

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

1396-17-EP/22 En el Caso No. 1396-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada ..	3
7-21-CP/22 y acumulado En el Caso No. 7-21-CP y acumulado/22 Emítase el dictamen favorable respecto de los considerandos y las preguntas propuestas en las consultas populares 7-21-CP y 8-21-CP	12
58-11-IN/22 y acumulados En el Caso No. 58-11-IN y acumulados Declárese la inconstitucionalidad por la forma de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los ingresos del Estado	43
9-21-CP/22 En el Caso No. 9-21-CP Declárese que la propuesta de consulta popular presentada por Diómenes Verlaine Rodas Romero, no se adecúa a la Constitución ni cumple con los parámetros de control previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.	62
2895-17-EP/22 En el Caso No. 2895-17-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 2895-17-EP	67
642-19-EP/22 En el Caso No. 642-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	77

Págs.

53-11-IN/22 y acumulados En el Caso No. 53-11-IN y acumulados Desestímese las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas dentro de los casos 53-11-IN, 22-12- IN y 25-12-IN	87
---	-----------



Sentencia No. 1396-17-EP/22
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 12 de enero de 2022

CASO No. 1396-17-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 por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, contra el auto de inadmisión dictado el 11 de mayo de 2017 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. La Corte Constitucional desestima la acción por no encontrar vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes procesales

1. El 25 de septiembre de 2014, Ximena Rebeca Aguirre Toral presentó una acción de impugnación en contra de la resolución dictada por el director distrital subrogante de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante “SENAE”), mediante la cual se declaró sin lugar el reclamo administrativo presentado por pago indebido.¹
2. El 13 de septiembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Cuenca aceptó la demanda, declaró la invalidez jurídica de la resolución impugnada, y dispuso que la autoridad tributaria devuelva a la actora el valor de \$2.778,06, “*pagados indebidamente en concepto de impuestos al comercio exterior*”. En contra de la decisión, el SENAE interpuso recurso de casación.
3. El 14 de octubre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Cuenca inadmitió el recurso de casación. De la decisión, el SENAE interpuso recurso de hecho.
4. El 11 de mayo de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia aceptó el recurso de hecho “*al verificarse que el Tribunal se excedió en el nivel de análisis establecido en su competencia*” e inadmitió el recurso de casación.

¹ Resolución No. SENAE-DDG-2014-0773-RE emitida el 16 de septiembre de 2014. El proceso fue signado con el No. 01501-2014-0108 y posteriormente por resorteo con el No. 17751-2016-0710.

5. El 7 de junio de 2017, el SENA E presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido el 11 de mayo de 2017 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
6. El 8 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el No. 1396-17-EP.
7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó el sorteo de la causa el 12 de noviembre de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 22 de septiembre de 2021 y dispuso que el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia presente un informe de descargo sobre el contenido de la acción.

II. Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante.

8. La entidad accionante alega que el auto emitido el 11 de mayo de 2017 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y de la motivación, y a la seguridad jurídica.
9. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, señala: “...*la Corte Nacional comete un gran error al inadmitir el recurso de casación interpuesto por la Administración Aduanera, esto en virtud del ejercicio que realizó la Sala de Admisión, en donde excedió de las facultades que ella tenía sobre su decisión. A continuación, cita el artículo 270 del COGEP y manifiesta: “...era lo único que debía revisar la Sala de Admisión, era sí contenían (sic) los requisitos de forma o no, pero vemos como en el auto resolutorio analiza aspectos que no le corresponden...”*”.
10. Con relación a la tutela judicial efectiva, indica: “...*no comprende únicamente la posibilidad de presentar acción ante los jueces competentes, en realidad comprende la posibilidad de obtener resoluciones justas, obviamente luego del proceso correspondiente en el cual se respeten las garantías básicas de todo proceso judicial...”*”.
11. Respecto del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, afirma que la Sala “*no considera nuestra argumentación la cual es muy clara en determinar las falencias que tiene la sentencia a quo, en la cual se deja claro que solo se limita mencionar que no hay motivación en las resoluciones de la administración aduanera...”*”.

12. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, cita el artículo de la Constitución.
13. Finalmente, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se disponga la reparación integral.

b. Del órgano jurisdiccional accionado.

14. El 27 de septiembre de 2021, Gustavo Adolfo Durango Vela, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, señaló que el conjuer que dictó el auto impugnado ya no forma parte del Organismo. Sin embargo, indicó que, de la revisión de la decisión, se desprende que el conjuer:

ha expuesto los fundamentos que tuvo para declarar la inadmisibilidad del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria.

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia.

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

B. Análisis constitucional.

16. De acuerdo a la demanda, la entidad accionante considera que la decisión judicial impugnada ha vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y de la motivación, y a la seguridad jurídica. Sin embargo, esta Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable², no observa argumento alguno respecto de una posible vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

17. En virtud de lo expuesto, le corresponde a la Corte Constitucional analizar si ha existido o no vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación en la decisión impugnada.

i. Derecho a la seguridad jurídica.

18. La Constitución establece en el artículo 82 que 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*”.

19. La Corte ha señalado que del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.³

20. En el presente caso, la entidad accionante arguye que el conjuer se extralimitó en sus competencias, ya que habría realizado un análisis que no le correspondía del recurso de casación en la etapa de admisión.

21. Al respecto, la Corte ha establecido que en la fase de admisibilidad del recurso de casación corresponde el análisis del cargo del recurrente con la causal invocada; y en la fase de fondo, se analiza el cargo con la sentencia impugnada.⁴

22. De la revisión del auto impugnado, se identifica que en los numerales 8, 9 y 10, el conjuer indicó que la sentencia impugnada cumple con los requisitos para su procedencia, ya que se trata de una sentencia definitiva dictada en un proceso de conocimiento. Sobre la legitimación, estableció que el recurso fue interpuesto por quien considera haber recibido el agravio con la sentencia recurrida. Con relación a la temporalidad, manifestó que la presentación del recurso de casación fue oportuna.

23. En los numerales 11 y 12, señaló que la entidad recurrente estableció la norma considerada como infringida⁵, y que fundó el recurso de casación en las causales primera y quinta de la Ley de Casación⁶.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1657-14-EP/20, párr. 29.

⁵ La entidad accionante no señaló normas infringidas por la causal primera. Mientras que, sobre la causal quinta, alegó que “[la] falta de motivos en el control de la motivación hace carecer a la sentencia de motivación y por ende INFRINGIR EL ART. 76 NUMERAL 7 LITERAL L DE LA CONSTITUCIÓN” (Énfasis en el texto original)

⁶ Ley de Casación, artículo 3.- “CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: Ira. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan

24. Con relación al análisis de la causal primera, el conjuetz sostuvo que la entidad recurrente *“no señala normas infringidas, ni tampoco lo sustenta, por lo que se establece como un mero enunciado hasta aquí su análisis (sic)”*.
25. Respecto de la causal quinta, el conjuetz dio a conocer que para viabilizar el recurso por esta causal se debe considerar que *“a.-La sentencia no contenga los requisitos que exige la ley. b.- El juzgador en la parte dispositiva adopta disposiciones contrarias o incompatibles. [La] falta de motivos en el control de la motivación hace carecer a la sentencia de motivación y por ende infringir el art. 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución”*.
26. De esa forma revisó el cargo esgrimido por la entidad recurrente y mencionó que *“el recurrente no expone claramente cuáles son los aspectos concretos, cuál es la incompatibilidad o contradicción en la que incurrió el juzgador, inclusive exponiendo elementos de sobre falta de motivación (sic), elemento que corresponde a otro de los vicios de esta causal; 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”*.
27. Por tanto, el conjuetz resolvió inadmitir el recurso de casación al haberse incumplido el requisito establecido en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación, esto es que en el recurso consten *“...los fundamentos en que se apoya el recurso...”*.
28. Con base en lo expuesto, se verifica que en el auto impugnado, el conjuetz indicó que no se podía pronunciar sobre la causal primera, ya que la entidad recurrente no señaló las normas que se habrían infringido, confrontó el cargo esgrimido en el recurso de casación con la causal quinta, y verificó si se cumplieron o no los requisitos formales conforme la Ley de Casación, que es la norma clara, previa y pública aplicable al caso. En tal sentido, contrario a lo afirmado por la entidad accionante, no se observa un examen del cargo relacionado con la sentencia impugnada, por lo que no existió un pronunciamiento del fondo del recurso.
29. Por lo tanto, no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica en el auto impugnado.

ii. Derecho a la motivación.

30. La Constitución de la República consagra en el artículo 76 numeral 7 literal 1) que *“[n]o 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”*.

sido determinantes de su parte dispositiva;...5ta. Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles”.

31. Cuando se incumple con lo dispuesto en la norma constitucional este Organismo ha manifestado que la argumentación jurídica adolece de deficiencia motivacional⁷. Así, ha establecido que “[h]ay tres tipos básicos de deficiencia motivacional: (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos”⁸.
32. Respecto de la deficiencia por apariencia, estableció que “[u]na argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional. En la jurisprudencia de esta Corte, se han identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatención; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprendibilidad”⁹.
33. Ahora bien, la entidad accionante alega que el congreso no habría considerado la argumentación expuesta en el recurso de casación interpuesto.
34. En tal sentido, se observa que la argumentación de la entidad accionante se encuentra dirigida a atacar la incongruencia del auto de inadmisión de la casación. En este contexto, este Organismo ha determinado que existe incongruencia “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones”¹⁰.
35. Por lo expuesto y revisada la argumentación de la entidad accionante, en el presente caso corresponde analizar la presunta incongruencia del auto impugnado frente a las partes.
36. Al respecto, como se verificó en el acápite anterior, se observa que la entidad accionante fundó su recurso de casación en las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, y el congreso analizó los cargos con relación a las mismas.
37. Por lo tanto, se constata que contrario a lo que manifiesta la entidad accionante, el congreso analizó los argumentos expuestos en el recurso de casación, enunciando las

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 65.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 66.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 71.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 86.

normas en las cuales fundamentó su decisión¹¹ y expuso la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, como lo exige la Constitución.

38. En consecuencia, el auto impugnado no vulneró el derecho a la motivación.
39. Finalmente, este Organismo recuerda 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. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario.¹²
40. Así, la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección no debe ser vista como un medio procesal a agotar en todos los casos. El planteamiento de esta acción no es obligatorio, a menos que exista una real vulneración a derechos constitucionales. Caso contrario, ello podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC.¹³

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 planteada.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.01.13
20:08:18 -05'00'

¹¹ Constitución de la República, artículos 76 numerales 1, 3 y 7 literal l), 82 y 184 numeral 1; Ley de Casación, artículos 2, 3, 4, 5, 6 7, 8 y 9; Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 201 numeral 2; Código Orgánico General de Procesos, disposición transitoria primera; Ley de la Procuraduría General del Estado, artículo 10.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1348-17-EP/21, párr.35.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1348-17-EP/21, párr.36.

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 12 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro.- 1396-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Dictamen No. 7-21-CP y acumulado/22****Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 12 de enero de 2022

CASO No. 7-21-CP y acumulado/22**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE****DICTAMEN**

Tema: En el presente dictamen se realiza el control de constitucionalidad de dos solicitudes de consulta popular, compuestas de cuatro planteamientos sobre la explotación de minería metálica en los regímenes: artesanal, pequeña, mediana y gran escala, dentro de los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Guallea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino. Una vez efectuado el respectivo control constitucional se dictamina la procedencia de las consultas populares de naturaleza plebiscitaria.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito ingresado el 27 de septiembre de 2021, obra la comparecencia de los ciudadanos y ciudadanas Inti Felipe Arcos Torres, Arsiniegas Fuertes Oswaldo Milton, Panchi Alvear Jesús Noemi, Cortes Duran Eddyn Javier, Galo Portilla, Calle Barreto Teolinda Elizabeth, Paredes Richar Mario, Gianina Moreno, Carrión Barragán Juan Manuel, Sevilla Larrea Roque Simón, Buitrón Cisneros César Ricardo, Ramos Recalde Rosa María, Miranda Sevilla Carlos Enrique, Redroban Chamorro Martha Cecilia, Andagoya Gutiérrez Wilter Horacio, Vaca Medina Edmundo Gustavo, Durán Davalos Alicia Piedad, Fausto Villarruel, Pillajo Pillajo Rosa Silvia, López Pillajo Kevin Marlon, Velásquez Chango Yolanda Irene, Ricaurte Mazón Alberto Enrique, Veloz Gaibor Walter Oswaldo, Miranda Rivera Wellington Javier, Cevallos Duran Clara Eliza, Duran Loza Plutarco Nicolas, Morillo Hernández Sonia Marleny, Cevallos Mogollón Omar Alfredo, Franco Obando, Cevallos Mogollón Humberto Javier, Benavides Luis Alfredo (**“los proponentes”**), por medio de la cual solicitan a este Organismo que emita el dictamen previo de constitucionalidad de los setenta considerados y cuatro preguntas formuladas en su petitorio de consulta popular.
2. A través del sistema de sorteos automatizado de la Corte Constitucional (SACC), la causa fue signada con el N° 7-21-CP, correspondiéndole su sustanciación a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
3. Mediante escrito ingresado el 27 de octubre de 2021, el ciudadano Alberto Loza solicitó a la Corte Constitucional el dictamen previo de constitucionalidad de los setenta considerados y cuatro preguntas formuladas en su petitorio de consulta

popular. Dicha causa fue signada con el N° 8-21-CP, correspondiéndole su sustanciación a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

4. El 10 de noviembre de 2021, el señor Inty Arcos presentó una solicitud de recusación en contra de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, en el caso No. 7-21-CP. El 10 de diciembre de 2021, el Presidente de la Corte Constitucional, Hernán Salgado Pesantes, negó el pedido de recusación.
5. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, de fecha 01 de diciembre de 2021, se aprobó la solicitud de acumulación de las causas 7-21-CP y 8-21CP, por guardar identidad objetiva.
6. Con providencia de 17 de diciembre de 2021¹, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa N° 7-21-CP y acumulado, disponiendo notificar su contenido a los proponentes y poner en conocimiento de la ciudadanía en general las propuestas de consulta popular, por medio de su publicación en el Registro Oficial y en la página web institucional.
7. En la sesión de Pleno de 21 de diciembre de 2021, el proyecto de dictamen presentado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce no alcanzó los votos necesarios para su aprobación. La causa fue resorteada, correspondiendo la sustanciación al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
8. Con providencia del 03 de enero de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa No. 7-21-CP y acumulado.

II. Competencia

9. Esta Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 inciso final y 438.2 de la Constitución de la República (CRE); artículos 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC); y, artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (RSPCCC).

III. Legitimación activa

10. El artículo 1 de la Carta Fundamental, en su inciso primero proclama al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia de carácter democrático; y, en su inciso segundo establece que: “*La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad*”; en tanto que el artículo 95 de la Constitución indica que: “*Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones*”. En este contexto, la

¹ Con dicha actuación jurisdiccional se da inicio al plazo que determina el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, conforme lo ha señalado este Organismo en el dictamen N° 4-18-RC/19 de 09 de julio de 2019.

soberanía popular es la expresión del poder de mando originario del pueblo y encuentra en los mecanismos participativos los instrumentos adecuados para ejercerla, lo cual incluye a la democracia directa.

11. De tal manera, que la participación ciudadana se encauza a través de la consulta popular (democracia directa), denominación genérica que abarca, tanto al plebiscito en el cual se obtiene una posición o pronunciamiento del pueblo sobre temas específicos, como al referéndum en el que se somete a aprobación de la colectividad un determinado texto normativo, el mismo que puede ser una modificación constitucional o una reforma legal.²
12. En el caso que nos ocupa nos encontramos frente a consultas populares de carácter plebiscitario; por lo cual, es menester precisar que en cuanto a la legitimación activa el artículo 104 de la CRE prescribe que: “[l]a ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular”. Para el efecto, la Corte Constitucional estableció:

Ante un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas.³

13. De la revisión de las solicitudes materia de análisis, se observa que los proponentes manifiestan que comparecen, “*como ciudadanos y ciudadanas (...) por [sus] propios y personales derechos*”, de lo cual se colige que los mismos se encuentran plenamente legitimados para solicitar a este Organismo el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad respecto de sus propuestas de consulta popular.

IV. Consideraciones generales

14. El artículo 127 de la LOGJCC determina que el control de constitucionalidad de los pedidos de consulta popular “*se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título*”; concomitantemente, el artículo 85 del RSPCCC establece que dicho ejercicio se efectuará: “*de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*”.
15. Este control constitucional acorde con lo previsto en los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, comprende: **a)**

² Corte Constitucional, dictamen No. 2-19-CP de 20 de junio de 2019, párr. 29.

³ Corte Constitucional, dictamen No. 1-19-CP de 16 de abril de 2019, decisorio 1.1.

respecto de los considerandos que introducen las preguntas⁴; y, **b)** del cuestionario⁵ que conforma las preguntas⁶.

- 16.** El control formal se efectúa sobre considerandos y el cuestionario, verificando que los mismos cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC orientados a garantizar la libertad del elector, y en particular el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad; mientras que el control material, en cambio, hace relación a que el petitorio que se formula no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni reforme la Constitución, en tanto para ello existen procedimientos específicos⁷ y también se verificará la constitucionalidad de las medidas a adoptar.⁸
- 17.** Una vez delimitado el esquema procesal que integrará el presente análisis, es imperativo hacer notar que las causas N° 7-21-CP y 8-21-CP, concentran exactamente la misma redacción, tanto en sus considerandos como en el objeto de las preguntas, por lo que el examen de constitucionalidad será unificado, abarcativo y simultáneo para ambos casos, realizado las disquisiciones a que hubiere lugar si se advierte alguna diferencia argumentativa puntual.

V. Contenido de las propuestas de consulta popular

- 18.** La pretensión de los proponentes es que la Corte emita un dictamen favorable de constitucionalidad respecto de dos propuestas de consulta popular encaminadas a que los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito se pronuncien sobre lo siguiente:

PREGUNTA 1

"¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica de escala artesanal dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono,

⁴ En cuyo caso el análisis debe estar orientado a verificar: "1. No inducción de las respuestas en la electora o elector; 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo; 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado".

⁵ Para lo cual se debe constatar: "1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico".

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 1-19-CP/19 de 16 de abril de 2019, párr. 33

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 13

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 5-20-CP/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 9.

Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?"

Si () No ()

PREGUNTA 2

"¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica a pequeña escala dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?"

Si () No ()

PREGUNTA 3

"¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica a mediana escala dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?"

Si () No ()

PREGUNTA 4

"¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica a gran escala dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?"

Si () No ()

VI. Ejercicio del control constitucional

19. En virtud de lo expresado *ut supra* se procederá a realizar el respectivo control de constitucionalidad a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

a) ¿Los considerandos introductorios a las cuatro preguntas de las dos propuestas de consulta popular cumplen con los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC?

b) ¿Los cuestionarios formulados por los proponentes cumplen con los requisitos exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC?

c) ¿Las propuestas de consulta popular superan el examen del control material?

20. Previo a la resolución de los problemas jurídicos es importante aclarar que ambas propuestas de consulta se encuentran conformadas por un acápite de “antecedentes”, los cuales no serán considerados a efectos del presente control constitucional, toda vez, que los mismos no forman parte integrante del posible texto que sería sometido a aprobación popular⁹.

Resolución del primer problema jurídico: *¿Los considerandos introductorios de las dos propuestas de consulta popular cumplen con los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC?*

21. En este punto cabe indicar que ambas solicitudes de consulta popular se hallan compuestas de setenta considerandos, los cuales tienen como propósito contextualizar y suministrar la información -que a juicio de los proponentes- se considera adecuada y suficiente, a efectos de acercar a los electores a una comprensión efectiva de cada una de las preguntas esbozadas en los cuestionarios.

22. Respecto del control constitucional de los considerandos esta Corte ha señalado que: *“son los contenidos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan una consulta y tienen como función principal brindar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración. Por consiguiente, toda consulta que pretenda realizarse a la ciudadanía debe estar acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios”*¹⁰.

23. Ahora bien, tal como se mencionó en el párrafo 13 *supra*, el control constitucional de los considerandos introductorios debe garantizar la plena libertad del elector, para lo cual, será indispensable que se cumplan con las cargas argumentativas de claridad y lealtad¹¹, debiendo contener como mínimo la descripción objetiva de los temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos asociados al asunto a ser consultado; datos, cifras oficiales y demás información que permita comprender la pregunta, así como el fin que persigue; y, la delimitación de los efectos y repercusión de la consulta¹².

24. En el presente caso se observa que los considerandos de las dos propuestas de consulta popular abarcan varios elementos informativos que se encuentran comprendidos entre aquellos de: **i) contexto normativo; ii) contexto fáctico, espacial, demográfico y técnico; y, iii) sobre los efectos y repercusiones de la consulta.**

⁹ En igual sentido, ver el dictamen N° 12-19-CP/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 15.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

¹¹ Art. 103.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 6-20-CP/20 de 18 de 18 de septiembre de 2020, párr. 17.

i) Contexto normativo:

- 25.** Con relación a los considerandos del 1 al 19, 42, 50, 52, 59, 60, 61¹³, 62 y 63 y 65, se observa que en ellos se transcriben y parafrasean varios artículos de la Constitución referentes al régimen de desarrollo; competencias del Estado central; política pública minera; recursos naturales no renovables; patrimonio natural del Estado; sistema nacional de áreas protegidas; y, al ejercicio de varios derechos con especial énfasis en los derechos de la naturaleza, salud, agua, ambiente sano, ciudad, buen vivir y participación.
- 26.** En los considerandos 28, 29, 30, 36 y 37, se hace referencia a las competencias constitucionales y legales del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, respecto de la protección del patrimonio natural y cultural; así como de su potestad para conformar mancomunidades.
- 27.** De los considerandos 53 al 58, figura la cita de varios artículos de la Ley de Minería que se refieren a las competencias privativas del ministerio sectorial y de sus entidades adscritas, al igual que las causales de caducidad y extinción de los derechos mineros.

ii) Contexto fáctico, espacial, demográfico y técnico:

- 28.** Los considerados 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 35, 38, 39, 40, 41, 43, 45, 46, 47, 48 y 49, contienen información acerca de la ubicación, características climáticas, hídricas, importancia ecológica y de conservación de los territorios en los que se está solicitando la aplicación de la consulta popular; conformación y objeto de la Mancomunidad del Chocó Andino (en adelante “mancomunidad”); definición del Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales; objetivos del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025, relacionados con el territorio de la mancomunidad; distinciones realizadas a favor de los territorios de la mancomunidad¹⁴; y, sobre solicitudes previas de extinción de concesiones mineras ubicadas dentro del territorio de la Biósfera del Chocó Andino.
- 29.** De los considerandos 20, 21, 24, 44, 51 y 66, se citan cifras, datos, estudios técnicos e información oficial -obtenida de instituciones públicas- que dan cuenta de las características ecosistémicas del patrimonio natural del Distrito Metropolitano de Quito; registro de sitios arqueológicos; atractivos turísticos de la Reserva de Biósfera del Chocó Andino; registro de las actividades agrícolas, ganaderas, acuícolas y avícolas de las parroquias que conforman la mancomunidad; y, de la existencia de concesiones mineras catastradas dentro de los límites de la mancomunidad.

