rómulo Ramiro Lagla Lagla, en su calidad de Gerente General y como tal representante legal de la empresa DIAGNOSTICO SIMPLIFICADO DE PROBLEMAS EN EQUIPAMIENTO MEDICO CIA LTDA., consecuentemente declara la ilegitimidad de la resolución No. GDQ-DAJQ-RE-0005 de 1 de febrero de 2010, dictada por el Econ. Jorge Rosales, en su calidad de Gerente Distrital de Quito de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, y dispone que la Dirección Distrital de Quito del Servicio Nacional de Aduana, reconozca a la empresa actora los valores que ésta tenga a favor, como resultado de la aplicación de la subpartida arancelaria 3006.91.00.00 a las mercancías identificadas como bolsas de ilestomía, importadas mediante DAU secuencia 16112543, refrendo 055-2009-10-050904-8 de 20 de noviembre de 2009, considerando para este efecto los valores que fueron pagados previamente por la actora por dicha importación por aplicación errónea de la subpartida arancelaria 3926.90.90.00, conforme se establece en este fallo. El saldo resultante deberá ser restituido a la empresa actora, más los intereses legales correspondientes [...]”.

3. El 6 de abril de 2017, el SENA E interpuso recurso de casación. El 23 de octubre de 2017, el respectivo conju ez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso planteado.
4. El 16 de noviembre de 2017, el SENA E presentó una demanda de acción extraordinaria de protección impugnando el auto que inadmitió el recurso de casación.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 27 de febrero de 2018, admitió a trámite la demanda presentada.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento de ella en providencia de 8 de junio de 2021, en la que, además, se requirió el correspondiente informe de descargo.

## **B. Las pretensiones y sus fundamentos**

7. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de derechos, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y que se disponga la admisión de su recurso de casación.

8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:

**8.1.** Que el auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución, por cuanto habría inadmitido su recurso sin ofrecer razones que sustenten la decisión. Específicamente, la referida entidad señaló que el auto “[...] *únicamente se limitó a citar las normas de la LEY DE CASACIÓN, respecto a los aspectos formales dentro de la proposición del recurso sin explicar las razones de fondo que materialicen ese incumplimiento formal* [...]”.

**8.2.** Que el acto impugnado vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la defensa, previstos en los artículos 75, 76 y 76.7 de la Constitución, por la misma razón expuesta en el párrafo anterior.

**8.3.** Que el auto impugnado vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 75 y 82 de la Constitución, porque habría inadmitido su recurso de casación a pesar de que cumplía con la carga argumentativa requerida para su admisibilidad.

**8.4.** Que el auto impugnado vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva (específicamente en su dimensión de acceso a la justicia), previsto en el artículo 75 de la Constitución, por cuanto con la inadmisión de su recurso de casación se impidió que el problema de fondo sea resuelto por un tribunal de casación.

### C. Informe de descargo

9. Mediante oficio N.º 102-2021-GDV-PSCT-CNJ, del 15 de junio de 2021, Gustavo Adolfo Durango Vela, en su calidad de presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, informó que el conjuer que emitió el auto impugnado actualmente no forma parte de la Corte Nacional de Justicia.

### II. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

### III. Planteamiento de los problemas jurídicos

11. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

12. En relación con los cargos sintetizados en el párrafo 8.1 y 8.2 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la defensa. Así, manifiesta que dichos derechos se habrían vulnerado por cuanto el auto impugnado no expuso razones que sustentaran su decisión. Por tanto, basta con examinar la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación para verificar la procedencia o no de los cargos; de allí que debe plantearse el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de la motivación, por cuanto no habría ofrecido razones en fundamento de su decisión?

13. Acerca del cargo contenido en el párrafo 8.3 *supra*, la entidad accionante cuestiona el auto impugnado por la forma en que se examinó su recurso de casación pues, a su juicio, no se habría considerado que su demanda cumplió con los requisitos legalmente establecidos para su admisión. Por tanto, el cargo busca que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la corrección del examen de admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "*examen de mérito*". Sobre el particular, esta Corte ha definido que el control de mérito únicamente cabe en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y sólo en ciertos supuestos<sup>2</sup>. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 176-14-EP/19, párrafos 55 y 56.

jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso tributario, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el cargo en examen no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

14. Sobre el cargo resumido en el párrafo 8.4 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la tutela judicial efectiva del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, porque habría impedido que un tribunal de casación realice un análisis sobre el fondo de su recurso?

#### IV. Resolución de los problemas jurídicos

**D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en la garantía de la motivación, por cuanto no habría ofrecido razones en fundamento de su decisión?**

15. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el art. 76.7.1 de la Constitución que prescribe: “*no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.

16. La entidad accionante señaló que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría explicado las razones por las que su recurso habría incumplido los requisitos de admisibilidad. La entidad accionante alega, entonces, que el auto impugnado carece totalmente de motivación.

17. Para determinar si la alegada vulneración se produjo, conviene examinar lo siguiente:

17.1. El auto impugnado, se refirió a las alegaciones contenidas en el recurso de casación, esto es: la falta de aplicación de los artículos, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 16, 43, 45, 49, 50, 78 y 79 de la Ley Orgánica de Aduanas (vigente a la época) y la errónea interpretación del artículo 133 del Código Tributario, disposiciones invocadas bajo la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación; así como la falta de aplicación de los artículos 258 y 329 del Código Tributario y de los artículos 115 y 346 del Código de Procedimiento Civil, invocados bajo la causal tercera del artículo 3 de la referida ley; y, por último, alegó que la sentencia recurrida no estaba motivada.