¹³ Se hace notar que en este considerando se cita como referencia el artículo 325 de la Constitución, cuando lo correcto es el 395.3.

¹⁴ Por parte de la Red Iberoamericana de Bosques, Banco del Estado y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

30. Así por ejemplo, los proponentes indican que:

el Patrimonio Natural en el Distrito Metropolitano de Quito, se encuentra distribuido en una gama de ecosistemas vegetales boscosos, arbustivos y herbáceos, así como en mosaicos paisajísticos andinos y tropicales, desde zonas de alta montaña, valles interandinos, estribaciones altas hasta zonas medias de los flancos occidental y oriental de la cordillera occidental de los andes, abarcando una superficie de 317.901 hectáreas, correspondiente al 75% de toda la superficie del Distrito Metropolitano (MECN 2007- 2009). De este 75%, la vegetación natural está presente en 266.798 hectáreas (62,9%), incluyendo ecosistemas vegetales, de acuerdo con el sistema de clasificación realizado por la Secretaría de Ambiente.

el Instituto Metropolitano de Patrimonio para la construcción del Sistema de Áreas y Sitios Arqueológicos del Distrito Metropolitano de Quito, de agosto de 2020 (Informe Técnico DIDPP-2020-03), en la subcuenca del Río Pachijal de la parroquia Pacto, ubicado en el extremo noroccidental del Distrito Metropolitano, se han registrado 332 sitios arqueológicos entre montículos, terrazas artificiales, una sección de un camino prehispánico, terrazas, estructuras hundidas con muros de piedra, tolas, culuncos, plataformas, petroglifos, montículos ovalados y tumbas.

El inventario de atractivos turísticos de la Reserva de Biosfera del Chocó Andino de Pichincha comprende 12 manifestaciones naturales y culturales, 3 y 9, respectivamente. De estos, el 50% han sido designados bajo la jerarquía III17 y el otro 50% son de jerarquía 1118 (Ministerio de Turismo [MINTUR], 2020). En función del tipo de atractivo, un 25% se clasifica en la categoría ríos, un 17% recae en realizaciones técnicas y científicas y un 58% en arquitectura. Los atractivos señalados corresponden al inventario registrado en la Cartera de Estado de Turismo, bajo la metodología para jerarquización de atractivos y generación de espacios turísticos, vigente a partir del año 2017. En adición a dicho grupo de atractivos, el Ministerio de Turismo registra 173 manifestaciones, 92 naturales y 81 culturales, que fueron inventariados bajo la metodología vigente en el año 2004. El 2% de estos atractivos son de jerarquía III, el 18% corresponden a la jerarquía II y el 80% se clasifica bajo la jerarquía 119 (MINTUR, 2020)

31. De esta manera los considerandos establecen, de forma sencilla y comprensible una descripción que tiene relación causal con lo que se pretende consultar. Para ello, se incluyen, además, cifras oficiales, datos técnicos, conceptos e información que permite comprender a los electores el ámbito, motivo y fin que persigue la consulta planteada.**iii) Sobre los efectos y repercusiones de la consulta:****32.** Finalmente, los considerandos 64, 67, 68, 69 y 70 describen los efectos y repercusiones de una posible aprobación de la consulta popular.**33.** Cabe aclarar que en el considerando N° 34 es un numeral sin contenido alguno, por lo que se presume que su inclusión -en ambas propuestas- responde a un *lapsus calami*.

Análisis de los considerandos:

- 34.** Ahora bien, en base al análisis de los considerandos previamente sintetizados esta Corte verifica que, si bien los considerandos detallados en los párrafos 20, 21 y 22, comportan *per se* una mera transcripción del marco normativo aplicable, estos deben ser cuidadosamente valorados en su conjunto con otros considerandos introductorios, a fin de contrastar si los mismos guardan una debida coherencia entre su contenido y el objeto de las preguntas, puesto que, al contrario se estaría solicitando y avalando un pronunciamiento popular en base a distorsiones o reflexiones normativas impertinentes, lo que sin lugar a dudas derivaría en una lesión a la garantía de la libertad del elector.
- 35.** Dicho esto, conviene esclarecer que no se observa que los considerados normativos sean inconexos o incoherentes a los efectos de la consulta planteada, más aún teniendo en cuenta que estos no se encuentran esgrimidos como el único fundamento de la consulta con respecto a la temática que se pretende someter a aprobación popular, ya que se complementan con otros textos introductorios (párrs. 23, 24 y 25).
- 36.** Con respecto a los considerandos de contexto fáctico, espacial, demográfico y técnico, se evidencia que los mismos tienen como finalidad suministrar información específica y referencias documentales “*verificables*” acerca de las características geográficas e importancia ecológica de los territorios que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino, al igual que su capacidad o potencial minero; lo que denota su relación directa con el objeto de la consulta. En este punto, la Corte Constitucional estima importante precisar que al momento de efectuar este tipo de control no cabe asumir una posición rigurosamente formalista en la que se excluya ineludiblemente cualquier considerando que aporte información mínimamente relevante o superflua, sino que esta intervención debe justificarse frente a la ausencia de otros considerandos introductorios que permitan contextualizar la problemática consultada, o en aquellos casos en los que la redundancia de la información comprometa los presupuestos de claridad o lealtad. Por ejemplo, si solo se exponen considerados de orden normativo y estos no se acompañan de considerandos de contenido fáctico u otros que guarden un hilo conductor con el propósito de la consulta, se puede concluir categóricamente que la información aportada es en efecto superficial.
- 37.** Por su parte, del análisis de los considerandos que invocan los efectos y repercusiones de la consulta, se tiene que estos establecen de forma comprensible las finalidades que procura el plebiscito y las medidas específicas a adoptarse por parte del Estado ante una eventual aprobación de la consulta popular. Estos considerandos señalan lo siguiente:

64. Que, en el caso de que la ciudadanía se pronuncie afirmativamente a las preguntas planteadas, el Concejo Cantonal del DMQ tendría que incluir la prohibición de la explotación minera metálica en los territorios que conforman la Mancomunidad a través del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y del Plan de Uso y

Gestión del Suelo (PUGS) conforme procedimientos establecidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo;

65 Que si bien la atribución de la definición y dirección de política pública minera corresponde a la Función Ejecutiva, a través de los ministerios competentes, como lo establece el artículo 141 de la Constitución; la administración pública debe guiarse por los principios de participación y descentralización conforme el artículo 225 de la Constitución, por lo que debería considerarse obligatoriamente los niveles de impacto de las poblaciones que serán afectadas, en especial de aquellas que se encuentran en las zonas de influencia directa e indirecta;

66. Que, respecto de las actividades productivas que se realizan dentro de la Mancomunidad, al tratarse de un área rural, la sustentabilidad del territorio depende en gran medida del manejo de las parcelas productivas (unidades de manejo). En la Mancomunidad predominan las actividades productivas sustentables que significan ingresos y desarrollo productivo directo para este territorio, indirectamente para el Distrito Metropolitano de Quito e inclusive para la provincia de Pichincha y el país. El desarrollo sustentable de la Mancomunidad se evidencia concretamente en los ingresos permanentes que generan las actividades productivas, concretamente, en: a) Nanegal, ganadería: 2.300,00 - 4.015,00 usd/ha/año; caficultura: 4.000,00 - 4.800,00 usd/ha/año; caña de Azúcar: 4.300 - 4.500 usd/ha/año; turismo: Santa Lucía 179 usd/ha/año GAD parroquial, 22.000 ha/año. b) Nono: ganadería; 2.190,00 - 15.330,00 usd/ha/año. c) Gualea, ganadería: 1.168,00 - 1226,40 usd/ha/año; caña 1.050 - 1.800 usd/ha/año. d) Nanegalito, ganadería: 730,00 - 810,00 usd/ha/año; caficultura 2.400 usd/ha/año. e) Pacto, caña: 2.249 - 9.333 usd/ ha/año; ganadería: 730,00 - 810,00 usd/ha/año; caficultura y Cacaocultura: 200 - 6.000 dólares/ha/año; Calacalí: 1.460 usd/ha/año (pequeño productor) 82.125 dólares/anuales quesos; maíz y otros cultivos de ciclo corto: 300 - 1.000 usd/ha/año. (Plan de Gestión Territorial Sustentable. Mancomunidad de la bioregión del Chocó - Andino. Octubre, 2015). Por lo que, se justifica que las decisiones respecto a las actividades productivas y el uso de los recursos que se encuentran en nuestros territorios nos conciernen; exclusivamente a las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito; y, que nuestro interés tiene preponderancia frente al eventual interés de la población a nivel nacional.

67. Por ello, que, en el caso de que la ciudadanía se pronuncie afirmativamente a las preguntas planteadas, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales Renovables o la entidad que asuma sus competencias, dentro de sus competencias específicas, se abstendrá de otorgar derechos mineros en los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino;

68. Que, en el caso de que la ciudadanía se pronuncie afirmativamente a las preguntas planteadas, la Agencia de Regulación y Control Minero o la institución que asuma sus competencias, de acuerdo con sus competencias específicas, deberá eliminar del registro y catastro las concesiones mineras sobre las que no existan títulos de concesiones mineras, contratos de explotación minera, licencias y/o permisos.

69. Que, en el caso de que la ciudadanía se pronuncie afirmativamente a las preguntas planteadas, la Agencia de Regulación y Control Minero o la institución que asuma sus

competencias, de acuerdo con sus competencias específicas, se abstendrá de catastrar nuevas concesiones mineras dentro de los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino; y,

70. Que, en el caso de que la ciudadanía se pronuncie afirmativamente a las preguntas planteadas, la Agencia de Regulación y Control Minero o la institución que asuma competencias, de acuerdo con sus competencias específicas, a futuro, deberá eliminar del registro y catastro las concesiones mineras [en] los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino; en las que se hayan extinguido los derechos mineros por el vencimiento del plazo de vigencia de la concesión y permisos, por la reducción o renuncia de la concesión o por la caducidad de la concesión o los permisos.

38. De modo que, en caso de obtenerse una respuesta mayoritariamente afirmativa existe una probabilidad concreta de que se logre el objetivo perseguido por la consulta, por cuanto se establece con claridad que el Concejo Cantonal del DMQ deberá incluir en el Plan de Ordenamiento Territorial (PDOT) y Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) la prohibición de explotación minera en los territorios que conforman la mancomunidad, así como, que el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, y sus entidades adscritas se abstengan de otorgar y registrar nuevos derechos mineros en las parroquias que conforman la mancomunidad, una vez que estos se hayan extinguido por el vencimiento del plazo, reducción, renuncia o caducidad de la concesión y permisos. En ese sentido, se constata la existencia de una relación de causalidad, desde el punto de vista formal, entre los considerandos y el propósito del texto sometido al escrutinio ciudadano, sin que en ellos exista una carga argumentativa que influya o induzca a una determinada respuesta por parte de los electores.

39. En función de lo mencionado en líneas anteriores, se establece que los considerandos de las dos propuestas de consulta popular cumplen con las exigencias del artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Resolución del segundo problema jurídico: *¿Los cuestionarios formulados por los proponentes cumplen con los requisitos exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC?*

40. Como punto de partida, es necesario recapitular que la naturaleza de estas consultas populares son de orden plebiscitaria, por lo que su examen de constitucionalidad se haya ceñido a la verificación de los presupuestos establecidos en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC, a saber: la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes; y, la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la

misma consulta, siendo inaplicable los parámetros contemplados en los numerales 3 y 4 de la norma mencionada.¹⁵

41. En ese marco, se observa que las cuatro preguntas de los dos cuestionarios formulan de manera concordante e independiente una sola cuestión por cada una de ellas: “*la prohibición de la explotación de minería metálica por escalas*”¹⁶ y para dicho fin se identifica el espacio geográfico en el cual se pretende tal restricción: “*dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino*”.
42. Al respecto, esta Corte ha señalado que “*no es posible realizar la explotación sin que previamente se hayan desarrollado actividades de prospección y exploración; y a su vez, no es posible llegar a la fase de comercialización si es que previamente no se ha realizado la fase de explotación; pese a que dichas actividades no necesariamente recaen en un mismo sujeto de la actividad minera. Por lo tanto, cuando en la pregunta se hace referencia a la prohibición de la prospección, exploración y explotación, la misma se refiere en general a la actividad minera y por existir una interrelación entre tales fases, cumple con lo previsto en el artículo 105 numeral 1, en relación a que no es una pregunta compuesta*”¹⁷.
43. Con relación al lugar donde se solicita la aplicación de la consulta popular se verifica que se alude a un solo territorio: el Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto (“área de importancia ecológica”) ubicadas en el Distrito Metropolitano de Quito en la Provincia de Pichincha que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino. En ese sentido, la Corte aprecia que tanto el área de importancia ecológica¹⁸ como la mancomunidad¹⁹ conforman exactamente el mismo espacio geográfico.
44. Por lo señalado, se colige que las preguntas 1, 2, 3 y 4 de las propuestas de consulta popular dividen los regímenes de minería por pregunta por lo que no se incurre en

¹⁵ En la sentencia N° 9-19-CP/19, párr. 66, este Organismo señaló que: “Tales requisitos corresponden ser verificados cuando se controla la constitucionalidad de una consulta popular de tipo referendo y no de plebiscito”.

¹⁶ Minería artesanal (pregunta 1), pequeña minería (pregunta 2), mediana minería (pregunta 3) y minería a gran escala (pregunta 4).

¹⁷ Corte Constitucional, dictamen N° 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 36.p

¹⁸ Constituida mediante Ordenanza N° 0137 de 01 de septiembre de 2016, que prescribe: “Artículo 1.- Objeto y Alcance. - La presente Ordenanza establece a los territorios de las parroquias Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que constituyen la Mancomunidad del Chocó Andino (...). “Artículo 2.-Área y ubicación. - El área objeto de la presente Ordenanza tiene una extensión de 124.296 hectáreas ubicadas al noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito, en el territorio de la Mancomunidad del Chocó Andino que comprende las parroquias rurales de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto (...).”.

¹⁹ Constituida mediante Convenio de Mancomunidad de la Bio Región del Chocó Andino del Noroccidente de Quito, publicado en el Registro Oficial N° 659 de 30 de diciembre de.

las prohibiciones de preguntas compuestas ni de aprobación en bloque²⁰ y cumplen con los parámetros establecidos en los artículos 103 y 105 numerales 1 y 2 LOGJCC.

Resolución del tercer problema jurídico: *¿las propuestas de consulta popular superan el control material?*

Control material de considerandos y medidas a adoptar

45. En el dictamen N° 5-20-CP/20 este Organismo expresó que: *“Tratándose de un plebiscito, este dictamen debería efectuar un examen material de la pregunta que se propone, lo que debería comprender el análisis de la constitucionalidad de las ‘medidas a adoptar’ que se desprenderían de la consulta popular proyectada”*, por lo cual es indispensable realizar el análisis material de los considerandos que se refieren a los efectos de las propuestas de consulta popular, puesto que los mismos inciden en el contenido de las preguntas.
46. La Constitución establece en el artículo 104 que *“la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto.”* Esta Corte ha sostenido que *“no existe, en principio, una disposición constitucional que prohíba clara y expresamente que la ciudadanía pueda plantear como asunto de consulta popular temas relacionados con la explotación de recursos naturales no renovables y específicamente con actividades de minería.”*²¹ En este sentido, la materia que se propone, es decir, la explotación minera en el Distrito Metropolitano de Quito puede ser objeto de consulta popular al no ser un tema proscrito por la Constitución ni la ley.
47. Es así que en el dictamen 6-20-CP, esta Corte analizó la propuesta de consulta popular presentada por el Concejo Municipal de Cuenca sobre realización de actividades de explotación mineras en ese cantón. Dicho dictamen dio paso a la realización de la consulta y reiteró *“que no existe una prohibición constitucional que impida la realización de consultas populares en temas relacionados con la actividad minera.”* Además, la Corte estableció que *“le corresponde (...) analizar cada una de las consultas populares que se pretenda someter a consideración de la ciudadanía bajo estrictos parámetros de control constitucional, tanto en lo formal como en lo material.”*²²
48. En el dictamen 1-21-CP esta Corte se refirió a la congruencia democrática que debe existir entre el electorado a quien se dirige la consulta y el nivel de gobierno de la autoridad vinculada por los efectos del plebiscito, enfatizando que *“la señalada congruencia es uno de los factores que se deben considerar para definir la procedencia de las medidas a adoptar en virtud de una consulta popular cuando el proponente busca que la adopción de aquellas sea jurídicamente vinculante”*. Debe

²⁰ Corte Constitucional, dictamen 1-21-CP.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 2-19-CP de 20 de junio de 2019, dictamen No. 9-19-CP de 17 de diciembre de 2019, párr. 21.

²² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 6-20-CP de 18 de septiembre de 2020.

enfatzarse que este es un criterio de análisis y no un requisito que limite el derecho a la participación.

- 49.** Sobre este criterio, la Corte sostuvo que *“la congruencia es un criterio prima facie, los proponentes podrían plantear apartarse de él, otorgando razones suficientes para el efecto, y solicitar que se convoque solo a una parte del cuerpo electoral correspondiente al nivel de gobierno de que se trate; debido, por ejemplo, a que la materia consultada concierne exclusivamente a ese segmento de la población o a que el interés de ese segmento tiene preponderancia frente al eventual interés de la población no consultada.”* (énfasis añadido)
- 50.** Los proponentes de la consulta señalan que el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el Plan de Manejo Ambiental para la fase de exploración avanzada del Proyecto Pacto-Área Minera INGAPI, ubicado en las parroquias de Pacto y Gualea operado por la empresa ENAMI E.P, identificó:

en el área de estudio ubicado en las cuencas de los ríos Esmeraldas y de la subcuenca del Río Guayllabamba (punto 2.2.12 del EIA); que se encuentra dentro del ecosistema Bosque siempre verde piemontano de la Cordillera Occidental y el Bosque siempre verde montano bajo de la Cordillera Occidental de los Andes del Norte (punto 2.3.1.2. del EIA); que en la zona se encontraron como especies endémicas la "Annona Deceptrix", que está en peligro crítico de conservación) y a la "Phytelephas aequatorialis" (punto 2.3.1.6.5 y 2.3.1.6.6. del EIA); que existen abundantes mamíferos como ratas, raposas, el mono capuchino blanco, el perezoso de tres dedos, el venado colorado, el pecarí de collar o puerco del monte, oso hormiguero (punto 2.3.2.5.6.2 del EIA); especies raras como el murciélago frutero de Jamaica y otras especies de murciélagos (punto 2.3.2.5.6.2 del EIA); que existen al menos 122 especies de aves (punto 2-3-6-7-1 del EIA); un registro de 17 especies de anfibios y reptiles en puntos de muestreo (punto 2.3.7.9.1 del EIA); que el estado de las comunidades de peces y elementos de la cadena trófica se encuentran en estado natural (punto 2.3.2.9.6.5 del EIA).

- 51.** En el mismo sentido, los proponentes señalan que el Municipio de Quito cuenta con normativa local para la protección de biodiversidad en esas localidades. Así hacen referencia a la Ordenanza Metropolitana 213, de 12 de abril de 2007, artículo 384.11 en la cual se establece el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas (SMANP) que es un mecanismo de gestión enmarcado en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el cual, según aseveran los proponentes *“constituye un modelo territorialmente consolidado y adaptativo para la gestión, coordinación, cooperación territorial y ambiental que permite garantizar la representatividad, conectividad y la conservación de la integridad ecológica y la biodiversidad, así como la promoción social del uso racional de los bienes y servicios ambientales que estos generan a la sociedad, contribuyendo con ello al logro de la sostenibilidad en el DMQ, en beneficio de todos los ciudadanos del Distrito”.*
- 52.** En este mismo sentido, mencionan otras ordenanzas emitidas por el Concejo Metropolitano de Quito de importancia ambiental para las zonas en las que se realizaría actividad minera, tales como la declaración de las microcuencas de los ríos

Mashpi, Guaycuyacu y Sahuangal como Área natural protegida y establece el cambio de uso de suelo como “Área de Protección Ecológica” con una superficie de 17.556 hectáreas en la parroquia de Pacto²³; la ordenanza que declara las microcuencas del Sistema Hídrico y Arqueológico Pachijal como área natural protegida integrada al SMAP con una superficie de 15.881,89 hectáreas ubicadas en las parroquias de Pacto, Gualea y Nanegalito²⁴, la ordenanza que declara 2.981 hectáreas de la zona de Yunguilla, en la parroquia de Calacalí, como área natural protegida que integra SMAP, a la que se asigna el uso de suelo de "Protección Ecológica" con la categoría de "Área de Conservación y Uso Sustentable"²⁵, la ordenanza que declara 28.218,2 hectáreas de las parroquias rurales orientales El Quinche, Checa, Yaruquí y Pifo como área natural protegida que integra el SMANP denominada “Área de Protección de Humedales Cerro Las Puntas”²⁶ y la ordenanza de Áreas de Protección Ambiental que declaró 18.298.23 hectáreas de las zonas de Nono, Pichan, Alambi, Tandayapa, en las parroquias rurales de San Miguel de Nono y Nanegalito, como área natural protegida que integra SMAP con la categoría de "Área de Conservación y Uso Sustentable"²⁷

53. Refieren también a diferentes resoluciones del Concejo Metropolitano de Quito relacionadas con la protección al medio ambiente, entre ellas la resolución que declaró al oso de anteojos como especie de la fauna emblemática²⁸, la resolución que resolvió crear el Corredor Ecológico del Oso Andino en el Noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito para la conservación y protección del hábitat de esa especie²⁹ y la resolución que declara la importancia ecológica y paisajística de la "Ecoruta Paseo del Quinde" con el objetivo de impulsar la conservación de la importante biodiversidad del área y atraviesa las parroquias Nono y Nanegalito en un trayecto de 48,6 km³⁰.

54. Además, afirman que *“las actividades productivas que se realizan dentro de la Mancomunidad, al tratarse de un área rural, la sustentabilidad del territorio depende en gran medida de las parcelas productivas (unidades de manejo). En la Mancomunidad predominan las actividades productivas sustentables que significan ingresos y desarrollo productivo directo para este territorio, indirectamente para el Distrito Metropolitano de Quito e inclusive para la provincia de Pichincha y el país. El desarrollo sustentable de la Mancomunidad se evidencia concretamente en ingresos permanentes que generan las actividades productivas.”*³¹

²³ Ordenanza Metropolitana del DMQ No. 088 de 22 de junio de 2011, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 167 de 24 de enero de 2018.

²⁴ Ordenanza Metropolitana del DMQ No. 264 de 2 de julio de 2012.

²⁵ Ordenanza Metropolitana del DMQ No. 0409 de 11 de julio de 2013.

²⁶ Ordenanza Metropolitana del DMQ No. 0010 de 26 de agosto de 2014,

²⁷ Ordenanza Metropolitana del DMQ No. 001 de 9 de mayo de 2019.

²⁸ Resolución del Concejo Metropolitano del DMQ No. C349 de 15 de junio de 2012.

²⁹ Resolución del Concejo Metropolitano del DMQ No. C431 de 10 de julio de 2013.

³⁰ Resolución del Concejo Metropolitano del DMQ No C432 de 10 de julio de 2013.

³¹ Los peticionarios afirman que: “según el censo del año 2010, habitaban 4798 personas y que el área de influencia directa afecta a las poblaciones de Ingapi, Pacto Loma, La Delicia, Santa Teresa, Paraguas y La Victoria, que sumarían un total de 1300 personas según el censo del 2010 (punto 2.4.3 del EIA); de la

- 55.** A lo indicado, los proponentes añaden que *“si bien la atribución de la definición y dirección de la política pública minera corresponde a la función Ejecutiva, a través de los ministerios competentes, como lo establece el artículo 141 de la Constitución; la administración pública debe guiarse por los principios de participación y descentralización conforme el artículo 225 de la Constitución, por lo que debería considerarse obligatoriamente los niveles de impacto de las poblaciones que serán afectadas, en especial de aquellas que se encuentran en las zonas de influencia directa e indirecta”*.
- 56.** Es así que, si bien los mismos proponentes reconocen la competencia del gobierno nacional respecto de la política pública minera, esto no desconoce ni excluye que puedan existir afectaciones directas locales, respecto de las cuales sea necesario el ejercicio de la participación de las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito.
- 57.** Es importante, considerar que esta Corte en el dictamen 6-20-CP, sostuvo que *“en este plebiscito, para que las medidas a adoptarse, en caso de obtener un resultado positivo, sean constitucionales deben estar enmarcadas en el ámbito competencial de cada nivel de gobierno –sin que este dictamen signifique un pronunciamiento sobre la asignación de ninguna competencia pública– y su implementación debe efectuarse de forma coordinada y complementaria, observando también lo prescrito en el artículo 425 de la CRE, que establece el orden jerárquico de aplicación de las normas.”*
- 58.** Dicho dictamen que fue favorable a la realización de una consulta local en el cantón Cuenca sobre actividades mineras, no se excluyó la posibilidad de que aún habiendo competencias nacionales, las localidades puedan pronunciarse sobre la realización de actividades mineras, y que aquello que se decida sea implementado en el marco de la coordinación y complementariedad entre el gobierno nacional y los gobiernos autónomos descentralizados.
- 59.** Con base en los argumentos expuestos, se observa que, a diferencia de la petición formulada en el caso 1-21-CP, los proponentes justifican un interés preponderante de los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito por las afectaciones directas que la actividad minera podría causar a nivel local en sus derechos a ambiente sano, agua, trabajo, cultura y participación. De esta manera, los proponentes han aportado razones suficientes para que esta Corte considere justificada la excepción, en el presente caso, al ya mencionado criterio de congruencia democrática. Consecuentemente, la Corte concluye que los considerandos propuestos en estas consultas superan el control material.

población económicamente activa, un 44% y 39% son jornaleros (punto 2.4.4.2 del EIA) y principal sistema alimentario son los productos de la agricultura (punto 2.4.5.1. del EIA); el 47% de la población de la zona de influencia directa, asegura emplear medicina casera (2.4.6.4.5 del EIA); que en la Parroquia de Pacto el 8,9% de la población es analfabeta y en la zona de influencia es el 8.4% (punto 2.4.7.1 del EIA); y la mayoría tiene rechazo al proyecto equivalente al 75% de la zona (punto 2.4.11. del EAI).”

Control material del cuestionario

- 60.** En el dictamen No. 9-19-CP/19, la Corte estableció que el control material “*hace relación a que el petitorio que se formula no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni reformen la Constitución en tanto para ello existen procedimientos específicos para tal efecto*”. El control material también consiste en verificar que la pregunta no restrinja los derechos y garantías constitucionales.
- 61.** A efectos de realizar el análisis, se transcribe a continuación el cuestionario propuesto:

Pregunta 1: "¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica de escala artesanal dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?" Sí () No ().

Pregunta 2: "¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica a pequeña escala dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?" Sí () o No ().

Pregunta 3: "¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica mediana escala dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?" Sí () o No ().

Pregunta 4: "¿Está Usted de acuerdo con que se prohíba la explotación de minería metálica a gran escala dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino?" Sí () o No ().

- 62.** Según lo observado las cuatro preguntas están orientadas a prohibir la minería metálica y se distinguen entre ellas por la escala de la actividad minera. Como se ha indicado en párrafos anteriores, la Constitución establece en el artículo 104 que “*La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto*” y que esta Corte considera que no existe una disposición constitucional que prohíba plantear como asunto de una consulta popular temas referidos a actividades mineras. De tal manera, el contenido de las preguntas planteadas no incurre en inobservancia de una prohibición o norma constitucional.

63. Así también esta Corte, en dictámenes previos sobre esta materia, ha sostenido en relación a la seguridad jurídica que:

[L]a seguridad jurídica que las actividades económicas en general – y por tanto también la actividad minera – requieren, no puede ser entendida como contraria o excluyente de la participación y objetivos ambientales establecidos en la propia Constitución, ley suprema y fuente material y formal de todo el ordenamiento jurídico infra constitucional. Por el contrario, la seguridad jurídica tiene su fundamento principal en la Constitución y su visión integrada e integral del desarrollo.³²

64. Esta Corte observa en el cuestionario planteado que estas medidas a adoptar en caso de ser aprobadas en el plebiscito operarán hacia el futuro y respetando las competencias institucionales establecidas en la Constitución y la ley. De tal suerte, que no existiría una afectación al derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto de ser favorable el pronunciamiento ciudadano en la consulta, no se modificarían situaciones jurídicas previas.

65. En cuanto al ámbito territorial sobre las que tendrán efecto las medidas a adoptarse, las preguntas circunscriben el Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino. De tal suerte que con el fin de garantizar que el elector pueda conocer con claridad la delimitación técnica referencial a la que se remiten las preguntas, se deberá anexar a ellas el mapa oficial de las parroquias rurales sobre los que tendría efecto esta consulta, proporcionado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

66. De ahí, este Organismo verifica que las preguntas planteadas no tienen como resultado la restricción de derechos o garantías constitucionales y no proponen una reforma constitucional. Consecuentemente el cuestionario planteado por los proponentes cumple el control material.

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.** Emitir dictamen favorable respecto de los considerandos y las preguntas propuestas en las consultas populares **7-21-CP** y **8-21-CP**.
- 2.** Esta consulta popular incluirá a los y las electores que habitan en el Distrito Metropolitano de Quito y sus efectos se circunscribirán a las parroquias rurales de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto.

³² Corte Constitucional, dictamen 1-20-CP de 21 de febrero de 2020, párr. 57 y dictamen 6-20-CP de 18 de septiembre de 2020, párr. 58.

3. Reiterar que los efectos de la presente consulta popular, ante un pronunciamiento afirmativo del electorado del Distrito Metropolitano de Quito, serán únicamente hacia el futuro y no podrán exceder el ámbito de competencias constitucionales y legales fijadas para cada nivel de gobierno, lo cual incluye a los gobiernos autónomos descentralizados y el gobierno nacional.
4. Reiterar que ni este dictamen ni el resultado del eventual plebiscito deben entenderse como una atribución o reconocimiento de competencias que no hayan sido conferidas por el ordenamiento jurídico.
5. Conforme lo razonado en este dictámen, para garantizar la libertad de las y los electores se dispone que el texto del cuestionario que sea sometido al elector contenga al final también el siguiente texto:

Las medidas a adoptar en caso de ser aprobadas en el plebiscito operarán hacia el futuro respetando las competencias institucionales establecidas en la Constitución y la ley. El mapa oficial de las parroquias sobre las que tendrán efecto dichas medidas, elaborado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, constituye información referencial para efectos de la consulta.

6. Disponer que se proceda conforme al proceso prescrito para las consultas populares en la Constitución y el artículo 184 y demás artículos pertinentes del Código de la Democracia.
7. Notifíquese y publíquese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.01.28
09:12:15 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín ;y, tres votos salvados de los Jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 7-21-CP y acumulado/22**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 12 de enero de 2022, aprobó el dictamen favorable de constitucionalidad dentro del caso N°. 7-21-CP/22 (“**Dictamen**”), al pedido de consulta popular respecto de la explotación de minería metálica dentro de los territorios que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino, en el Distrito Metropolitano de Quito.
2. Respetando la decisión contenida en el Dictamen, emito el presente voto concurrente, pues si bien estoy de acuerdo con la decisión, no concuerdo con el análisis que se realiza a partir del principio de congruencia democrática, conforme lo explico a continuación.

I. Sobre el principio de congruencia democrática

3. *Primero*, la Corte en el Dictamen No. 1-21-CP/21 de 23 de junio de 2021 desarrolló que en un pedido de consulta popular debe existir congruencia entre los electores a ser consultados y el nivel de gobierno al que pertenecen las autoridades vinculadas por la consulta.¹ A partir de ese criterio, la Corte resolvió declarar la inconstitucionalidad de los pedidos de consulta.
4. *Segundo*, el presente Dictamen concluye la procedencia de las consultas populares con naturaleza plebiscitaria e indicó que la consulta incluirá “a los y las electores que habitan en el Distrito Metropolitano de Quito y sus efectos se circunscribirán a las parroquias rurales de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto”.²
5. Para llegar a dicha conclusión, se utilizó como criterio de análisis el principio de “congruencia democrática”. Al respecto, el Dictamen en su párrafo 59 determina que:

*los proponentes han aportado razones suficientes para que esta Corte considere justificada la excepción, en el presente caso, al ya mencionado criterio de congruencia democrática. Consecuentemente, la Corte concluye que los considerandos propuestos en estas consultas superan el control material (énfasis añadido).*³
6. Disiento sobre este punto en particular, toda vez que he manifestado previamente mi desacuerdo con el principio de congruencia democrática como un criterio de análisis de la constitucionalidad de un pedido de consulta.⁴

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 1-21-CP/21, párrafo 47.

² Dictamen, numeral 2 del decisorio.

³ Dictamen, párrafo 59.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 1-21-CP/21, Voto Salvado de los jueces Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet, sección iii) *la incongruencia democrática*.

7. Reiterando mi posición, considero que dicho principio no es un requisito que se desprende de la Constitución, va en contra de la descentralización y puede constituir un criterio regresivo que podría perjudicar el hecho de que existan futuras consultas locales.
8. Considero que la “*congruencia democrática*”, como regla general, lleva al extremo de que si un pedido de consulta tiene consecuencias en las atribuciones de una entidad estatal con competencias nacionales, a pesar de que este pedido nazca desde lo local y tenga incidencia en un territorio específico, debería tener como efecto consultar a toda la población ecuatoriana. Por ejemplo, si es que un grupo local busca prohibir actividad minera o hidrocarburífera en un parque ecológico dentro de su territorio (un cantón por ejemplo), si las consecuencias del plebiscito -no emitir licencias para actividades mineras o de hidrocarburos- corresponde a una entidad con competencias nacionales, dígame Ministerio de Ambiente, la consulta por regla general debería ser nacional.⁵
9. Así también, podría pensarse en un plebiscito impulsado para reformular un plan vial que cuyo objeto es construir un tramo de una vía interprovincial dentro de un cantón en específico; si los efectos de dicha consulta -reformular el plan o la obra pública por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial- tiene competencias provinciales, la consulta debería extenderse a toda la provincia, a pesar de que los potencialmente afectados por esta infraestructura sean los pobladores de un cantón en específico.
10. Por lo dicho, el presente caso demuestra que se estaría creando el precedente de que la ciudadanía tenga la carga de proveer argumentos que justifiquen una excepción a la congruencia. La Corte Constitucional como guardián de la participación democrática tiene la obligación de promoverla y estimo que los pedidos de consulta no pueden ser abordados desde “*el nivel de gobierno respecto de las autoridades involucradas en la consulta*” sino que la consulta debe corresponder a los destinatarios o potencialmente afectados por las medidas a adoptarse en un plebiscito,

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 1-21-CP/21, párr.50: “(...) *dichos considerandos introducen una incongruencia entre, por un lado, el conjunto de electores a ser consultados, conformado por los del Distrito Metropolitano de Quito, y el nivel de gobierno al que pertenecen las autoridades vinculadas por la consulta popular, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales y la Agencia de Regulación y Control Minero, entidades pertenecientes a la Función Ejecutiva, cuya máxima autoridad es el presidente de la República en cuyo proceso electoral participan ciudadanos de todo el territorio ecuatoriano. Por otro lado, los proponentes no han ofrecido razones suficientes que justifiquen aceptar la descrita incongruencia en el caso concreto; en particular, se observa que la propuesta no justifica que la consulta proyectada afecte exclusiva o preponderantemente a los intereses de los electores del Distrito Metropolitano de Quito: el resto de los electores ecuatorianos podrían tener un interés razonable, tanto en la preservación de la naturaleza en los territorios del Subsistema y de la Comunidad, como en los beneficios de la eventual explotación minera en tales zonas. Por consiguiente, en atención a las razones aportadas por los proponentes en su actual solicitud, el contenido de los mencionados considerandos carece de justificación constitucional.*” (énfasis añadido).

como criterio de análisis general. Caso contrario, podría en la práctica, tener efectos regresivos para las consultas locales.

II. Conclusión

11. Por las consideraciones expuestas, no comparto el análisis que versa sobre la “*conguencia democrática*”, aunque ratifico estar de acuerdo con la decisión emitida en el Dictamen pues los considerandos y las preguntas cumplen los parámetros de control formal y material.

PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET



Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2022.01.28
10:02:56 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 7-21-CP y acumulado, fue presentado en Secretaría General, el 25 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 12:38; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



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

DICTAMEN No. 7-21-CP y acumulado/22**VOTO SALVADO****Jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes**

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor del dictamen N° 7-21-CP/22 y acumulado, nos permitimos disentir con el voto de mayoría respecto al análisis realizado en algunos apartados del control formal y material de las dos solicitudes de consulta popular para prohibir la actividad de minería metálica dentro de los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Guala y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino. La disidencia gira en torno a los siguientes razonamientos:
2. En el párrafo 37 del dictamen se afirma que:

“En ese sentido, se constata la existencia de una relación de causalidad, desde el punto de vista formal, entre los considerandos y el propósito del texto sometido al escrutinio ciudadano, sin que en ellos exista una carga argumentativa que influya o induzca a una determinada respuesta por parte de los electores” (énfasis agregado).

3. Para arribar a dicha conclusión se transcribieron textualmente los considerados N° 65¹ y 66² (que invocan los efectos y repercusiones de la consulta), sin reparar en que la redacción del considerando N° 65 contiene afirmaciones imprecisas, ya que se manifiesta que la implementación de la **“política pública minera debe considerar obligatoriamente los niveles de impacto de la población que será afectada”**, lo cual puede resultar confuso para los electores, debido a que en *-stricto sensu-* la política pública minera no avala la explotación de recursos en un área, zona o territorio en específico (lo cual es propio de los permisos o autorizaciones administrativas), sino que se constituye como un instrumento que sirve de guía general para establecer ejes temáticos, directrices, objetivos estratégicos y políticas concretas para el ejercicio de

¹ Considerando N° 65. *“Que si bien la atribución y definición de política pública minera corresponde a la Función Ejecutiva, a través de los ministerios competentes, como lo establece el artículo 141 de la Constitución; la administración pública debe guiarse por los principios de participación y descentralización conforme el artículo 225 de la Constitución, por lo que debería considerarse obligatoriamente los niveles de impacto de las poblaciones que serán afectadas, en especial de aquellas que se encuentran en las zonas de influencia directa e indirecta”* (énfasis agregado).

² Considerando N° 66. *“Que, respecto de las actividades productivas que se realizan dentro de la Mancomunidad, al tratarse de un área natural, la sustentabilidad del territorio depende en gran medida del manejo de las parcelas productivas (unidades de manejo). En la Mancomunidad predominan las actividades productivas sustentables que significan ingresos y desarrollo productivo directo para este territorio, indirectamente para el Distrito Metropolitano de Quito e inclusive para la provincia de Pichincha y el país. (...) Por lo que, se justifica que las decisiones respecto a las actividades productivas y el uso de los recursos que se encuentran en nuestros territorios nos conciernen exclusivamente a las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito; y, que nuestro interés tiene preponderancia frente al eventual interés de la población a nivel nacional”* (énfasis añadido)

las actividades mineras en todo el país y no solo en el Distrito Metropolitano de Quito (“DMQ”).

4. Asimismo, el lenguaje empleado comporta una carga valorativa poco neutra en la cual se infiere que la minería genera únicamente **afectaciones** para la población, cuando por ejemplo, la misma política pública posiciona como un eje temático al desarrollo económico del Estado³; por lo que el considerando 65 introduce información confusa o sesgada de lo que puede entenderse como la definición de la política pública minera, así como también, podría condicionar o influir en las respuestas de los electores, al partir del supuesto hecho de que la minería “**impacta y afecta a la población**”, además, que los términos utilizados son en extremo genéricos ya que no se identifica con claridad a qué tipo de impactos y/o afectaciones se refiere (que como tal se ha señalado precedentemente estos impactos también pueden ser positivos), con lo que se determina que el considerando 65 estaría incumpliendo los parámetros de claridad y lealtad.
5. Respecto del considerando 66 se obtiene que el mismo incluye aseveraciones absolutas de que las actividades productivas sustentables de la mancomunidad representan fuentes de **ingreso y desarrollo indirecto para la provincia de Pichincha y de modo general para el país**, lo cual resulta impreciso y superfluo debido a que no se proporcionan evidencias o datos oficiales que apoyen tales aseveraciones, lo que ciertamente termina por restarle transparencia a la información proporcionada.
6. Por otro lado, se manifiesta que el “**uso de los recursos**” que se encuentran en sus territorios les **conciernen privativamente a los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito** (“en adelante DMQ”), lo que ciertamente no resulta del todo claro, en vista de que no se precisa a qué tipo de recursos se refiere, pero que en todo caso dada la connotación de la pregunta (prohibición minera) se podría inferir que son los recursos energéticos, lo cual, resulta contrario a lo que dispone nuestra Carta Suprema en la que prevé que los recursos naturales no renovables le pertenecen al Estado⁴ (toda la población) y que su manejo es una competencia exclusiva del gobierno central⁵, mas no seccional (GAD de Quito). De modo, que este considerando introductorio no se compadece con la finalidad que debe procurar el mismo; en virtud de que, en lugar de brindar información suficiente que permita comprender o circunscribir la relación directa y excluyente entre sujetos consultados y obligados (congruencia democrática), se asume un posición infundada en la que simplemente se concluye que sin mérito alguno que: “*decisiones respecto a las actividades productivas y el uso de los recursos que se encuentran en nuestros territorios nos conciernen exclusivamente a las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito*”, induciendo además a que los electores deban estar de acuerdo con que los intereses de la mancomunidad priman frente a los del resto de la población, por lo que el considerando en cuestión claramente

³Actualización de la política pública minera (2019-2030), obtenida a través de: <https://www.recursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/2019-05-15-Politica-Publica-Minera-Actualizada.pdf>.

⁴ Art. 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁵ Art. 261 de la Constitución de la República del Ecuador.

compromete los presupuestos de lealtad y claridad.

7. En función de lo mencionado en líneas anteriores, los suscritos juzgadores determinamos que los considerandos N° 65 y 66 de las dos propuestas de consulta popular lesionan la garantía de libertad del elector por cuanto incumplen las exigencias establecidas en los artículos 103.3 y 104 numerales 1, 3 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

8. De igual forma, disentimos con los argumentos de la resolución del tercer problema jurídico, en el que se expresa que:

“(...) a diferencia de la petición formulada en el caso I-21-CP, los proponentes justifican un interés preponderante de los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito por las afectaciones directas que la actividad minera podría causar a nivel local en sus derechos a ambiente sano, agua, trabajo, cultura y participación. De esta manera, los proponentes han aportado razones suficientes para que esta Corte considere justificada la excepción, en el presente caso, al ya mencionado criterio de congruencia democrática (...) [más adelante en la conclusión del control material del cuestionario se concluye que] “(...) este Organismo verifica que las preguntas planteadas no tienen como resultado la restricción de derechos o garantías constitucionales y no proponen una reforma constitucional. Consecuentemente el cuestionario planteado por los proponentes cumple el control material”.

9. En ese sentido, a efectos sustentar la discrepancia nos permitimos señalar que en el dictamen N° 5-20-CP/20 este Organismo expresó que: *“Tratándose de un plebiscito, este dictamen debería efectuar un examen material de la pregunta que se propone, lo que debería comprender el análisis de la constitucionalidad de las ‘medidas a adoptar’ que se desprenderían de la consulta popular proyectada”*; asimismo, en reiteradas oportunidades se ha manifestado que este control material implica que *“el petitorio que se formula no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales”*. De tal manera, que al momento de realizar el control material del cuestionario es indispensable analizar los considerandos que se refieren a los efectos de las propuestas de consulta popular, puesto que los mismos inciden en el contenido de las preguntas.