17.2. Respecto de la infracción de falta de aplicación de las disposiciones señaladas, se concluyó:

*De la revisión del escrito del recurrente se puede evidenciar [sic] que, si bien señala que la norma existiendo en el mundo jurídico dejó [sic] de aplicarse, no argumenta de manera individualizada sobre las razones por las que se debía aplicar la norma propuesta y determina qué norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial para finalmente no demostrar la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador. Por lo expuesto este vicio no procede.*

**17.3.** Luego, respecto de la alegada errónea interpretación del artículo 133 del Código Tributario, señaló: *“De la revisión de este cargo se determina que, el recurrente no lo fundamenta este cargo [sic], por lo que se establece esta proposición como un mero enunciado dentro de este recurso”*.

**17.4.** Posteriormente, sobre la infracción de falta de aplicación de las disposiciones invocadas bajo la causal tercera, mencionó:

*En la especie, del fundamento del recurso se constata que si bien se señala las norma [sic] de valoración probatoria, no señala la o las normas indirectamente infringidas, por tanto se puede evidenciar [sic] que, el recurrente no fundamenta el cargo, esto es; [sic] falta de aplicación, pues a continuación, solo realiza una síntesis de los hechos y aporta con algunos criterios propios; aspecto que no permite demostrar con razonamientos de lógica jurídica completos, concretos y exactos, en qué consiste la trasgresión de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba y de qué forma afectó la resolución de la causa. Por todo lo antes expuesto, el cargo propuesto no procede.*

**17.5.** Luego, sobre la infracción de falta de motivación, afirmó:

*Finalmente, establece que existe falta de motivación de la sentencia, sin que lo formule por causal ni norma alguna; además se debe dejar en claro que cuando se acusa la falta de motivación de la sentencia, el recurrente tiene que establecer con claridad de qué manera el juzgador en aspectos concretos incurrió en la falta requisitos [sic] exigidos por la Ley en la sentencia objeto del recurso; por tanto al ser el recurso de casación formal, extraordinario y específico, quien recurre debe establecer los límites dentro de los cuales se habrá de pronunciar la casación. Por lo expuesto y al evidenciar que no cumple con los elementos necesarios para su admisión, esta no procede*

**17.6.** Por último, en el auto consta:

*DECISIÓN. En cumplimiento con lo dispuesto con el art. 201, número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, reformado por mandato de la Disposición reformativa Segunda numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos; e, inciso tercero del art. 8 de la Ley de Casación, se declara como INADMISIBLE el recurso de casación interpuesto [...].”*

**18.** De lo expuesto, se verifica que el auto impugnado se pronunció sobre las alegaciones contenidas en el recurso de casación, concluyendo que las mismas, al fundamentar el recurso, no cumplieron con la carga argumentativa requerida, por lo que lo inadmitió a trámite.

**19.** En conclusión, no se ha comprobado la alegada vulneración a la garantía de la motivación. Además, al realizar el análisis constitucional relativo al presente problema jurídico, esta Corte tampoco advierte el incumplimiento de los elementos mínimos detallados en el párrafo 15 *supra*, esto es: la enunciación de las normas jurídicas aplicables (causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación) y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (conforme las

citas de los párrafos 17.2 a 17.5 *supra*). En definitiva, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación alegada por la entidad accionante.

**E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la tutela judicial efectiva del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, porque habría impedido que un tribunal de casación realice un análisis sobre el fondo de su recurso?**

20. El artículo 75 de la Constitución de la República respecto de la tutela judicial efectiva prescribe que:

*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.*

21. Además, en varias sentencias, esta Corte ha precisado el contenido del derecho a la tutela judicial. Así, en el párr. 110 de la sentencia N.º 889-20-JP/21, la Corte señaló que el derecho a la tutela judicial efectiva se concreta en los siguientes elementos: “i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.

22. La entidad accionante controvierte el auto de inadmisión de casación porque le habría privado de una decisión sobre el fondo de su recurso.

23. Al respecto, se observa que el auto impugnado se emitió en la fase de admisibilidad del recurso de casación en la que, según la Ley de Casación, únicamente es posible examinarlo formalmente<sup>3</sup>. Por lo tanto, solo el recurso de casación que supere esta fase permite valorar sus pretensiones y alegaciones y emitir un pronunciamiento sobre las mismas. Este diseño procesal del recurso de casación no es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva porque, si así fuese, se llegaría al absurdo de concluir que cualquier inadmisión de este tipo de recursos sería necesariamente ilegítima.

24. Así, puesto que el recurso de casación fue inadmitido por no encontrarse debidamente fundamentado, no correspondía continuar con su análisis de fondo.

25. En consecuencia, la Corte también descarta la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial de la entidad accionante.

26. La mera inconformidad o desacuerdo con la sentencia impugnada no es un argumento válido para que proceda la acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. El planteamiento de esta acción no es obligatorio, a menos que exista una real

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1281-13-EP/19, párr. 34.

vulneración a derechos constitucionales. Caso contrario podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC.<sup>4</sup>

## V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la acción extraordinaria de protección No. 3132-17-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.08.30 11:29:53 -05'00'

Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 25 de agosto de 2021.- Lo certifico.

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

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1348-17-EP/21, párrafos 35 y 36.



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

**CASO Nro. 3132-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

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

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

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.