10. Así se tiene, que en el considerando 64 (de ambas propuestas) se determina que en caso de aprobarse la consulta popular el Concejo Cantonal del DMQ, tendría que incluir la prohibición de la explotación minera metálica en los territorios que conforman la mancomunidad, a través del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS); es decir, que se pretende que un gobierno autónomo descentralizado seccional se atribuya competencias sobre el manejo de recursos naturales no renovables que le son propias, exclusivas y excluyentes del nivel de gobierno central, conforme el numeral 11 del artículo 261 de la Constitución que prescribe: ***“El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales”*** (énfasis agregado).

11. Por lo dicho, resulta apropiado aclarar que a través de un plebiscito no se pueden

asignar competencias extraordinarias a un gobierno autónomo descentralizado, las cuales se encuentran reservadas privativamente para otro nivel de gobierno, pues de lo contrario se estaría subvirtiendo, reformando y quebrantando el orden constitucional. Por este motivo, se concluye que el considerando 64 no supera el examen de constitucionalidad material.

12. Dicho lo anterior, también conviene advertir que las consultas materia de análisis guardan similitud con otra propuesta de consulta popular que fuere resuelta mediante dictamen N° 1-21-CP/21 de 23 de junio de 2021, a través de la cual se pretendía prohibir: *“la explotación de minería metálica [en todas sus escalas] dentro del Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito; y, dentro del Área de Importancia Ecológica, Cultural y de Desarrollo Productivo Sostenible, conformada por los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino”*.
13. En el dictamen referido *ut supra* este Organismo desarrolló el alcance del principio de congruencia democrática que debe existir entre el electorado a quien se dirige la consulta y el nivel de gobierno de la autoridad vinculada por los efectos del plebiscito, enfatizado que: *“la señalada congruencia es uno de los factores que se deben considerar para definir la procedencia de las medidas a adoptar en virtud de una consulta popular cuando el proponente busca que la adopción de aquellas sea jurídicamente vinculante”*. En tal sentido, a fin de superar el referido criterio de congruencia democrática le correspondía a los proponentes justificar en qué medida las consultas planteadas tienen la potencialidad de afectar exclusiva o preponderantemente a los intereses de los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito.
14. Para el caso concreto, se revela que en el libelo de ambas solicitudes y en el considerando 66, los proponentes fijan como sujetos a ser consultados única y exclusivamente a las y los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito, en tanto que en el considerando 67 se determina que en el evento de que el cuestionario sea respondido afirmativamente el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables se abstenga de otorgar derechos mineros en los territorios de parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino.
15. En igual sentido, los considerandos 67, 68, 69 y 70 expresan que la Agencia de Regulación y Control Minero o la institución que asuma sus competencias (a la presente fecha la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables) elimine del registro y catastro minero las concesiones mineras sobre las que no existan títulos, contratos de explotación, licencias y/ o permisos; que se abstenga de catastrar nuevas concesiones mineras en dichos territorios; y, que a futuro se elimine del registro y catastro las concesiones mineras que en las que se hayan extinguido los derechos mineros por el vencimiento del plazo de vigencia de la concesión y permisos, por la reducción o renuncia de la concesión, o por la caducidad

de la concesión o los permisos.

16. Así las cosas, se identifica que el cuerpo electoral a ser consultado serían específicamente los habitantes del DMQ, mientras que las autoridades obligadas serían, por un lado, el ministerio sectorial a cargo de la rectoría y planificación del sector minero en el país; y por el otro, la entidad encargada del ejercicio de la potestad estatal de vigilancia, auditoría, intervención y control de las fases de la actividad minera. En este punto cabe recalcar que ambas instituciones gozan de un ámbito de competencia territorial a nivel nacional.
17. Lo dicho en el párrafo precedente no es una cuestión menor ya que dadas las particularidades del objeto de las consultas (prohibición de la actividad minera), se deduce que, en el presente caso, el ámbito competencial mantiene una íntima conexión con el principio de congruencia democrática por las siguientes razones:
- i) Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible, los cuales, conforme el artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) se consideran parte integrante de los sectores estratégicos *“de decisión y control exclusivo del Estado (...) que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social”* (énfasis agregado); esto sumado a que por mandato del artículo 316 de la CRE, la delegación en la participación de los sectores estratégicos (lo que comprende el sector minero) se encuentra sujeta al interés nacional.
 - ii) De ahí, que conforme lo faculta el artículo 61.2 y 95 de la CRE, existe un evidente interés legítimo y directo por parte de toda la población ecuatoriana por conocer y participar en asuntos de interés público de tal relevancia, habida cuenta, que la opinión popular sobre el manejo de los recursos naturales no renovables tiene un nivel de impacto **decisivo en lo económico, social, político y ambiental tanto local como a nivel nacional**.
 - iii) De forma que la correspondencia entre el cuerpo electoral consultado y el sujeto obligado, tal como ha sido planeado en ambas propuestas de consulta, supone una restricción que no solo abarca el ámbito competencial del nivel de gobierno vinculado, sino también la materialización de los derechos de participación de la población en general, por las implicancias comunes que puedan tener los resultados de las consultas planteadas (tanto para el DMQ, como para el resto del país). Aquí cabe especificar que los artículos 93 de la Ley de Minería y 86 de su reglamento general prescriben que la distribución de las rentas producto de las actividades mineras se distribuyen en: *“El 60% de las regalías será destinado para proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través del (sic) los gobiernos municipales, juntas parroquiales y cuando el caso lo amerite el 50% de este porcentaje a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales. El 12% y el 5% de las utilidades establecidas en el*

artículo 67 de la Ley de Minería, para proyectos de minería a gran escala y mediana minería; así como para pequeña minería respectivamente, será pagado al Estado para que el Gobierno Central y los gobiernos autónomos Descentralizados los destinen a proyectos de inversión social y desarrollo territorial en las áreas de influencia en donde se desarrolle el proyecto minero, de conformidad con la ley y el reglamento.”

18. Es decir, que los ingresos producto de la minería se deben destinar principalmente a proyectos de inversión social para cubrir necesidades básicas insatisfechas y desarrollo productivo tanto local como nacional, por lo que es razonable deducir que una consulta como la que se plantea tiene repercusiones que pueden ser interés para toda la población del país.
19. Contrario a lo expuesto precedentemente, se vislumbra que en el considerando 66, los proponentes tratan de justificar esta congruencia democrática únicamente enlistando las actividades productivas (agrícolas, ganaderas, etc.) que se desarrollan dentro de la mancomunidad, pero sin precisar o razonar como aquello permite inferir la existencia de un interés preponderante de los habitantes de la mancomunidad frente al resto de la población del DMQ y nacional, para prohibir la minería metálica en la mancomunidad, lo cual, vale recalcar ya fue advertido en el dictamen 1-21-CP/21.
20. En tal virtud, se evidencia que los proponentes no han justificado los motivos por los que la consulta, a su juicio, debe ser limitada exclusivamente a los habitantes del DMQ, puesto que *“el resto de los electores ecuatorianos podrían tener un interés razonable, tanto en la preservación de la naturaleza en los territorios (...) de la Comunidad, como en los beneficios de la eventual explotación minera en tales zonas”* (énfasis añadido). Dicho de otro modo, si bien la delimitación espacial o geográfica en la que se proyecta los efectos de la consulta abarca solo una porción del territorio nacional (DMQ), no es menos cierto que la gestión de los recursos estratégicos del Estado (dentro de los que se encuentran los minerales) son de competencia exclusiva del nivel de gobierno central, y por ende, involucra y concierne a todo el conglomerado social por la importancia *“económica, social, política o ambiental”* que estos representan para el país en general.
21. Por lo tanto, al no haberse superado el presente examen material se concluye que los considerandos **64, 66, 67, 67, 68 y 70** afectan sustancialmente el contenido de las preguntas, lo que provoca la negativa de obtener un dictamen de constitucionalidad favorable. Sumándose a esta conclusión que los considerandos **65 y 66** tampoco superan los parámetros del control formal, acorde lo determinado en el párrafo 7 *supra*.

Consideraciones adicionales:

22. Cabe resaltar que la protección constitucional de los ecosistemas no es un asunto que resulte incompatible con el aprovechamiento de recursos naturales no renovables, toda vez, que el paradigma constitucional ecuatoriano plantea una justa medida entre el marco de protección de los derechos de la naturaleza y el impulso de actividades

productivas por parte del Estado, como un medio idóneo para alcanzar una efectiva promoción de derechos (v.gr., educación, salud, vivienda, empleo), así como la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo.

- 23.** Tanto es así que en las parroquias que conforman la mancomunidad se realizan un sinnúmero de actividades relacionadas al aprovechamiento de recursos naturales dentro de la Bioregión del Chocó Andino, verbigracia la ganadería, agricultura, acuicultura, etc., las mismas que conforme lo ordena la Constitución se desarrollan bajo estrictos parámetros de responsabilidad ambiental y social, lo cual también incluye a las actividades de explotación de recursos naturales no renovables, como lo son *-inter alia-* los recursos hídricos, forestales y mineros; lo que da cuenta de que la minería metálica puede ser desarrollada cumpliendo con altos estándares técnicos que garanticen la protección de los derechos de la naturaleza.
- 24.** De manera que, una consulta dirigida a impedir una de este tipo de actividades debe estar debidamente fundamentada para garantizar los presupuestos de transparencia, lealtad y claridad de los electores, puesto que se pretende proscribir tan solo una de las múltiples actividades que se desarrollan en la mancomunidad, la cual se halla conformada por parroquias suburbanas del DMQ, que por su constante expansión requieren de la provisión de recursos económicos para satisfacer necesidades colectivas.
- 25.** En mérito de lo expuesto, este voto salvado considera pertinente declarar que las propuestas de consulta popular N° **7-21-CP** y **8-21-CP**, no cumplen con los parámetros previstos en la Constitución y la LOGJCC.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2022.01.28
12:19:59 -05'00'

Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.01.28
09:12:56 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes, en la causa 7-21-CP y acumulado, fue presentado en Secretaría General, el 14 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 11:54; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCÍA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Razón: Siento por tal, que en la causa No. 7-21-CP y acumulado, el voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez no ha sido presentado dentro del término establecido en el inciso cuarto del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- 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. 7-21-CP y 8-21-CP acumulado

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen, el voto concurrente y los votos salvados que anteceden fueron suscritos el día viernes veintiocho de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 58-11-IN/22 y acumulados
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 12 de enero de 2022

CASO No. 58-11-IN y acumulados

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia, la Corte Constitucional examina la constitucionalidad de la Ley de Fomento Ambiental y determina su inconstitucionalidad por la forma al contravenir el principio de unidad de materia.

I. Antecedentes procesales

1. El 25 de noviembre de 2011, Fausto Gilmar Gutiérrez Borbúa presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado (en adelante, "**Ley de Fomento Ambiental**") (Causa No. **58-11-IN**).
2. El 29 de noviembre de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, por voto de mayoría, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad presentada.
3. El 7 y 12 de diciembre de 2011, Eduardo Peña Hurtado, en calidad de Presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil y Henry Kronfle Kozhaya, en calidad de Presidente de la Cámara de Industrias de Guayaquil, presentaron respectivamente demandas de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Fomento Ambiental (Causas No. **63-11-IN** y **65-11-IN**).
4. El 13 y 15 de diciembre de 2011, Roberto Aspiazú Estrada, en calidad de Director Ejecutivo del Comité Empresarial Ecuatoriano, y Oscar Andrés Borbor Montesdeoca, por sus propios derechos, presentaron cada uno por separado una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Fomento Ambiental (Causas No. **66-11-IN** y **68-11-IN**).
5. El 5 y 10 de enero de 2012, Ramón Olmedo Quinatoa y Ángel Ernesto Rocha Chicaiza plantearon acciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Fomento Ambiental (Causas No. **1-12-IN** y **3-12-IN**).
6. El 16 de enero de 2012, Nicolás Alejandro Castro Quiroz presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la décima disposición para el cobro eficiente de las acreencias del Estado de la Ley de Fomento Ambiental (Causa No. **5-12-IN**).

7. El 19 de enero de 2012, el Pleno de la Corte Constitucional realizó el sorteo de la causa No. 58-11-IN, la cual recayó en el juez constitucional Alfonso Luz Yunes. El 31 de enero de 2012, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y fijó audiencia pública para el 29 de febrero de 2012, audiencia que no se pudo llevar a cabo en la fecha indicada.
8. El 29 de febrero de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite las causas No. **3-12-IN** y **5-12-IN** y las acumuló al proceso No. 58-11-IN.
9. El 27 de abril de 2012, María Isabel Merizalde Carrillo y Sthepany Galarza presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Fomento Ambiental (Causa No. **24-12-IN**).
10. El 30 de mayo de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite las causas No. **1-12-IN** y **24-12-IN** y las acumuló a la causa No. **58-11-IN**.
11. El 7 de junio de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite las causas No. **59-11-IN**, **63-11-IN**, **66-11-IN** y **68-11-IN** y las acumuló a la causa No. **58-11-IN**. Asimismo, el 28 de junio de 2012, admitió a trámite la causa No. **65-11-IN**.
12. El 25 de septiembre de 2012, Edgar Efraín Molina Molina presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Fomento Ambiental (Causa No. **51-12-IN**).
13. El 11 de diciembre de 2012, el Pleno de la Corte Constitucional realizó un resorteo de las causas No. **58-11-IN** y **acumulados** que recayó en la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, misma que avocó conocimiento de las causas el 15 de enero de 2013.
14. El 23 de enero de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la causa No. **51-12-IN**.
15. El 8 de julio de 2014, se llevó a cabo una audiencia pública con la comparecencia de las partes procesales y terceros interesados.
16. El 5 de febrero de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional acumuló las causas No. **62-11-IN** y **65-11-IN**.
17. El 17 de mayo de 2018, la Corte Constitucional convocó a audiencia pública para el 22 de mayo de 2018, la cual se llevó a cabo en la fecha indicada con la comparecencia de las partes procesales y terceros interesados.
18. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, recayó la sustanciación de la presente causa al despacho de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

19. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 23 de abril de 2019, conoció y aprobó la excusa obligatoria presentada por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y, una vez resorteada la causa, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza Karla Andrade Quevedo.
20. El 20 de mayo de 2019, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública para el día 31 de mayo de 2019.
21. En la fecha indicada se llevó a cabo la audiencia pública con la intervención de Fausto Gilmar Gutiérrez Borbúa; la Cámara de Comercio de Quito representada por Luis Nuñez; Ramón Olmedo Quinatoa y Ángel Ernesto Rocha Chicaiza representados por Galo Torres Gordillo; María Isabel Merizalde Carrillo y Stephany Patricia Galarza Gutiérrez representadas por Javier Bustos. Por parte de los legitimados pasivos compareció la Presidencia de la República del Ecuador representada por Francisco Rites y Michael Pineda, la Presidencia de la Asamblea Nacional representada por Santiago Salazar y Francis Abad; y, la Procuraduría General del Estado representada por Diego Carrasco. Asimismo, en calidad de terceros con interés comparecieron el Servicio de Rentas Internas representado por Alexandra Naranjo; el Gerente General del Banco Central del Ecuador representado por su procuradora judicial Jessica Benavides; el Ministerio de Economía y Finanzas representado por Juan Carlos Calvache; Milton Ruiz Proaño; y, el colectivo “Fuera Impuesto Verde” representado por su vocero nacional Jorge Calero.
22. El 4 de junio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la solicitud de acumulación de la causa No. **51-12a-IN** presentada por el juez Alí Lozada Prado.

II. Competencia

23. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III. Normas respecto de la cual se demanda la inconstitucionalidad

24. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por la forma y el fondo de la Ley de Fomento Ambiental y de sus disposiciones tercera, cuarta, sexta y décima de las disposiciones para el cobro eficiente de las acreencias del Estado.

IV. Fundamento de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

25. Los accionantes alegan que la Ley de Fomento Ambiental es inconstitucional, puesto que contraviene el principio de unidad de materia contenido en el artículo 136 de la CRE, por cuanto conforme a su propio nombre reguló distintas materias y reformó numerosos cuerpos normativos. Asimismo, sostienen que la Ley de Fomento Ambiental no contiene una exposición de motivos suficiente, lo cual es contrario al artículo 136 de la CRE.
26. Alegan que la Ley de Fomento Ambiental es contraria al principio de legalidad tributaria y reserva de ley, pues entró en vigencia mediante decreto-ley expedido por el presidente de la República, cuando el único órgano facultado para crear, modificar o extinguir impuestos es la Asamblea Nacional mediante ley.
27. Asimismo, indican que el artículo 140 de la CRE y el artículo 62 inciso 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establecen las condiciones de existencia de los Decretos-Ley sin que la situación de urgencia económica constituya una delegación al presidente para crear impuestos con reserva de ley orgánica. Argumentan que la Ley de Fomento Ambiental debía ser una ley orgánica ya que al ser materia impositiva afecta al derecho de propiedad de las personas.
28. Mencionan que se presentó una moción para denegar el trámite del proyecto de ley, moción que fue aprobada con 53 votos a favor y 47 en contra. Por lo que, a criterio de los accionantes, dicha moción quedó en firme y revocó la decisión del Consejo de Administración Legislativa (“CAL”) de calificar el proyecto de ley. En tal sentido, establecen que el presidente de la República atentó contra el carácter democrático del Estado y la separación de poderes al desconocer la decisión de la Asamblea Nacional de negar el proyecto de ley y consideran incorrecto lo argumentado por el presidente de que conforme al artículo 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Asamblea Nacional requería de mayoría absoluta para negar el proyecto de ley.
29. Por otra parte, sostienen que particularmente el impuesto ambiental a la contaminación vehicular es inconstitucional, puesto que este entró en vigencia mediante decreto-ley del presidente de la República, cuando el único órgano facultado para crear, modificar o extinguir impuestos es la Asamblea Nacional mediante ley conforme a los artículos 132 numeral 3 y 301 de la CRE.
30. De igual manera, mencionan que la Ley de Fomento Ambiental, que tiene carácter ordinario, no podía haber reformado la Ley de Régimen Tributario Interno que era de carácter orgánico por disposición del artículo 153 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador.
31. Por otra parte, en cuanto a las disposiciones para el cobro eficiente de las acreencias del Estado, establecen que la disposición décima es contraria a los derechos de igualdad y no discriminación, petición, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva:
 - a. Es incompatible con el derecho a la igualdad, puesto que esta disposición dispuso que los juicios de excepciones a la coactiva iniciados antes de la reforma se

archivarían si en 10 días no se consignaba la deuda con intereses y costas. Por lo que, a su criterio, no hay justificación para que se apliquen normas distintas entre las personas que hayan propuesto excepciones a la coactiva antes de la reforma y después.

- b. Es incompatible con el reconocimiento constitucional de los derechos de petición y tutela judicial efectiva, puesto que impide que los accionantes de las excepciones a la coactiva reciban una respuesta motivada del Estado a su pretensión jurisdiccional.
 - c. Es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica, puesto que es retroactiva y entorpece el ejercicio cabal del derecho a la tutela judicial efectiva y limita el derecho a la defensa.
32. Asimismo, argumentan que las disposiciones tercera, cuarta, sexta y décima de las disposiciones para el cobro eficiente de las acreencias del Estado son contrarias a lo previsto en el último inciso del artículo 133 de la CRE que prevé que una ley ordinaria no puede modificar ni puede prevalecer sobre una ley orgánica, así como al artículo 168 de la CRE, por cuanto ninguna autoridad de las demás funciones del Estado puede desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República del Ecuador

33. El Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia señala que la acción pública de inconstitucionalidad “[...] *no solo que incumple las letras a y b del número 5 del artículo 79, sino que, además, no determina si es una demanda de inconstitucionalidad por fondo o por forma. En este sentido, ni siquiera, tuvo que haber sido admitida a trámite*”.
34. Añade que, la presente acción de inconstitucionalidad es por la forma mas no por el fondo, ya que “[...] *el señor Gutiérrez sostiene con ligeros argumentos que el procedimiento seguido para la publicación de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, sería inconstitucional*”.
35. Con relación a la inconstitucionalidad por la forma, manifiesta que “[...] *a lo largo de la evolución de esta facultad que posee el Presidente de la República, jamás ha existido alguna limitación para proyectos de Ley calificados de urgencia en materia económica que normen tributos, por el contrario, otros Gobiernos ya han ejercido esta atribución enviando al Congreso Nacional proyectos de Ley Calificados de urgencia en materia económica que reformaban o creaban tributos*”. Sobre esto, el accionado cita algunos ejemplos. Por ende “[...] *no tiene asidero legal lo afirmado por el señor Gutiérrez de que los proyectos de urgencia en materia económica, que siendo competencia del Ejecutivo, no puede ser utilizado para establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos*”.
36. Sobre las supuestas vulneraciones a los artículos 132 numeral 3 y 301 de la Constitución alegadas por el accionante, la Presidencia señala que “[...] *la Constitución debe*

interpretarse en su contexto y armonizarse con el artículo 140, que prevé la posibilidad de proyectos de ley urgente en materia económica y que, ante el silencio de órgano legislativo, existe la aprobación tácita de proyecto, que la convierte en ley”.

37. Sobre los proyectos calificados como urgentes en materia económica, agrega que el carácter urgente de estos se debe a “[...] *la necesidad de un Gobierno de cambiar su estructura presupuestaria vía reformas a impuestos. Sostener que, por esta vía, no se pueden crear impuestos sería quitarle a esta antigua herramienta constitucional su principal finalidad*”.
38. Finalmente, manifiesta que en virtud de que “[...] *la Asamblea Nacional no había aprobado, modificado o archivado el proyecto de Ley de Fomento Ambiental y que la moción del Asambleísta Gutiérrez, en la Sesión No. 136, no había sido aprobada con la mayoría absoluta de sus integrantes, es que el Presidente Constitucional de la República, en cumplimiento a lo normado en el último inciso del artículo 140 de la Constitución de la República, mediante Oficio No. T. 5975-SNJ-11-1449, de 24 de noviembre de 2011, promulgó como Decreto-Ley el proyecto de Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado y solicitó la publicación respectiva en el Registro Oficial*”.
39. En virtud de lo expuesto, la Presidencia de la República solicita que la acción de inconstitucionalidad por la forma de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estados sea desechada en su totalidad.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

40. El Director Nacional de Patrocinio y Delegado del Procurador General del Estado, sobre la inconstitucionalidad por la forma, en lo principal, manifiesta que el acto normativo impugnado se sujetó a la normativa constitucional y legal vigente al momento de su emisión.
41. Agrega que “[...] *es evidente que el Pleno de la Asamblea Nacional no aprobó, modificó o archivó el proyecto de Ley de Fomento Ambiental, calificado de urgencia en materia económica, en el plazo que señala el artículo de la Constitución, por lo que fue promulgado por el Presidente de la República como Decreto-Ley, con arreglo a la norma constitucional citada y al artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa*”.
42. Sobre la inconstitucionalidad por el fondo, señala que la esencia de la ley busca la preservación del medio ambiente y, al ser esta una prioridad del Estado, este debe fijar y tomar decisiones económicas para lograr una conducta ecológica. Por ello, “[...] *la Ley de Fomento Ambiental responde a una sola materia en razón de que, para la defensa del medio ambiente, el Estado debe acudir a la toma de decisiones de carácter económico*”.

43. Manifiesta que los accionantes no han señalado claramente la supuesta inconstitucionalidad por el fondo de la ley, indicando que “[...] *su demanda carece de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes que conduzcan a la declaratoria de inconstitucionalidad*”.
44. Con relación al principio de unidad de materia, alega que en la norma que se analiza “[...] *está determinado el contenido temático, así como las disposiciones que lo componen, las mismas que se encuentran objetiva y razonablemente dentro de aquel núcleo temático. No existen disposiciones que no se encuentren relacionadas directamente con materia tributaria y con los derechos vinculados a la misma temática, es decir, su contenido guarda coherencia temática con una materia específica, con su título y entre todos sus enunciados normativos*”.
45. En virtud de lo señalado, la Procuraduría General del Estado solicita que la Corte Constitucional emita sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad en cuestión, por improcedente.

4.4. Argumentos de la Asamblea Nacional

46. El presidente de la Asamblea Nacional establece que “[...] *la determinación de los ingresos económicos del Estado, sean tributarios, petroleros, de endeudamiento público o de autogestión son, por esencia, de carácter económico, no solo en la Constitución vigente, sino a partir de la inclusión de esta figura jurídica en las dos Constituciones Políticas de la República anteriores, mismas que utilizaron los gobernantes de turno ante la inercia o falta de prolijidad en las atribuciones de los legisladores para estudiar, analizar, reformar o negar una propuesta calificada de urgente en materia económica*”.
47. Señala que la interpretación que se pretende dar en la presente acción al artículo 301 de la Constitución no ha considerado lo establecido en el artículo 140 del mismo cuerpo normativo, que establece el trámite ordinario para la expedición de las leyes “[...] *con una excepción, cual es la de los plazos para la aprobación por parte de la legislatura en los dos debates ordinarios que tiene el procedimiento para la formación de las leyes; estos se acortan a treinta días para que la Asamblea Nacional apruebe o niegue la propuesta calificada de urgente en materia económica*”.
48. Añade que tampoco puede aceptarse la pretensión de la acción sobre la calificación del proyecto de ley urgente en materia económica por el Consejo de Administración Legislativa, CAL, “[...] *ya que su atribución constante en el artículo 56 numeral 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa es meramente formal en los requisitos que tiene un proyecto de ley y no al contenido o al fondo del mismo, lo cual es facultad de la Comisión Especializada Permanente competente. En el caso específico, la Comisión asignada que fue la de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, no emitió informe alguno ni para el primero ni el segundo debate, dándose como consecuencia los efectos establecidos en el tercer inciso del artículo 140 de la Constitución de la República*”.

49. Por lo expuesto, la Asamblea Nacional solicita que se deseche la acción pública de inconstitucionalidad, por improcedente e infundada.

V. Análisis constitucional

5.1. Consideraciones previas

5.1.1. Respetto a la constitucionalidad del impuesto a la contaminación vehicular

50. En distintas demandas se ha impugnado la constitucionalidad del impuesto ambiental a la contaminación vehicular contenido en la Ley de Fomento Ambiental. No obstante, la Ley Derogatoria al Impuesto Ambiental publicada en el Registro Oficial Suplemento 19 de 16 de agosto de 2019, en su artículo 1, estableció:

“Art. 1.- Deróguese el Capítulo I "IMPUESTO AMBIENTAL A LA CONTAMINACIÓN VEHICULAR", del Título innumerado "IMPUESTOS AMBIENTALES" y sus once artículos innumerados, agregados a continuación del Título Tercero denominado "Impuestos a los Consumos Especiales" de la Ley de Régimen Tributario Interno”.

51. Dentro de los principios del control abstracto de constitucionalidad, el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC determina que es posible que la Corte Constitucional realice control de constitucionalidad de normas derogadas, siempre y cuando *“las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución”*.
52. En decisiones anteriores, esta Corte ha manifestado que el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC recoge la teoría de *ultractividad* de los efectos 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, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado¹.
53. En el presente caso, conforme ya ha sido determinado por este Organismo en la sentencia No. 6-19-IN/21, la norma impugnada fue derogada expresamente por el artículo 1 de la Ley Derogatoria al Impuesto Ambiental y no se advierte que la disposición impugnada tenga efectos ultractivos o que se encuentre replicada en otras disposiciones jurídicas. Por consiguiente, no procede realizar control constitucional sobre el mismo.

5.1.2. Respetto a la constitucionalidad de las disposiciones tercera, cuarta, sexta y décima de las disposiciones para el cobro eficiente de las acreencias del Estado

54. Los accionantes alegan la inconstitucionalidad de las disposiciones tercera, cuarta, sexta y décima para el cobro eficiente de las acreencias del Estado por afectar los derechos a

¹ Corte Constitucional, sentencia No. 15-18-IN/19, de 02 de julio de 2019, párr. 48.

la igualdad y no discriminación, petición, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, establecidos respectivamente en los artículos 11 numeral 3, 82 y 75 de la CRE.

55. Al respecto, cabe señalar que esta Corte Constitucional ya examinó la constitucionalidad de estas disposiciones, bajo los mismos cargos en la sentencia 60-11-CN/20. Así, en relación con la disposición tercera estableció:

*“si bien es cierto que el servidor encargado de las tareas recaudadoras propias de la potestad coactiva, fue denominado en el Código de Procedimiento Civil como ‘Juez’, sus funciones no son asimilables con el ejercicio de la atribución de administrar justicia. **El Juez coactivo, independientemente de su denominación, fue concebido en la disposición tercera como un servidor público de carácter administrativo que ejerce una atribución coactiva y no jurisdiccional.** (...) En consecuencia, la denominación de “Juez” al funcionario recaudador en el ámbito coactivo no implica la afectación del principio de unidad jurisdiccional pues se trata de un servidor de índole administrativa que no ejerce potestad jurisdiccional, sino una atribución específica regulada por el legislador en un campo administrativo, relacionada con el cobro de créditos o deudas públicas. Por todo lo señalado, **la disposición tercera de las disposiciones para el cobro eficiente de las acreencias del Estado, no contraviene el principio previsto en el artículo 168 numeral 3 de la Constitución**” (énfasis añadido)².*

56. Por su parte, en relación con las disposiciones cuarta y sexta, determinó que:

*“Respecto del requisito de la consignación esta Corte Constitucional no encuentra razones para modificar el criterio a favor de su constitucionalidad (...). **En tal virtud, la disposición sexta, que establece a la consignación de manera general como requisito para la suspensión de la ejecución coactiva no es contraria a la Constitución.** Sin embargo, en la presente causa (...) el motivo de la consulta es además el examen específico del requisito de consignación establecido y regulado en la disposición cuarta (...). Por consiguiente, corresponde analizar el contenido de dicha disposición a efectos de determinar su constitucionalidad. **Si bien es cierto que la Corte Constitucional ha establecido la compatibilidad de la consignación de forma general como requisito para suspender la ejecución coactiva, de la lectura de la norma consultada se evidencia que el legislador ha configurado este requisito de forma desproporcionada,** toda vez que la suspensión de la ejecución coactiva operaría siempre y cuando se haya consignado la totalidad de la deuda más sus intereses y costas. De ahí que, tal como está regulada la consignación en la norma examinada, este requisito puede convertirse en un obstáculo que menoscabe la tutela judicial efectiva. 80. Los requisitos procedimentales en un trámite judicial, específicamente los relativos a exigencias económicas, deben ser razonables y proporcionales. De modo alguno puede tornarse en un óbice injustificado para la tutela efectiva de los derechos e intereses de los justiciables. 81. En razón de aquello, esta Corte observa que establecer un requisito para la suspensión de la ejecución coactiva, equiparando su monto al mismo al que asciende la totalidad de la deuda, sus intereses y costas, conlleva una exigencia que no es razonable ni proporcional y, por tanto, el monto para la consignación previsto en dicha disposición, debido a sus características previamente anotadas, es contrario a la Constitución” (énfasis añadido)³.*

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 60-11-CN/20, 06 de febrero de 2020, párr. 61 y 63.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 60-11-CN/20, 06 de febrero de 2020, párrs. 75-81.

- 57.** Finalmente, con relación a la décima disposición, se declaró su inconstitucionalidad por contravenir los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica:

“el legislador estableció un efecto retroactivo a una norma adjetiva o procedimental, que trae como consecuencia que se apliquen condicionamientos no previstos al momento en que los procesos judiciales relativos a las excepciones a la coactiva iniciaron con su demanda. Aquello provoca que quienes accedieron al sistema de administración de justicia con determinadas reglas jurídicas, sean exigidos de cumplir otros requerimientos dispuestos con posterioridad, con el riesgo de que, de no cumplirlos, sus demandas y juicios queden archivados. En este sentido, la aplicación retroactiva que deviene del texto de la disposición décima, genera como consecuencia la afectación de la seguridad jurídica, reconocida en el artículo 82 de la Norma Suprema. (...) Inclusive, esta Corte Constitucional evidencia que los efectos que prescribe tal disposición acarrearán como consecuencia la transgresión de la tutela judicial efectiva, ya que se prevé que los procesos judiciales serán archivados ante el incumplimiento de una exigencia económica que fue incorporada con posterioridad al inicio del proceso judicial. Aquello significa que quienes accedieron al sistema de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, podrían quedar en indefensión por incumplir un requerimiento exigido luego de iniciado el proceso judicial” (énfasis añadido)⁴.

- 58.** Además, la sentencia 60-11-CN/20 determinó que sus efectos son los mismos que los del control abstracto de constitucionalidad, conforme al artículo 143 numeral 1 de la LOGJCC, al haber evaluado la compatibilidad de las disposiciones con las normas constitucionales y no únicamente su aplicación.
- 59.** De ahí que se observa que la misma se encuentra dotada de cosa juzgada constitucional y no corresponde que mediante la presente sentencia la Corte Constitucional analice nuevamente las inconstitucionalidades alegadas conforme a lo establecido en el artículo 96 de la LOGJCC⁵.

5.2. Análisis de constitucionalidad

5.2.1. Sobre el principio de unidad de materia previsto en el artículo 136 de la CRE

- 60.** Según los accionantes, la Ley de Fomento Ambiental es inconstitucional por su forma ya que regula una multiplicidad de materias que no podrían ser tramitadas en un solo proyecto.
- 61.** Al respecto, el artículo 136 de la CRE establece el principio de unidad de materia que tiene como finalidad la racionalización de la actividad legislativa no solo en relación con el diseño de cuerpos normativos dotados de coherencia, sino también con la

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 60-11-CN/20, 06 de febrero de 2020, párr. 92-94 y 98.

⁵ Con relación al efecto de cosa juzgada de las sentencias constitucionales, véase: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 32-11-IN/19, 18 de octubre de 2019, párr. 18; 74-15-IN/20, 23 de septiembre de 2020, párr. 16; y, 25-19-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 17.

democracia deliberativa y la organización de un adecuado debate público centrado en una materia más o menos delimitada sin dispersiones inadecuadas⁶.

62. Así, esta exigencia pretende que exista un debate legislativo transparente sobre las distintas disposiciones de una materia, sin las dificultades que acarrea el introducir al debate normas *satélites* sin ningún tipo de relación con la materia en discusión. De esta manera, no sólo se trata de la satisfacción de una mera formalidad en el proceso legislativo, sino de un mandato constitucional en busca de técnica legislativa al momento de evaluar la pertinencia de que distintas disposiciones de un proyecto de ley formen un solo cuerpo normativo coherente.
63. Una vez que la ley ha entrado en vigencia, la unidad de materia disminuye el riesgo que las normas sean incorrectamente interpretadas y aplicadas. En tal sentido, el análisis de la disposición oscura junto a su contexto normativo puede ser de utilidad para el intérprete, pues la existencia de normas sobre materias radicalmente distintas difumina su verdadero sentido y alcance. Es precisamente con esta finalidad, que el artículo 136 de la CRE también exige una exposición de motivos suficiente que, junto al principio de unidad de materia, faciliten la labor del intérprete.
64. No obstante, sin desconocer la importancia de este principio, es preciso tener en consideración que, sobre la base del principio democrático, la Asamblea Nacional ostenta la representación de la voluntad popular y la atribución constitucional de tramitar proyectos de ley bajo el principio de libre configuración normativa. Así, conforme lo ha reconocido esta Corte, el legislador cuenta con libertad de configuración para aprobar reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos dentro de la esfera de la legalidad⁷, así como para determinar la materia sobre la que verse el texto normativo en cuestión.
65. Es por ello que esta Corte ha determinado la necesidad de que, junto a la verificación del principio de unidad de materia, se examinen las limitaciones a este principio:

*“A la hora de juzgar si, en un caso concreto, el principio de unidad de materia ha sido lesionado por la falta de conexidad entre todas las disposiciones de la ley, **no debe tenerse en cuenta exclusivamente dicho principio, sino que es preciso atender también a otros principios constitucionales que lo delimitan y que podrían afectarse si se declarase la inconstitucionalidad de la ley por la falta de unidad de materia.** Por ejemplo, se podría restringir la potestad de la Asamblea Nacional para tramitar proyectos de ley. Para que las restricciones a esos otros principios estén justificadas es preciso que haya proporcionalidad entre tales restricciones y la satisfacción del principio de unidad de materia; esto, con arreglo a los artículos 2.2, 3.2, 3 y 8 de la LOGJCC. El grado de conexidad material exigible en un caso concreto dependerá, entonces, del examen de proporcionalidad entre la unidad de materia y otros principios constitucionales”* (énfasis añadido)⁸.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 32-21-IN, 11 de agosto de 2021, párr. 29.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 34-19-IN, 28 de abril de 2021, párr. 98.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 31. Asimismo, conforme a la sentencia 002-18-SIN-CC el criterio de ‘control de intensidad media’

66. En esa misma línea, la Corte Constitucional de Colombia ha determinado:

“La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano” (énfasis añadido)⁹.

67. De ahí que, el juicio de constitucionalidad por la presunta contravención del principio de unidad de materia ha sido considerado por esta Corte en sus sentencias como un control de ‘intensidad intermedia’ a fin de no aplicar criterios demasiado laxos en perjuicio de la racionalización de las prácticas legislativas, ni tampoco excesivamente rígidos que descarten conexidades razonables dentro de los límites del ejercicio de la actividad legislativa.

68. Asimismo, conforme lo ha reconocido esta Corte, si bien la unidad de materia busca privilegiar una discusión pública racional y sin dispersiones inadecuadas, el tiempo que el proyecto ha sido discutido y el grado de participación en este, constituyen aspectos relevantes a tomar en cuenta al momento de valorar un proyecto de ley caracterizado por su amplitud temática¹⁰.

69. Ahora bien, en el presente caso, el acto normativo objeto de control constitucional no se trata de una ley aprobada de manera ordinaria por la Asamblea Nacional, sino que se trata de un decreto-ley expedido por el presidente de la República ante el transcurso del plazo máximo para que el órgano legislativo apruebe, modifique o niegue el proyecto de urgencia económica.

70. De ahí que, a criterio de esta Corte Constitucional, el presente caso presenta particularidades que deben ser tomadas en cuenta al momento de examinar la adecuación del decreto-ley al principio de unidad de materia.

71. Al respecto, es preciso considerar que, a diferencia de los proyectos ordinarios de ley, el artículo 140 del texto constitucional establece un “*plazo máximo de treinta días*” para que la Asamblea Nacional discuta, realice modificaciones y lleve a cabo todo el proceso legislativo para aprobar o rechazar los proyectos de urgencia económica. En caso contrario, “*la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial*”.

72. Así, las fuertes limitaciones temporales para la tramitación de los proyectos de urgencia económica denotan que en estos existen notorias menores posibilidades de discusión y

“corresponde a una conciliación entre el principio democrático -y los principios de presunción de constitucionalidad, in dubio pro legislatore y de instrumentalidad de las formas y procedimientos, que se derivan de él, y que la LOGJCC recoge en su artículo 76, números 2, 3 y 7, respectivamente-, por un lado; y por otro, la exigencia de unidad temática, derivada de la necesidad de ‘... que los debates legislativos sean ordenados y transparentes...’ y ‘... que el cuerpo de leyes aprobadas tenga una mínima lógica y coherencia, facilitando su consulta por la ciudadanía”.

⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. C-025/93, 4 de febrero de 1993.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 46.1.

participación por parte de legisladores y la ciudadanía, pese a la complejidad de los asuntos que abarcan. Esto precisamente justifica un control más exigente del principio de unidad normativa por parte de la Corte Constitucional a fin de salvaguardar que no hayan existido dispersiones normativas inadecuadas que hayan imposibilitado arribar a consensos políticos dentro del plazo constitucional y emitir una respuesta legislativa al proyecto recibido.

73. De lo contrario, un menor nivel de control sobre la amplitud temática podría vaciar de contenido incluso la limitación establecida en el artículo 140 de la Constitución relativa a que *“mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción”*.
74. Más aun, en la medida que el principio democrático, la participación ciudadana o el prolongado tiempo de discusión del proyecto no podrían justificar un menor grado de satisfacción del principio de unidad de materia como en otro tipo normas legislativas, el control del principio de unidad de materia debe ser más riguroso que el estándar aplicable a la legislación ordinaria.
75. Es por ello que, a fin de salvaguardar el principio democrático, corresponde en el presente caso efectuar un control riguroso sobre la sujeción al principio de unidad de materia para verificar si el Decreto-Ley de Fomento Ambiental cumple con los parámetros establecidos por el artículo 116 de la LOGJCC, teniendo en cuenta las particularidades de la norma bajo análisis. El artículo 116 de la LOGJCC establece:

*1. Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que **debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático;***

*2. **La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título;***

3. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros” (Énfasis añadido).

76. Como se evidencia del artículo citado, este principio no se limita únicamente a la conexidad temática, sino también a otras posibles vinculaciones como la sistematicidad de las distintas disposiciones de un mismo cuerpo normativo y su conexión teleológica. Asimismo, para efectos de determinar el respeto a la unidad de materia pueden resultar relevantes la correspondencia entre el título del proyecto y su contenido, la exposición de motivos y las modificaciones durante su tramitación legislativa.

Sobre la amplitud temática en la Ley de Fomento Ambiental

77. De la revisión de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado se observa que esta, como cuerpo normativo, constituye en su integralidad una ley reformativa, pues no tiene un contenido autónomo sino que únicamente establece

modificaciones a la Ley de Régimen Tributario Interno, Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas, Código de Procedimiento Civil, Ley de Hidrocarburos y Ley de Minería.

- 78.** De ahí que, a criterio de este Organismo, al tratarse de una ley reformativa es necesario (i) determinar el tema dominante o eje temático regulado en la ley que consagra las reformas; (ii) examinar el contenido tanto de sus disposiciones reformativas específicas como de los preceptos reformados; y, (iii) cotejar el tema dominante o eje temático con las distintas disposiciones para deducir si entre el contenido genérico de la ley reformativa y sus disposiciones existe una “*conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente*”.
- 79.** Desde su propio nombre y exposición de motivos, la Ley de Fomento Ambiental pretende generar incentivos para la concientización sobre la protección del medio ambiente, lo cual se ve reflejado mayoritariamente en sus disposiciones. Así, como tema dominante, la Ley de Fomento Ambiental contiene reformas que establecen una serie de impuestos con fines extrafiscales para incentivar la disminución de la contaminación ambiental -tales como el impuesto ambiental a la contaminación vehicular y el impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables-. De igual manera, contiene modificaciones al impuesto a los consumos especiales respecto de cigarrillos, bebidas alcohólicas y la tarifa de vehículos motorizados híbridos o eléctricos de transporte terrestre de hasta 3.5 toneladas de carga, así como una disposición transitoria para que el gobierno central implemente un programa de chatarrización y renovación vehicular. Por lo que los aspectos ambientales constituyen su eje temático mayoritario.
- 80.** No obstante, junto a las disposiciones antes mencionadas, la Ley de Fomento Ambiental establece múltiples reformas que no parecen estar alineadas con la temática medioambiental dominante, como la exención del impuesto a los consumos especiales de las armas de fuego deportivas y sus municiones, las reformas al impuesto a la salida de divisas y las modificaciones a la conformación del Comité de Política Tributaria en la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas. Asimismo, contiene normativa de índole laboral sobre el reparto de utilidades en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minería, así como disposiciones dirigidas a la ‘optimización de los ingresos del Estado’ respecto del juicio de excepciones a la coactiva en el Código de Procedimiento Civil.
- 81.** Es por ello que, habiendo delimitado la temática predominante de la Ley de Fomento Ambiental y examinado sus reformas específicas, esta Corte no encuentra que exista una vinculación “*clara, específica, estrecha, necesaria y evidente*” entre su temática medioambiental y sus muy variadas reformas para optimizar los ingresos del Estado, modificar el Comité de Política Tributaria, reformar las utilidades en materia hidrocarburífera y minera, establecer ciertas exenciones al ICE para armas de fuego deportivas, entre otras.
- 82.** Para el efecto, es necesario enfatizar que la amplitud temática en el caso de la Ley de Fomento Ambiental no se manifiesta por su afectación a distintos cuerpos normativos, pues la reforma de distintas disposiciones es connatural a toda ley reformativa. Por el

contrario, el incumplimiento de la exigencia de unidad de materia en el presente caso se exterioriza en la falta de conexión temática clara, específica, necesaria y evidente entre el tema dominante ambiental de la ley reformativa y sus distintas reformas, con independencia del número de cuerpos normativos que altera.

- 83.** De ahí que esta Corte considera que la Ley de Fomento Ambiental constituye una ley que contiene variadas reformas que no tienen vinculación alguna por su temática. De manera que más allá de otras consideraciones sobre la inactividad del órgano legislativo en el presente caso, en el decreto-ley existe un elevado grado de dispersión normativa que resulta contrario al principio de unidad de materia.

Sobre la amplitud teleológica en la Ley de Fomento Ambiental

- 84.** La conexidad teleológica reconocida en el artículo 116 de la LOGJCC implica que entre la ley analizada y cada una de sus disposiciones debe existir una identidad de objetivos y finalidades.
- 85.** En el presente caso, la exposición de motivos de la Ley de Fomento Ambiental justifica los impuestos ambientales bajo una finalidad ambiental, pues determina que los impuestos no solo tienen un fin recaudatorio, sino que deben generar *“incentivos para lograr que los ecuatorianos y ecuatorianas tengan unas conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”*. Por eso se señala que es necesario una reforma tributaria para que los ecuatorianos *“se concienticen sobre la problemática actual que atraviesa el Estado ecuatoriano, en relación no sólo al medio ambiente, sino a los vicios del ser humano como son el alcohol y el tabaco”*.
- 86.** Pese a ello, junto a esta finalidad ambiental dominante, la Ley de Fomento Ambiental justifica en su exposición de motivos el resto de sus disposiciones bajo finalidades de diversa índole sin relación entre ellas. Así, la exposición de motivos de la Ley de Fomento Ambiental menciona que:
- a.** Es necesario reformar la Ley de Hidrocarburos y Ley de Minería dado que el Estado tiene la competencia de establecer políticas públicas sobre estos temas, pero con las leyes actuales existe *“cierta limitación en ejercer dicha competencia, ya que los Gobiernos Seccionales Autónomos son los que deciden sobre los proyectos de inversión social que se realizarán en virtud del porcentaje que el Estado recibe por las utilidades que generan las actividades hidrocarburíferas y mineras; excluyendo de esta manera a la iniciativa del Estado”*.
 - b.** Es importante el impuesto a la salida de divisas para que *“los grandes empresarios del país o las personas de mayor posición económica, no saquen en grandes cantidades el dinero afuera del país, logrando de esta manera, que el dinero circule en nuestro país, y así no nos quedaríamos sin fluidez monetaria”*.

- c. Es necesario una reforma a la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas “*para lograr una excelencia en la administración y control del Servicio de Rentas Internas*”.
 - d. Las reformas tributarias sobre los Municipios y el sector de transportación pública tienen “*el propósito de que la devolución del IVA resulte más eficiente, en el sentido de que obtengan beneficios por el pago del aludido impuesto, lo cual va a generar por un lado, que la ciudadanía no se perjudique con el alza repentina por parte de los transportistas de los precios del pasaje; y, por otro, que los Municipios tengan un presupuesto más transparente*”.
 - e. Las normas sobre el impuesto a las tierras rurales tienen “*la finalidad de beneficiar (...) (a los ciudadanos) con exenciones tributarias*”.
 - f. Las reformas al Código de Procedimiento Civil sobre el juicio de coactivas se justifican en que “*existen ciertas dificultades para cobrar las acreencias que tienen el Estado con aquellos deudores morosos, que fueron, en su mayoría, los que han desfalcado y ocasionaron la crisis bancaria*”.
- 87.** Por lo que, en definitiva, de la revisión de la exposición de motivos y las reformas examinadas en la sección anterior se observa que las disposiciones de la Ley de Fomento Ambiental contienen fines manifiestamente distintos sin una relación clara, específica, estrecha, necesaria y evidente entre estos.
- 88.** Ahora bien, tratándose de inconstitucionalidades por la forma, la LOGJCC establece en su artículo 76 numeral 7 el principio de instrumentalidad de las formas por medio del cual la vulneración de reglas formales en la producción normativa “*únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla*”. Por lo que este principio pretende limitar que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad formal únicamente si se han vulnerado los principios o fines sustanciales que constitucionalmente justifican la forma.
- 89.** En el presente caso, la trasgresión al principio de unidad de materia inobserva el fin sustancial de racionalizar las prácticas legislativas para organizar un debate público centrado sin dispersiones normativas inadecuadas, más aun al tratarse de una ley de urgencia económica.
- 90.** En consecuencia, esta Corte Constitucional considera que la Ley de Fomento Ambiental al incumplir el requisito de unidad de materia ante la falta de vinculación temática y teleológica es inconstitucional y sus disposiciones no podían ser tramitadas bajo un solo proyecto de urgencia económica. Por lo que, al evidenciarse que este es inconstitucional por la forma, no corresponde que este Organismo continúe analizando la constitucionalidad de la ley impugnada.

VI. Efectos de la presente sentencia

91. Toda vez que la Corte ha determinado que la Ley de Fomento Ambiental es contraria a la CRE, corresponde establecer los efectos de la presente decisión.
92. En cuanto a los efectos en el tiempo, esta tendrá efectos hacia el futuro de conformidad al artículo 95 de la LOGJCC.
93. La regla general en materia de control constitucional es que la declaratoria de inconstitucionalidad tenga efectos inmediatos. Sin embargo, la LOGJCC permite que en determinados casos la Corte Constitucional difiera los efectos de la declaratoria (*vacatio sententiae*) cuando la inconstitucionalidad sea susceptible de producir un vacío normativo que afecte la plena vigencia de los derechos o produzca graves daños.
94. En el presente caso, es claro que la inmediata inconstitucionalidad de toda la Ley de Fomento Ambiental provocaría un gran vacío normativo por el mismo hecho de las tan variadas materias que regula dentro de su cuerpo normativo. Así, por ejemplo, una inconstitucionalidad inmediata podría generar dudas sobre las funciones del Comité de Política Tributaria como máxima instancia interinstitucional encargada de la política tributaria o sobre las múltiples reformas en materia impositiva que realizó la Ley de Fomento Ambiental, cuestión que afectaría gravemente la seguridad jurídica a nivel nacional. Además, su expulsión generaría consecuencias severas a la economía nacional en contra de la suficiencia recaudatoria y, ante todo, un impacto directo a las múltiples políticas públicas que se orientan a hacer efectivas la plena vigencia de los derechos constitucionales y que constituyen parte fundamental de su garantía.
95. Por lo que, en este caso, resulta imprescindible diferir los efectos de la presente sentencia para que los órganos colegisladores tengan el tiempo necesario para tramitar las normas que sean necesarias para cubrir el vacío normativo en base a las necesidades institucionales del país y que sean respetuosas de la Constitución. Para ello, esta Corte determina que pese a la inconstitucionalidad formal de la Ley de Fomento Ambiental, conforme al artículo 95 de la LOGJCC en concordancia con el artículo 11 del Código Tributario¹¹, esta permanecerá vigente hasta el final del ejercicio fiscal 2023, esto es hasta el 31 de diciembre de 2023. Tiempo durante el cual el Presidente de la República, de considerarlo pertinente, podrá promover las reformas legislativas que suplan aquellos vacíos normativos que pudieran afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas; proyecto o proyectos que, en caso de ser presentados, deberán ser tramitados por la Asamblea Nacional -dependiendo del trámite que corresponda (ordinario o económico-urgente)- antes de la finalización del año fiscal 2023.

¹¹ De conformidad al artículo 11 del Código Tributario: “*las leyes tributarias, sus reglamentos y las circulares de carácter general, regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial, salvo que se establezcan fechas de vigencia posteriores a la misma. Sin embargo, las normas que se refieran a tributos cuya determinación o liquidación deban realizarse por períodos anuales, como acto meramente declarativo, se aplicarán desde el primer día del siguiente año calendario, y, desde el primer día del mes siguiente, cuando se trate de períodos menores*” (Énfasis añadido).

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:

- a. Declarar la inconstitucionalidad por la forma de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los ingresos del Estado.
- b. A fin de evitar un vacío normativo grave en materia impositiva y para garantizar la seguridad jurídica, se difieren los efectos de la presente sentencia hasta el final del ejercicio fiscal 2023 (31 de diciembre de 2023), de conformidad al artículo 95 de la LOGJCC en armonía con el artículo 11 del Código Tributario. Tiempo durante el cual el Presidente de la República, de considerarlo pertinente, podrá promover las reformas legislativas que suplan aquellos vacíos normativos que pudieran afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas; proyecto o proyectos que, en caso de ser presentados, deberán ser tramitados por la Asamblea Nacional -dependiendo del trámite que corresponda (ordinario o económico-urgente)- antes de la finalización del año fiscal 2023
- c. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.01.21
09:43:35 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro.- 0058-11-IN y acumulados

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Dictamen No. 9-21-CP/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 19 de enero de 2022.

CASO No. 9-21-CP

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

DICTAMEN No. 9-21-CP/22

Tema: La Corte Constitucional niega la propuesta de una consulta popular en la provincia de Zamora Chinchipe presentada por Diómenes Verlaine Rodas Romero, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución de la República y en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

1. Antecedentes

1. El 13 de diciembre de 2021, Diómenes Verlaine Rodas Romero, por sus propios derechos, ingresó a la Corte Constitucional una solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de una propuesta de consulta popular para la provincia de Zamora Chinchipe.
2. En virtud del sorteo automatizado de 13 de diciembre de 2021, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento del proceso mediante providencia de 6 enero de 2022.

2. Competencia

3. La Corte Constitucional es competente para dictaminar la constitucionalidad de propuestas de convocatoria a consulta popular en virtud de los artículos 104 inciso final de la Constitución de la República, 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”); y, 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante, “RSPCCC”).

3. Legitimación activa y oportunidad

4. El artículo 104 de la Constitución y el artículo 195 de la Ley Orgánica Electoral determinan que una consulta popular puede ser propuesta por “*la ciudadanía*” y que, cuando sea de carácter local, debe contar con el respaldo de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

5. El artículo 127 de la LOGJCC señala que el control de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular se debe dar en los mismos términos y condiciones previstos para el control de la convocatoria a referendo. El artículo 100 numeral 2 de la LOGJCC dispone que, cuando la iniciativa proviene de la ciudadanía, la propuesta de consulta popular debe remitirse a esta Corte “*antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo*”. En el dictamen No. 1-19-CP/19 de 16 de abril de 2019, esta Corte estableció que “[a]nte un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional (...) *sin requerir el respaldo de la recolección de firmas*” (énfasis añadido).
6. En el caso, el ciudadano Diómenes Verlaine Rodas Romero ha presentado la propuesta de convocatoria a consulta popular y ha solicitado el dictamen de constitucionalidad antes de la recolección de firmas, por lo que cuenta con legitimación activa y su propuesta es oportuna.

4. Texto de la consulta

7. A continuación, se transcribe la parte pertinente de la solicitud de consulta popular presentada por Diómenes Verlaine Rodas Romero:

(...) Zamorano Chinchipense, ¿estaría Usted de acuerdo que el Gobierno Nacional disponga por Decreto Ejecutivo con el carácter de emergencia vial y productividad, para que las REGALÍAS de los próximos cinco (5) años, que produzcan las empresas mineras por la explotación de los recursos minerales en Zamora Chinchipe, sean invertidas con carácter exclusivo, de el 75% para la construcción del túnel Transamazónico de 13 Km aproximadamente, la construcción del paso lateral en la ciudad de Zamora, la construcción y ampliación de la vía desde la parroquia Timbara en Zamora hasta Tundayme en el Pangui, la continuidad de la construcción del IV Eje Vial desde Bellavista a la Balsa en Zumba y el 25% para el fomento de la productividad en la provincia de Zamora Chinchipe? (sic).

5. Control constitucional de la consulta

5.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

8. El artículo 104 de la LOGJCC establece los requisitos formales que la Corte Constitucional debe verificar en los considerandos que introducen a la pregunta.
9. La solicitud bajo análisis contiene una exposición general dirigida a la Corte Constitucional respecto a los motivos del ciudadano para plantear la consulta, así como un anexo que contiene la pregunta que ha sido transcrita en la sección precedente. Esta propuesta no contiene ningún texto que expresa o tácitamente pueda ser entendido como considerandos que doten de contexto a la pregunta.

10. Al respecto, esta Corte ha señalado de forma reiterada que la LOGJCC exige que toda consulta que pretenda realizarse a la ciudadanía esté acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios¹. En esta línea, la Corte ha resaltado que la exposición de considerandos,

...no constituye un requisito puramente formal, sino que para garantizar la carga de claridad necesaria y para brindar libertad al elector debe, como mínimo, contener: descripción objetiva de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado; cifras oficiales y demás información que permita comprender la pregunta; el fin que persigue y la delimitación de los efectos de la consulta².

11. La Corte ha señalado que la inexistencia de considerandos implica un incumplimiento de las exigencias previstas en el artículo 104 de la LOGJCC que imposibilita la labor de verificación de la Corte de los requisitos legales de los textos introductorios. Al no existir considerandos, resulta imposible verificar elementos cruciales para garantizar la libertad del elector y su derecho de participación, como por ejemplo, si existe concordancia entre las finalidades de la consulta y el texto sometido a consideración del pueblo; si hay una relación directa de causalidad entre el texto sometido a aprobación y la finalidad o propósito que se busca; o, la determinación de la factibilidad de ejecutar la decisión del elector a través del órgano competente³.
12. Como ha establecido la Corte en casos anteriores, la inexistencia de considerandos constituye razón suficiente para dictaminar la inconstitucionalidad de la propuesta de consulta popular⁴, al incumplirse el artículo 104 de la LOGJCC y no respetarse las cargas de libertad y lealtad al elector. De tal manera que, en este caso, resulta innecesario continuar con el análisis previsto en el artículo 105 de la LOGJCC respecto de los requisitos formales del cuestionario, y la propuesta debe ser negada.

6. Decisión

13. En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve lo siguiente:
1. **Declarar** que la propuesta de consulta popular presentada por Diómenes Verlaine Rodas Romero, no se adecúa a la Constitución ni cumple con los parámetros de control previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
 2. **Negar y archivar** la solicitud de consulta popular.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 10-19-CP/19, párr. 27.

² *Id.*, párr. 28.

³ *Id.*, párr. 29.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictámenes No. 2-19-CP/19, párr. 20; 10-19-CP/19, párr. 31; y, 6-21-CP/21, párr. 9.

14. Notifíquese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.01.24
18:09:58 -05'00'

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 19 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



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

CASO Nro.- 9-21-CP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día lunes veinticuatro de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2895-17-EP/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

CASO No. 2895-17-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 que un auto que resolvió sobre la admisibilidad de un recurso de casación, una sentencia de casación y su respectivo auto de ampliación hubiesen vulnerado el derecho del IESS al debido proceso en la garantía de motivación. Para tal efecto, se verifica que estas decisiones judiciales fundamentaron suficientemente sus decisiones y analizaron las alegaciones que la institución accionante afirma que se habrían ignorado.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 7 de enero de 2004, Segundo Valle Guarnizo presentó una demanda contencioso-administrativa en contra de la Comisión Nacional de Apelaciones y del director nacional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, "IESS") respecto del proceso de apelación que formuló de la glosa N.º 2002114649, emitida el 24 de enero de 2003 por el Departamento de Cartera y Cobranzas del IESS, mediante la cual se dispuso el pago de USD 2.809,47 por responsabilidad patronal¹. Al proceso se le identificó con el N.º 17802-2004-10872.
2. El 20 de mayo de 2014, dentro de la causa renumerada N.º 17811-2013-9209, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 de Quito emitió sentencia en la que aceptó la demanda y dejó sin efecto la glosa N.º 2002114649 y el acuerdo N.º 03-0327 por la falta de notificación de este último acto administrativo, que resolvió el recurso de apelación sobre la mencionada glosa.
3. El 5 de junio de 2014, el IESS interpuso recurso de casación² el cual fue inadmitido a trámite por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en auto de 25 de septiembre de 2015. Sin embargo, en auto de 8

¹ Segundo Valle Guarnizo alegó que la glosa N.º 2002114649 –confirmada en acuerdos N.º 2002-5062, de 5 de noviembre de 2002, y N.º 03-0327, de 13 de marzo de 2003, emitidas por la Comisión Regional de Prestaciones del IESS y la Comisión Nacional de Apelaciones, respectivamente– se extinguió ya que operó el silencio administrativo al no haber sido notificado con la resolución que negó la apelación planteada contra la glosa. Además, señaló que el proceso de apelación fue sustanciado sin darle la oportunidad de fundamentar su recurso.

² En casación, el proceso fue identificado con el N.º 17741-2014-0381.

de diciembre de 2015 se amplió la referida providencia, admitiendo a trámite el recurso en relación, exclusivamente, a un cargo no examinado en un inicio.

4. Mediante sentencia de 31 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia emitió sentencia en la que rechazó el recurso de casación. Frente a esta decisión, el IESS interpuso recurso de ampliación, el cual fue rechazado el 26 de septiembre de 2017.
5. El 19 de octubre de 2017, el IESS (también, “la entidad accionante”), a través de su procurador general, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación, su auto de aclaración y el auto de 25 de septiembre de 2015³.
6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 8 de febrero de 2018, admitió a trámite la demanda presentada.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre 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 su conocimiento en providencia de 17 de agosto de 2021, en la que también requirió el correspondiente informe de descargo.

B. La pretensión y sus fundamentos

8. El IESS pretende que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se dejen sin efecto las decisiones judiciales impugnadas y “*se case la sentencia dictada por el Tribunal Distrital*”.
9. Como fundamento de sus pretensiones, el IESS esgrimió los siguientes *cargos*:
 - 9.1. El auto de 25 de septiembre de 2015 vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el art. 76.7.1 de la Constitución, por cuanto no habría considerado la alegación del IESS relativa a la indebida aplicación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestaciones de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (en adelante, “Ley de Modernización del Estado”).
 - 9.2. La sentencia de casación y el auto de 25 de septiembre de 2015 vulneraron su derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 y 82 de la Constitución, toda vez que no habrían declarado de oficio la caducidad del derecho de acción de Segundo Valle Guarnizo, en atención al artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

³ El accionante no impugnó expresamente el auto de 25 de septiembre de 2015, sin embargo, a lo largo de la demanda expone argumentos en contra de esta decisión, por lo que será tomada en cuenta para el análisis.

- 9.3.** La sentencia de casación vulneró su derecho al debido proceso –específicamente en la garantía de la motivación– y a la tutela judicial efectiva, previstos en los artículos 76.7.1 y 75 de la Constitución, ya que i) no habría explicado de manera clara, razonada y comprensible la razón por la cual se rechaza el recurso de casación ni habría mencionado ninguna norma en la que funde su decisión, limitándose a transcribir parte del último considerando de la sentencia del tribunal distrital en relación a la configuración de los elementos del silencio administrativo; y, ii) no habría resuelto sobre la totalidad de las argumentaciones esgrimidas por la entidad accionante ni las sentencias que invocó.
- 9.4.** La sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución, porque no se habría configurado el silencio administrativo “*al existir responsabilidad patronal que afecta la jubilación de [un trabajador] por el incumplimiento del empleador, la [s]entencia afecta el orden público, que trasciende el mero interés del destinatario del acto administrativo*”.
- 9.5.** El auto de ampliación de la sentencia de casación –de 26 de septiembre de 2017– vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el art. 76.7.1 de la Constitución, toda vez que negó su pedido sin motivación alguna al no invocar normas jurídicas.

C. Informe de descargo

- 10.** El 24 de agosto de 2021, Patricio Secaira Durango, Milton Velásquez Díaz y Fabián Racines Garrido, en calidad de jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, informaron que la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan y conforme la jurisdicción y la competencia que tenían los jueces nacionales que suscribieron la resolución en su momento.

II. Competencia

- 11.** 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 (en adelante, “LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

- 12.** 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 esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

13. En relación a los cargos expuestos en los párrafos 9.2 y 9.4 *supra*, la entidad accionante asevera que la sentencia de casación y el auto de 25 de septiembre de 2015 vulneraron sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, porque: (i) no declararon de oficio la caducidad del derecho de acción y (ii) no consideraron que no se configuró el silencio administrativo. 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 lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado "examen de mérito". Sobre el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia No. 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos⁴. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso administrativo, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, estos cargos no permiten formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.
14. En referencia a los cargos sintetizados en los párrafos 9.1, 9.3 y 9.5 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación fundamentándose en los mismos hechos y argumentos. Específicamente, la entidad accionante manifiesta que se habrían vulnerado sus derechos por cuanto las razones esgrimidas para justificar las decisiones impugnadas habrían sido insuficientes. Por lo tanto, basta con examinar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación para verificar la procedencia o no de los cargos⁵, de allí que el problema jurídico se plantea en los siguientes términos: **¿Vulneraron las decisiones judiciales impugnadas el derecho al debido proceso del IESS, en la garantía de la motivación, porque no habrían fundamentado suficientemente las decisiones adoptadas y porque no se habrían pronunciado sobre la totalidad de los argumentos de las partes?**
15. La Constitución prevé el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en los siguientes términos:

⁴ La Corte Constitucional podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando “*se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión*”. Sentencia N.º 176-14-EP/19, del 16 de octubre de 2019, párr. 55.

⁵ Al respecto, en el párr. 122 de la sentencia N.º 889-20-JP/21 la Corte Constitucional afirmó lo siguiente “[p]or eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma”.

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: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*

16. Además, según el párrafo 61 de la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en el ámbito normativo como en el fáctico. En el campo normativo este deber se refiere a la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. En el campo de lo fáctico este deber se refiere a una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso en función de la prueba actuada en el juicio.
17. Los cargos de la entidad accionante cuestionan las decisiones judiciales impugnadas por dos razones: *la primera*, por cuanto no habrían ofrecido razones que fundamenten lo decidido en las mismas y, *la segunda*, porque no se pronunciaron sobre todas las alegaciones expuestas por el IESS.
18. Para verificar la procedencia o no de los cargos y sus razones, conviene establecer lo siguiente:
 - 18.1. En la demanda de casación, la entidad accionante alegó (i) la errónea interpretación de los artículos 41 de la Ley de Seguridad Social y 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y (ii) la aplicación indebida del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado; bajo la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. Además, alegó (iii) la errónea interpretación de los artículos 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 76.7.m) de la Constitución; y, (iv) la falta de aplicación de los artículos 76 de la Constitución y 273 del Código de Procedimiento Civil; bajo la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación. Por último, alegó (v) las causales cuarta y (vi) quinta del artículo 3 de la Ley de Casación⁶.
 - 18.2. El auto de 25 de septiembre de 2015, resolvió inadmitir el recurso de casación, pero no se refirió al cargo de aplicación indebida del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado⁷.

⁶ Hoja 70 a la 76 del expediente del Tribunal Distrital.

⁷ El auto, respecto de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación –sobre la errónea interpretación del art. 41 de la Ley de Seguridad Social–, señaló que: “no basta mencionar en forma general el vicio en el que ha incurrido la sentencia o auto recurridos, sino que debe especificarse las causas o razones por las cuales se afirme que se ha producido errónea interpretación de las normas de derecho”; y –sobre el

18.3. En auto de 8 de diciembre de 2015 se amplió el auto referido en el párrafo precedente y se admitió el recurso de casación planteado, exclusivamente en relación al cargo de aplicación indebida del artículo 28 de la Ley de Modernización.

18.4. La sentencia de casación, resolvió el recurso de casación, de la siguiente forma:

2.2.- Delimitación del problema jurídico a resolver. - El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada el 20 de mayo de 2014 por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1, con sede en Quito, adolece del yerro acusado por el recurrente, esto es, en cuanto a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por indebida aplicación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado. [...] 2.3.- [...] La sentencia impugnada señala: “En el presente caso, no cabe duda que operó el silencio administrativo a favor del actor, puesto que presentó un recurso de apelación, y la resolución de la Comisión de Apelaciones si bien se realizó dentro del plazo de 90 días que tenía para el efecto (13 de marzo de 2013), la resolución no fue notificada al administrado, conforme obra del expediente administrativo. Expresamente, el inciso final del artículo 41 de la Ley de Seguridad Social prevé: ‘... [l]as resoluciones de la Comisión Nacional de Apelaciones no serán susceptibles de recurso alguno en la vía administrativa y deberán expedirse obligatoriamente dentro del plazo máximo de noventa (90) días contados a partir de la fecha de proposición del recurso. En caso contrario, se tendrá por aceptado el reclamo del apelante bajo la responsabilidad personal indemnizatoria de los miembros de la Comisión’. Con ello, se determina que la notificación del acto

art. 273 del Código de Procedimiento Civil– estableció que “es necesario indicar que esta norma no procede fundamentarla al amparo de la primera causal del Art. 3 de la ley de Casación; ya que esta es una norma de carácter procesal y que además guarda relación con la cuarta causal del Art. 3 de la Ley de Casación”. Respecto de la segunda causal –sobre la falta de aplicación del art. 76.1 de la Constitución– detalló que: “no indica qu[é] norma fue aplicada indebidamente en la sentencia”; y, –sobre la errónea interpretación del art. 76 numeral 7 literal m)– indicó que “no es procedente; ya que el recurrente debe señalar en forma concreta y detallada la manera en que se han transgredido las normas procesales invocadas, debiendo señalar en qu[é] ha consistido la violación a las garantías del debido proceso, o cu[á]l ha sido la formalidad procesal incumplida que ha viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión y de qué manera ha influido en la decisión de la causa tomando en cuenta los principios que rigen a esta causal, el principio de especificidad, trascendencia y convalidación”. Respecto al art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo se estableció que no se analizó porque “se la invoca al amparo de las causales primera y segunda del Art. 3 de la Ley de Casación, lo cual resulta evidentemente contradictorio”. Respecto de la causal cuarta del art. 3 de la Ley de Casación indicó que “los recurrentes están en la obligación de identificar ‘el defecto procesal de incongruencia’ que resulta de la comparación entre la súplica de la demanda y la parte dispositiva de la sentencia, mismo que en la especie no ocurre, ya que a pesar que el recurrente determina en la fundamentación únicamente que se ha transgredido el artículo 273 del Código de Procedimiento Civil, norma que también fue fundamentada en la causal segunda.- De la lectura del recurso se obtiene que este nunca llega a efectuar el razonamiento lógico de la presunta violación así como tampoco determina de forma expresa el defecto procesal de incongruencia [...]”. En cuanto a la causal quinta señaló que “[a]l fundamentar el recurso el recurrente no determina de qu[é] forma la incongruencia que manifiesta producida entre los antecedentes de orden fáctico con los fundamentos de orden jurídico pudo haber provocado que la sentencia no sea motivada, de conformidad con las normas denunciadas como infringidas por el recurrente.

administrativo para efectos del silencio administrativo es vital, puesto que de nada servirá a la administración que haya emitido determinado acto administrativo dentro del término legal previsto para el efecto, si el mismo no es notificado legalmente, como ocurrió en el presente caso, puesto que el acto administrativo no fue notificado al actor y ello, generó los efectos legales previstos en el artículo 41 de la Ley de Seguridad Social, con concordancia con el artículo 28 de la Ley de Modernización, y por tanto, se entenderá aceptado el reclamo del apelante. Adicionalmente, el hecho de no haberse notificado con el Acuerdo que resolvió el recurso de apelación interpuesto por el actor, genera vulneración del derecho al debido proceso, y específicamente [sic] al derecho a la defensa del hoy accionante, consagrado en el artículo 76, número 7, literal m), puesto que no pudo recurrir de la resolución mencionada, y como señalamos el acto administrativo no surtió eficacia” [...]. Por lo indicado, se verifica que la consecuencia jurídica que se genera por el silencio administrativo está prevista en el artículo 41 de la Ley de Seguridad Social, y el recurrente requirió al Instituto Previsor se siente la razón respecto de su falta de respuesta dentro de término, presentándola ante autoridad competente y la petición del entonces apelante es legítima, configurándose los elementos del silencio administrativo.

- 18.5.** Posteriormente, el 2 de agosto de 2017, el IESS solicitó la ampliación de la resolución, “*determinando fundamentadamente, cómo ha operado el silencio administrativo*” si la resolución del recurso de apelación sí fue notificada. El auto de 26 de septiembre de 2017, se pronunció de la siguiente forma:

[...] El artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa vigente a la época establece que la ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos, por lo que era obligación de la solicitante especificar qué puntos controvertidos no han sido resueltos en la sentencia, sin que en el presente caso la solicitante haya cumplido con el referido presupuesto [...] A fin de comprobar si en la sentencia recurrida estaba presente el vicio acusado por el recurrente, en el numeral 2.3 de la sentencia cuya ampliación se solicita, esta Sala Especializada en primer lugar determinó el alcance del yerro denominado "indebida aplicación de normas de derecho, para a continuación transcribir los argumentos del casacionista, y luego realizó el correspondiente análisis de los argumentos utilizados por el Tribunal de instancia y de lo que al respecto dice la doctrina, para finalmente llegar a la conclusión de que no existe el yerro acusado por el recurrente, evidenciándose de esta manera que en la sentencia emitida en la presente causa se resolvió sobre el punto controvertido, sin que exista nada que ampliar. 2) Por lo expuesto, se niega el pedido de ampliación formulado por el IESS [...].

- 19.** De lo antes expuesto, en relación al **auto de 25 de septiembre de 2015** se verifica que no se analizó el cargo de la aplicación indebida del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado. Sin embargo, en providencia de 8 de diciembre de 2015 se amplió el referido auto, se aceptó que el conjuer no se pronunció sobre dicho cargo, se procedió a analizarlo y se concluyó que este cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Ley de Casación, por lo que se admitió a trámite el recurso, exclusivamente en relación a este argumento, corrigiendo el error cometido. Por esta razón, se descarta que en la fase de admisión del recurso de casación los órganos jurisdiccionales hayan omitido un pronunciamiento sobre todos los cargos expuestos por el IESS en su recurso.

20. Ahora, en relación a la **sentencia de casación** –véase párrafo 18.4 *supra*–, se verifica que la misma sí contestó al único argumento que fue admitido a trámite –referente a la aplicación indebida del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado– y lo descartó por considerar que se configuró el silencio administrativo, en congruencia con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de Seguridad Social. De esta forma también se comprueba que los jueces resolvieron el recurso invocando una norma jurídica (el artículo 41 de la Ley de Seguridad Social) y formularon una justificación jurídica sobre la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso. Es decir, la sentencia resolvió el asunto controvertido con una suficiente fundamentación normativa, de conformidad a las exigencias especificadas en los párrafos 15 y 16 *supra*. Por consiguiente, se descarta la procedencia del cargo examinado.
21. Por último, se verifica que el **auto de ampliación de la sentencia de casación** –véase párrafo 18.5 *supra*–, resolvió la cuestión de si procedía o no dicha solicitud, refiriéndose a una norma jurídica (el artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) y justificando su aplicación a los hechos del caso (específicamente, señalando que la sentencia impugnada resolvió el punto controvertido, sin que exista nada que ampliar), conforme a la señalada fundamentación normativa suficiente. Consecuentemente, se descarta la procedencia del correspondiente cargo.
22. Finalmente, es importante recordar que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales⁸.
23. Por tanto, la Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º **2895-17-EP**.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2022.01.24
18:11:19 -05'00'

⁸ Corte Constitucional. Sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 28.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 19 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA Firmado
 SOLEDAD digitalment
 GARCIA e por AIDA
 BERNI SOLEDAD
 GARCIA
 BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro.- 2895-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 642-19-EP/22
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 19 de enero de 2022.

CASO No. 642-19-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 desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de varias actuaciones procesales (calificación de flagrancia, auto de llamamiento a juicio, sentencia y auto de inadmisión de casación) en un juicio de adolescentes en conflicto con la ley penal en la que se alegó la vulneración a los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas, a la defensa, a la motivación y a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 26 de agosto de 2017, el adolescente J.C.R.V. habría presuntamente violado a la adolescente C.M.N.V.¹ en la ciudad de Babahoyo, provincia de Los Ríos.²

2. El 27 de agosto de 2017, agentes de la DINAPEN-B de Los Ríos aprehendieron a J.C.R.V. De acuerdo a los agentes *“se acercó la ciudadana [L.J.M.B. madre de C.M.N.V.] quien supo manifestar que su hija [C.M.N.V.] de 15 años de edad, en el transcurso del día sábado desde las 15h00 aproximadamente que había salido su hija de su domicilio hasta el mismo día sábado que había llegado a su domicilio aproximadamente a las 23h00, presuntamente había sido víctima de abuso sexual por parte de [J.C.R.V.] de 16 años de edad, la señora en mención supo indicar que conoce el lugar donde posiblemente se podría encontrar el ciudadano agresor... [nos] trasladamos conjuntamente con la persona denunciante hasta el sector de la Ciudadela 4 de Mayo, calle 4 de Mayo lugar donde fue interceptado el mencionado ciudadano, quien caminaba sobre la mencionada calle en compañía de un amigo suyo, para luego de esto ser abordado, a quien se le hizo conocer claramente sus derechos constitucionales [fue] trasladado hasta el Hospital Martín Icaza, lugar en donde se le realizó la respectiva valoración médica... para luego de esto [ser] trasladado hasta las oficinas de la DINAPEN-B, a la espera de la Audiencia respectiva.”*³

¹ Fiscalía de Los Ríos, instrucción fiscal No. 120101817080293, foja 6.

² Con base a los artículos 66 numerales 19 y 20, y 78 de la Constitución y 5.8 del COIP, se utilizarán en la sentencia las iniciales de los nombres de las personas involucradas.

³ Fiscalía de Los Ríos, instrucción fiscal No. 120101817080293, foja 8v.

3. El 28 de agosto de 2017, a las 02h44, los agentes emitieron el parte policial No. DNDCP8260956 en el cual pusieron en conocimiento de la Fiscalía la noticia del incidente.
4. El 28 de agosto de 2017, a las 15h10, se llevó a cabo la audiencia de calificación de flagrancia en contra de J.C.R.V. El juez de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el cantón Babahoyo, provincia de Los Ríos (“juez de la Unidad Judicial”), estableció la legalidad de la aprehensión y dispuso el internamiento preventivo de J.C.R.V. en el Centro de Adolescentes Infractores Masculinos de Guayaquil.
5. El 31 de agosto de 2017, la madre y representante legal del adolescente J.C.R.V. solicitó que se adopten medidas sustitutivas a la prisión preventiva y que se convoque a audiencia.
6. El 4 de septiembre de 2017, el juez de la Unidad Judicial modificó la medida de internamiento preventivo por la presentación periódica de J. C. R.V. todos los días jueves.
7. El 6 de septiembre de 2017, la madre de C.M.N.V. rindió su versión ante la Fiscalía y señaló que *“mi hija antes de ir a la Dinapen me manifestó que ella se había encontrado al chico J.C.R.V. y le dio una bebida (cola), y de ahí no se acordaba más porque se sentía mareada... recuerdo que ella me dijo que J.C.R.V estaba encima de ella y ella lo empujaba pero como se sentía sin fuerza, mareada, no podía sacárselo de encima.”*⁴
8. El 14 de septiembre de 2017, Liliana Torres Martínez, psicóloga de la Fiscalía, elaboró el informe psicológico en el que consta que C.M.N.V. indicó que *“vine a hablar con [J. C.R.V] en Facebook y me invitó a salir... nos encontramos a las 3 de la tarde, nos subimos a un taxi y yo le dije a donde vamos y me dijo que aquí nomás... él le decía al taxista más adelante y paramos en Puerta Negra y el cargaba una mochila... a ladito hay otra casa y entramos, no había nadie... yo me senté y estaba con el teléfono y de ahí lo vi que en una olla mezcló cola con puro creó... me dio un vaso... y después me dio otro vaso y ya no recuerdo nada... se movía el piso... Estábamos con él conversando y me acuerdo que lo sentía a él que estaba encima de mí... no sentía que era yo, estaba como ida... no podía sacarlo de encima de mí y me acuerdo que lo empujé y reaccionaba por ratos y le decía que me tenía que ir... En mi casa cuando fui al baño a bañarme me di cuenta de que estaba puro moretones en el cuello y en los senos, eso que me hizo me acordé en el baño... yo me fui con él porque yo no sabía que iba a pasar eso, fui a conversar, no para que me hiciera esto.”*⁵

⁴ Fiscalía de Los Ríos, instrucción fiscal No. 120101817080293, foja 104.

⁵ Fiscalía de Los Ríos, instrucción fiscal No. 120101817080293, fojas 129 y 130.

9. La psicóloga concluyó que C.M.N.V. presenta afectaciones en el ámbito personal, educativo, familiar, social, de comportamiento, de relaciones, lo que causó limitaciones al normal desempeño de su vida, y recomendó asistencia psicológica individual y familiar.

10. El 20 de septiembre de 2017, J. C. R.V. rindió su versión ante la Fiscalía e indicó que *“yo me hice amigo de [C. M. N. V] por vía Messenger, venía chateando hace unos 2 o 3 días, quedamos en salir... me encontré con ella... en una tienda compramos una botella de trago y una cola, a la casa que fuimos le dije a una señora que vive al lado y le conozco que me preste una olla... nos pusimos a jugar verdad o desafío... entonces me manifestó te desafío a que me beses, me le acerqué y le besé bastante tiempo, luego me le quise apartar, pero ella me agarraba de la cabeza para que le siga besando... me preguntó si tenía condón y le dije aquí hay uno, entonces ella me dijo pónitelo, se estaba sacando el Short y yo le estaba ayudando, tuvimos relaciones... a eso de las 18h10, salimos... después nos conectamos por Whatsapp a eso de las 20h30 y me dijo que yo fui el primer nombre (sic) que le había hecho el amor... me dijo también espero que se vuelva a repetir lo mismo de hoy pero sin alcohol, al otro día quise seguir hablando con ella, pero ya me había bloqueado.”*⁶

11. El 26 de septiembre de 2017, Mariuxi Delgado Guerrero, doctora encargada de realizar el informe médico legal ginecológico a C.M.N.V., rindió su versión ante la Fiscalía y manifestó que *“[s]e encontraron lesiones por sugilación en cuello y mama... [s]e observa que los resultados indican, escopolamina positivo en orina y negativo en sangre, Benzodicepinas positivo en orina, positivo en sangre... La escopolamina sale negativo en sangre, por el lapso que sucedió el hecho hasta que se extrajo la muestra en la sangre, dura más tiempo en orina todas las drogas.”*⁷

12. El 19 de enero de 2018, el juez de la Unidad Judicial de Babahoyo, en audiencia de evaluación y preparatoria a juicio, dictó auto de llamamiento a juicio en contra de J.C.R.V., y convocó a audiencia de juzgamiento.⁸

13. El 26 de marzo de 2018, el juez de la Unidad Judicial declaró la responsabilidad de J.C.R.V. por el delito de violación⁹, aplicó como medida socio educativa el internamiento institucional de cuatro años en el Centro de Adolescentes Infractores Masculinos de Guayaquil, dispuso que el adolescente asista a programas de educación

⁶ Fiscalía de Los Ríos, instrucción fiscal No. 120101817080293, fojas 141 y 141v.

⁷ Fiscalía de Los Ríos, instrucción fiscal No. 120101817080293, foja 187.

⁸ Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el cantón Babahoyo, provincia de Los Ríos, proceso signado con el No. 12202-2017-00049.

⁹ COIP, artículo 171: *“Es violación el acceso carnal, con introducción total o parcial del miembro viril, por vía oral, anal o vaginal; o la introducción, por vía vaginal o anal, de objetos, dedos u órganos distintos al miembro viril, a una persona de cualquier sexo. Quien la comete, será sancionado con pena privativa de libertad de diecinueve a veintidós años en cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando la víctima se halle privada de la razón o del sentido, o cuando por enfermedad o por discapacidad no pudiera resistirse”.*

sexual y ordenó el pago de 4 salarios básicos unificados a la víctima para terapias psicológicas. La madre de J.C.R.V. apeló.

14. El 21 de diciembre de 2018, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con sede en el cantón Babahoyo (“jueces de la Corte Provincial”) rechazaron el recurso de apelación interpuesto y confirmaron en todas sus partes la sentencia de 26 de marzo de 2018. La madre de J.C.R.V. interpuso recurso de casación.

15. El 30 de enero de 2019, los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia (“jueces de la Corte Nacional”) inadmitieron el recurso de casación interpuesto.¹⁰

16. El 27 de febrero de 2019, la madre de J.C.R.V. (“la accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 30 de enero de 2019 emitido por los jueces de la Corte Nacional e indica que se vulneraron los derechos durante varias actuaciones procesales.¹¹

17. El 2 de julio de 2019, la causa fue sorteada al juez Ramiro Avila Santamaría. El 14 de agosto de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite. El 11 de marzo de 2020, por estar la persona privada de libertad, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó modificar el orden cronológico para resolver la causa.

18. El 26 de noviembre de 2021 avocó conocimiento y solicitó el informe motivado. El 13 de diciembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial remitió el mismo. A pesar de que fueron notificados los jueces de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de los Ríos y los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, no presentaron el informe en el término establecido.

II. Competencia de la Corte Constitucional

19. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.¹²

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

¹⁰ De acuerdo a la jueza ponente el recurso de casación interpuesto “no cumple con los requisitos de admisibilidad previstos en el art. 656 inciso segundo COIP, aplicando el precedente jurisprudencial obligatorio declarado por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, expedido mediante Resolución No. 10-2015... se lo INADMITE a trámite”.

¹¹ La accionante indica que se violaron sus derechos en la audiencia de calificación de flagrancia de 28 de agosto de 2017, en el auto de llamamiento a juicio de 19 de enero de 2018, y en la sentencia de segunda instancia de 21 de diciembre de 2018, se vulneraron derechos constitucionales.

¹² Constitución, artículos 94 y 437; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.

20. La decisión impugnada corresponde al auto de 30 de enero de 2019 emitido por los jueces de la Corte Nacional. Además, la accionante indica que en la audiencia de calificación de flagrancia de 28 de agosto de 2017, en el auto de llamamiento a juicio de 19 de enero de 2018, y en la sentencia de segunda instancia de 21 de diciembre de 2018, se vulneraron los derechos constitucionales de su hijo.

21. Sostiene que los actos impugnados vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, a la defensa, a la motivación y a la seguridad jurídica.¹³ Solicitó que la Corte acepte la demanda, declare la vulneración de sus derechos constitucionales y retrotraiga el proceso hasta la audiencia de calificación de flagrancia.

22. Argumenta que “[d]entro de la audiencia de calificación de flagrancia se alegó que existió una detención arbitraria, tanto más que se había violentado la seguridad jurídica y lo previsto en las garantías mínimas del debido proceso.”¹⁴

23. Indica que “en la primera parte de la audiencia preparatoria de juicio expuse los motivos por lo cual se debía declarar la nulidad y, que este proceso había iniciado con una afectación a la seguridad jurídica... y el juzgador declaró válido todo lo actuado por fiscalía, llamando a juicio según consta del auto de fecha Babahoyo, viernes 19 de enero del 2018.”¹⁵

24. Finalmente arguye que “alegué la nulidad procesal por cuanto la detención de mi hijo se produjo transcurrido las 24 horas desde el presunto hecho y, esto ha producido una vulneración a la seguridad jurídica... Más la [Corte Provincial] dentro de su resolución tanto oral como escrita indicó que no ha existido ninguna nulidad y que el hecho es considerado como flagrante.”¹⁶

25. El juez de la Unidad Judicial señala que “es de mi criterio que el hecho si fue flagrante ya que se encuentra dentro de los parámetros establecidos en los arts. 326 y 342a del Código de la Niñez y Adolescencia.”¹⁷ Además indica que “[s]i existió el pronunciamiento respectivo sobre la nulidad alegada en audiencia de evaluación y preparatoria de juicio, no solo de forma verbal sino también por escrito... siendo por tanto alejado de la realidad lo descrito... en la demanda de acción extraordinaria de protección.”¹⁸

IV. Análisis constitucional

¹³ Constitución, artículos 76 numerales 1 y 7 literal 1, y 82.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 642-19-EP, foja 30v.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 642-19-EP, foja 31v.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 642-19-EP, foja 32.

¹⁷ Informe de descargo de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores del cantón Babahoyo, provincia de Los Ríos, 13 de diciembre de 2021.

¹⁸ Informe de descargo de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores del cantón Babahoyo, provincia de Los Ríos, 13 de diciembre de 2021.

26. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.¹⁹

27. La Corte Constitucional ha señalado que existe una argumentación completa cuando se presentan, mínimamente, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.²⁰ De la revisión de la demanda, aunque la accionante impugnó el auto de inadmisión del recurso de casación, no presenta argumento completo que permita a la Corte entrar a analizar dicha decisión, a pesar de hacer un esfuerzo razonable. De igual modo, la Corte no encuentra argumentos completos sobre los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, a la defensa y a la motivación. Los argumentos de la accionante atacan el resultado de la audiencia de calificación de flagrancia de 28 de agosto de 2017, el auto de llamamiento a juicio de 19 de enero de 2018, y la sentencia de segunda instancia de 21 de diciembre de 2018, la accionante hace relación exclusivamente a la seguridad jurídica, este será el único derecho analizado por la Corte.

28. La Corte Constitucional ha indicado que un auto no definitivo podría ser objeto de acción extraordinaria de protección, cuando genere una vulneración de derechos constitucionales que no pueda ser reparada a través de otro mecanismo procesal (gravamen irreparable). En estos casos, de forma excepcional y de oficio, la Corte puede conocer este tipo de autos. En la causa, la acción extraordinaria de protección se presentó en contra de la calificación de flagrancia y del auto de llamamiento a juicio, que no son decisiones que pusieron fin al proceso ni impidieron la continuación del juicio. No obstante, se aprecia un presunto gravamen irreparable como consecuencia de una posible calificación inadecuada de la flagrancia. En consecuencia, pese a que estas dos decisiones impugnadas no son de carácter definitivo, esta Corte considera que podrían ser conocidas y procede a analizarlas.

29. Sobre la audiencia de calificación de flagrancia de 28 de agosto de 2017, los argumentos de la accionante se dirigen a señalar que la detención del adolescente J.C.R.V. fue supuestamente arbitraria. Cuando se considera que la privación de libertad es ilegal, arbitraria o ilegítima, la garantía adecuada prevista por el sistema jurídico es la acción de hábeas corpus.²¹ La accionante debió activar dicha garantía jurisdiccional en el momento oportuno para impugnar la privación de la libertad que consideró contraria al sistema jurídico. Por otro lado, los jueces en ambas instancias se pronunciaron sobre la validez procesal de las actuaciones²². Por estas razones, la Corte considera que mediante esta acción no es posible impugnar la decisión sobre la flagrancia, que

¹⁹ Constitución, artículo 94.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrafo 18.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 202-19-JH/21, párr. 95.

²² Pronunciamientos que se detallan más adelante.

implicaría entrar al mérito de la causa y que, en acciones ajenas a las garantías constitucionales, le está vedado a la Corte.

30. La Constitución establece que 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.”*²³ La Corte ha entendido que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas y que brindan certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.²⁴

31. Respecto al auto de llamamiento a juicio de 19 de enero de 2018, la Corte verifica que el juez de la Unidad Judicial de Babahoyo resolvió señalar día y hora para la audiencia de juzgamiento, con sujeción a las normas que a la época regulaban este recurso. Si bien la accionante indica en su demanda que se vulneró la seguridad jurídica por cuanto el juez declaró válido todo lo actuado por Fiscalía y no se pronunció sobre la nulidad alegada, el acápite I del se pronuncia sobre las normas que le otorgan competencia para resolver la causa²⁵ y descartó que *“se haya incurrido en omisión de solemnidad sustancial alguna que pudiere influir en la decisión final de la causa, por el contrario, se han observado las garantías del debido proceso.”*²⁶ El acápite IV analiza la intervención de la Fiscalía, en el V especifica el delito por el cual se realiza la acusación,²⁷ en el VI se pronuncia sobre la solicitud de nulidad por parte de la accionante,²⁸ en el VII dicta auto de llamamiento a juicio,²⁹ y finalmente señala fecha para la audiencia de juzgamiento.³⁰

32. Por lo expuesto, el auto impugnado se dictó en observancia de normas legales, previas, claras y públicas, y el derecho a la seguridad jurídica no fue vulnerado por el juez de la Unidad Judicial de Babahoyo.

33. Sobre la sentencia de segunda instancia de 21 de diciembre de 2018, la Corte verifica que los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos resolvieron

²³ Constitución, artículo 82.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.

²⁵ Constitución, artículos 172 y 175. COFJ, artículos 150 y 226. COIP, artículos 398 y 399. CONA, artículos 255, 259 y 262.

²⁶ Instrucción Fiscal No. 120101817080293, foja 228.

²⁷ COIP, artículo 171.1.

²⁸ El juez indica que *“en audiencia de calificación de flagrancia realizada en fecha 28 de agosto del 2017, el Juez actuante calificó como flagrante el hecho y de legal aprehensión tomando en consideración de que el hecho como tal ocurrió supuestamente el día 26 de agosto del 2017 a eso de las 23h00, conforme obra del parte de aprehensión... la aprehensión de J.C.R.V. se la realizó en fecha 27 de agosto del 2017 a las 22h00, por lo cual se la realizó dentro de las veinticuatro horas desde que se aprehendió al adolescente (27-agosto-2017-22h00) es decir el día 29 de agosto del 2017 a las 15h10, por ende se cumplió con lo referido en el art. 529 del [COIP] en concordancia con lo establecido en el art. 342a del [CONA]. En estas circunstancias no se dio paso al pedido de nulidad solicitado”.*

²⁹ CONA, artículo 356.7. COIP, artículo 42.1 literal a.

³⁰ CONA, artículo 357.

rechazar el recurso de apelación con sujeción a las normas que a la época regulaban este recurso. Si bien la accionante indica en su demanda que se vulneró la seguridad jurídica, el acápite I señala las normas por las cuales la Sala es competente para conocer el recurso interpuesto,³¹ el II recopila las normas sobre el derecho a recurrir.³² El III sobre la validez procesal y declara la validez de todo lo actuado.³³ A partir del acápite V al VIII recopila los hechos del caso, los argumentos de las partes involucradas y los argumentos sobre la nulidad alegada. Y concluye que:

...teniendo especial relevancia el testimonio de la víctima... que en relación con otros partícipes del proceso (Peritos) nos llevan a determinar que el inculpado [J. C. R.V.], ESCOPOLAMINA y BENZODIACEPINA (sic) mezcladas en una gaseosa que le brindó a la menor violada, como instrumentos para adormecerla y vulnerar su indemnidad, privándola del sentido y voluntad, a fin de obtener su propósito de acceso carnal descrito en el Art. 171 numeral 1 del Código Orgánico Integral Penal, el que establece en lo principal que la víctima se halle privada de la razón o del sentido; y en el presente caso, la víctima... estuvo privada del sentido al haber ingerido esa bebida proporcionada por el adolescente... lo que le impidió repeler el ataque sexual de que era víctima, ya que no tenía voluntad para hacerlo, porque la perdió con el dolo del autor del hecho, quien puso a la adolescente en este estado... Por todas estas consideraciones expuestas y por lo que analizó el Juez A-Quo, esta Sala [rechaza] el recurso de apelación interpuesto [y] CONFIRMA en todas sus partes la sentencia que expidió el Juez de la Unidad Judicial Especializada de Adolescentes Infractores.³⁴

34. Por las razones expuestas, la decisión impugnada se dictó en observancia de normas legales, previas, claras y públicas, y el derecho a la seguridad jurídica no fue vulnerado por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de los Ríos.

V. Decisión

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

- 1) Desestimar la acción extraordinaria de protección.
- 2) Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

³¹ COIP, artículos 653 y 654. COFJ, artículo 208.1.

³² Constitución, artículo 76.7 literal m. CONA. Artículo 364.

³³ Constitución, artículo 76. COIP, artículo 652.10.

³⁴ Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con sede en el cantón Babahoyo, fojas 150v y 151.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.01.26
11:01:32 -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 ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 19 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 0642-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 53-11-IN/21 y acumulados
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 10 de noviembre de 2021

CASO No. 53-11-IN y acumulados

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve tres demandas de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo y la forma presentadas en contra de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional desestima las demandas propuestas por no encontrar incompatibilidades normativas con la Constitución por razones de forma y fondo, sin embargo, declaró la interpretación conforme del artículo 28 de la ley.

I. Antecedentes

1.1. Caso No. 53-11-IN

1. El 24 de octubre de 2011, Blasco Peñaherrera Solah, en su calidad de presidente de la Cámara de Comercio de Quito, presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma en contra de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado¹ (en adelante “LORCPM”), publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 555 de 13 de octubre de 2011.
2. El 7 de diciembre de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición admitió a trámite el caso No. 53-11-IN² y corrió traslado a la Presidencia de la República (en adelante “Presidencia”), a la Asamblea Nacional (en adelante “Asamblea” o “legislativo”) y a la Procuraduría General del Estado (en adelante “Procuraduría”) a fin de intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada³.
3. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 19 de enero de 2012, la sustanciación de la presente causa le correspondió al entonces juez constitucional Patricio Herrera Betancourt, quien avocó

¹ En su demanda, además, solicitó la suspensión provisional de la ley impugnada.

² En la mencionada decisión, la Sala de Admisión no se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas.

³ Presentaron su escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada el 10 de enero de 2012 el delegado del Procurador General del Estado, el 11 de enero de 2012 el secretario nacional jurídico de la Presidencia y el 12 de enero de 2012 el presidente del legislativo.

conocimiento el 28 de mayo de 2012 y convocó a audiencia pública, la cual se llevó a cabo el 2 de julio de 2012⁴.

4. El 2 de agosto de 2012, el entonces juez constitucional sustanciador Patricio Herrera Betancourt informó la acumulación del caso No. **25-12-IN** al caso No. **53-11-IN** y convocó a audiencia pública, la cual se llevó a cabo el 5 de septiembre de 2012⁵.
5. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 11 de diciembre de 2012, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien avocó conocimiento el 3 de enero de 2013.
6. El 22 de agosto de 2013, la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote informó la acumulación del caso No. **22-12-IN** al caso No **53-11-IN** y acumulado y convocó a audiencia pública, la cual se llevó a cabo el 29 de agosto de 2013⁶.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado en sesión del Pleno de 19 de marzo de 2019, la sustanciación de la presente causa le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 17 de septiembre de 2019.

1.2. Caso No. 22-12-IN

8. El 5 de abril de 2012, Antonio Acosta Espinosa presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma en contra de los incisos segundo y cuarto de la Primera Disposición Transitoria y el numeral 3 de la Vigésimo Segunda de las Disposiciones Derogatorias y Reformatorias de la LORCPM⁷.

⁴ Conforme la razón emitida el 2 de julio de 2012 (fs. 144 y 145), a la mencionada diligencia comparecieron: Blasco Peñaherrera Solah y su abogado defensor Luis Ramiro Sarzosa; Martha Ganchozo en representación del entonces Presidente de la República; Jimmy Carvajal en representación del Procurador General del Estado. No concurrió a la misma Fernando Cordero Cueva en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional.

⁵ Conforme la razón emitida el 5 de septiembre de 2012 (fs. 190), a la mencionada diligencia comparecieron: Miguel Angulo Gaona y Mario Reyes Vasco y su abogado defensor Ramiro García Falconí; Martha Ganchozo en representación del entonces Presidente de la República; Andrés Castillo en representación del Procurador General del Estado. No concurrió a la misma Fernando Cordero Cueva en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional.

⁶ Conforme la razón emitida el 29 de agosto de 2013 (fs. 210), a la mencionada diligencia comparecieron: Miguel Angulo Gaona y Mario Reyes Vasco y su abogado defensor Ramiro García Falconí; Antonio Acosta Espinosa y su abogado defensor Rafael Oyarte Martínez; Martín Vergara en representación del entonces Presidente de la República; Fausto Flores en representación del Procurador General del Estado. No concurrieron a la misma Fernando Cordero Cueva en su calidad de presidente de la Asamblea ni Blasco Peñaherrera Solah.

⁷ En su demanda, además, solicitó la suspensión provisional de los incisos segundo y cuarto de la primera disposición transitoria.

9. El 30 de mayo de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición admitió a trámite el caso No. **22-12-IN**⁸ y corrió traslado a la Presidencia, la Asamblea y la Procuraduría a fin de intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada⁹.
10. El 19 y 27 de junio y el 6 de julio de 2012, Antonio Acosta Espinosa insistió en su solicitud de medidas cautelares respecto de lo cual no existió pronunciamiento alguno.
11. El 11 de junio de 2013, el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria resolvió la acumulación del caso No. **22-12-IN** al caso No. **53-11-IN** y **acumulado**.

1.3. Caso No. 25-12-IN

12. El 2 de mayo de 2012, Miguel Angulo Gaona y Mario Reyes Vasco presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del numeral 5 de la Vigésimo Segunda de las Disposiciones Derogatorias y Reformatorias y la Primera Disposición Transitoria de la LORCPM.
13. El 30 de mayo de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición admitió a trámite el caso No. **25-12-IN** y corrió traslado a la Presidencia, la Asamblea y la Procuraduría a fin de intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada¹⁰. Así mismo, dispuso su acumulación al caso No. **53-11-IN**.

II. Alegaciones de las partes

2.1 Fundamentos y pretensiones de las acciones

2.1.1 Caso No. 53-11-IN

14. El señor Blasco René Peñaherrera Solah, en su calidad de Presidente de la Cámara de Comercio de Quito, solicitó que se declare la inconstitucionalidad de la LORCPM por vicios de forma y de fondo.
15. En primer lugar, el accionante señaló que la ley debió regular la libertad de empresa y de contratación para promover la competencia económica de conformidad con los artículos 284 numeral 8 y 336 de la Constitución, sin embargo alegó que el **artículo 28**

⁸ En la mencionada decisión, la Sala de Admisión no se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional de una de las normas impugnadas.

⁹ Presentaron su escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada el 9 de julio de 2012 tanto el secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República como el delegado del Procurador General del Estado y el 10 de julio de 2012 el presidente de la Asamblea Nacional.

¹⁰ Presentaron su escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada el 9 de julio de 2012 el secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República y el 16 de julio de 2012 tanto el delegado del Procurador General del Estado como el presidente de la Asamblea Nacional.

de la LORCPM “*propicia y permite prácticas y normativas restrictivas a la competencia y la creación de monopolios*”.

16. Continuando con su demanda, conforme el artículo 136 de la Constitución y el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (en adelante “LOFL”), el accionante indicó que en la LORCPM no existió unidad de materia porque se incluyeron reformas a otras leyes no vinculadas a ella. Concretamente, señaló que las **Disposiciones Reformatorias Vigésimo Segunda y Vigésimo Tercera** incluyeron reformas a otros cuerpos normativos¹¹; mientras que las **Disposiciones Transitorias Primera y Segunda** “*establecen normas para la aplicación de esas reformas, por tanto es claro que son temas extraños a la materia de la ley*”. Además, expresó que no existe unidad de materia porque el efecto de imponer un límite de propiedad del 6% para que un accionista de una institución financiera tenga participación en cualquier otra actividad económica más bien provoca una concentración en pocos dueños del capital de dichas instituciones.
17. Por otro lado, el accionante señaló que el artículo **35 de la LORCPM** contraviene lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución pues “*conforma una Junta de Regulación con miembros designados por el Presidente de la República*”. Además, alegó que se encuentra en contradicción con los artículos 335 y 336 de la Constitución porque “*la Ley establece atribuciones para la Función Ejecutiva que no le corresponden pues las obligaciones son del Estado y debería crearse un organismo estatal*”.
18. Adicionalmente, el accionante señaló que el artículo **35 de la LORCPM** no cumple con el artículo 95 de la Constitución relacionado con el derecho a la participación ciudadana en asuntos de interés público porque “*son designaciones [miembros de la Junta de Regulación] que dependen directamente de la Presidencia de la República*”. Agregó que también se contraviene el artículo 210 de la Constitución ya que le corresponde la Función de Transparencia y Control Social “*nombrar a los miembros de los organismos estatales*”.
19. Por otro lado, el accionante alegó que se inobserva el artículo 238 de la Constitución toda vez que en virtud del artículo 33 de la LORCPM “*este organismo [Junta de Regulación] del Ejecutivo podría tener directa intervención en los gobiernos autónomos descentralizados, que constitucionalmente tienen garantizado su autonomía*”.
20. En cuanto al artículo **32 de la LORCPM**, el accionante indicó que contraviene el artículo 335 de la Constitución debido a que la atribución otorgada en la ley al Presidente de la República de definir la política de precios le corresponde al Estado ecuatoriano, por lo que “*debió crearse un ente estatal conforme las normas constitucionales antes señaladas*”.

¹¹ La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (en adelante “LGISF”) y a la Ley de Radio y Televisión (en adelante “LRTV”).

21. Finalmente, el accionante señaló que al establecerse que la Junta de Regulación tendrá las funciones previstas en el Reglamento a la ley se contraviene lo previsto en el artículo 226 de la Constitución. En el mismo sentido, alegó la contradicción con el artículo 232 de la Constitución por cuanto *“la Junta Reguladora al ser organismo de control no podría estar compuesta por los mismos controlados, es decir, por el mismo gobierno”*.
22. En la audiencia celebrada ante este Organismo el 2 de julio de 2012, se manifestó, en lo principal, que la ley impugnada: **i)** permite la intervención del Ejecutivo en otras funciones del Estado; **ii)** crea inconstitucionalmente una Junta de Regulación otorgando competencias estatales al Ejecutivo y facultades que no pueden ser establecidas mediante reglamento sino a través de leyes; **iii)** resta competitividad al país y vulnera la separación de poderes; **iv)** no respeta la unidad de materia por contener reformas a otros cuerpos normativos.

2.1.2 Caso No. 22-12-IN

23. El señor Antonio Acosta Espinosa solicitó que se declare la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de los incisos segundo y cuarto de la Primera Disposición Transitoria y el numeral 3 de la Vigésimo Segunda de las Disposiciones Derogatorias y Reformatorias de la LORCPM, respecto de ésta última requirió que se module los efectos del fallo en el tiempo, disponiendo expresamente *“que rige el texto el (sic) artículo 57 de la Ley General de Instituciones Financieras antes de su inconstitucional modificación”*. Finalmente, en el caso que las normas impugnadas hubiesen producido efecto solicitó que *“se dé efecto retroactivo a dicha sentencia”*.
24. El accionante indicó que se contraviene el artículo 312 de la Constitución porque los **incisos segundo y cuarto de la Primera Disposición Transitoria de la LORCPM** ampliaron la prohibición constitucional de participación de empresas ajenas a la actividad financiera al prohibir precisamente que *“las instituciones financieras participen en empresas que desarrollan actividades financieras, como son las reguladas por la Ley General de Seguros”*.
25. Frente a lo anterior, señaló que la operación técnica de los seguros y los reaseguros son de carácter financiero porque se encuentran sometidas al control de la misma entidad por la naturaleza de operaciones jurídico-económicas de conformidad con los artículos 213 y 309 de la Constitución, el artículo 171 y siguientes de la LGISF. De igual manera, indicó que dichas actividades son compatibles entre sí porque en ambas existen los mismos sujetos intervinientes¹². Por estos motivos, concluyó que es inconstitucional que las instituciones financieras *“no puedan ser titulares de acciones o participaciones en compañías que, como las de seguros, ejercen una actividad financiera y no ajena a esta, que es lo que prohíbe la Constitución”*.

¹² De manera concreta, señaló que: *“el cliente-asegurado y la empresa aseguradora y/o banco, que son el ente intermediario entre una pluralidad de agentes, sea de aquellos que están expuestos a riesgos indeterminados o de aquellos que prestan el servicio bancario-financiero”* (fs. 29).

26. Por otro lado, el accionante señaló que el artículo 312 de la Constitución establece una restricción de derechos no susceptible de ser ampliada por el legislador. De tal manera, indicó que la actividad bancaria y financiera es un derecho constitucional reconocido en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución, así como en el Dictamen No. 001-11-DRC-CC. Sin embargo, alega que en las disposiciones impugnadas se prohíbe algo que la Constitución no lo hace, es decir que *“las instituciones del sistema financiero privado sean titulares de acciones y participaciones en empresas reguladas por la Ley General de Seguros, lo que... es una restricción de prohibición definitiva e inconstitucional”*.
27. Adicionalmente, el accionante agregó que esta restricción no se realizó mediante una ley sino por una disposición transitoria, la cual no es una norma permanente sino que regula el paso de un régimen jurídico a otro. De tal forma, indicó que no existe prohibición constitucional ni legal que impida a las instituciones financieras ser propietarias de acciones en compañías de seguros, por lo que los incisos impugnados *“regulan’ una transición a un nuevo régimen normativo que no se establece ni en la Constitución ni en la propia Ley...”*.
28. Consecuentemente, alegó que los incisos segundo y cuarto de la **Primera Disposición Transitoria de la LORCPM**, al impedir que las instituciones financieras sean propietarias de acciones en compañías de seguros, constituyen *“una restricción adicional al ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas a la establecida en la propia Constitución, solo podía decidirse por acto constituyente (originario en el caso ecuatoriano) y no por acto legislativo, menos aún a través de disposición transitoria”*.
29. De la mano con lo anterior, el accionante señaló que existe una inconstitucionalidad derivada de la restricción en la **Primera Disposición Transitoria de la LORCPM** debido a que su inciso segundo establece un plazo menor para enajenar las acciones y participaciones que tienen las instituciones del sistema financiero privado en empresas reguladas por la Ley General de Seguros.
30. Concretamente, indicó que la vigésimo novena disposición transitoria de la Constitución otorgó el plazo de un año para que las instituciones del sistema financiero privado, sus directores y principales accionistas, enajenen las acciones y participaciones que posean en empresas distintas al sector en que participan, la cual entró en vigencia el 13 de julio de 2011. Pese a lo anterior, conforme el inciso **segundo de la Disposición Transitoria** impugnada, alegó que dicho plazo no es el mismo debido a que la enajenación de acciones de las compañías de seguros surgió, inconstitucionalmente, el 13 de octubre de 2011 con la publicación de las disposiciones impugnadas. Es decir, según el accionante el plazo ya no es de un año sino de nueve meses lo cual, a su parecer, es contrario a los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución por vulnerar el principio de igualdad.
31. Con relación al **numeral 3 de la Vigésimo Segunda Disposición Reformatoria de la LORCPM**, la cual cambió el texto del artículo 57 de la LGISF, el accionante alegó que *“en esta disposición se excluye de los grupos financieros cuando la sociedad*

controladora o cuando el banco o sociedad financiera posee una compañía de seguros y reaseguros". En consecuencia, a su criterio, la restricción dispuesta en los incisos segundo y cuarto de la primera disposición transitoria de la LORCPM ocasionó la inconstitucionalidad del numeral 3 de la disposición reformativa en mención.

- 32.** Finalmente, el accionante se refirió a la inconstitucionalidad por la forma de las disposiciones impugnadas. En específico, indicó que la disposición transitoria al *"ampliar una prohibición constitucional a casos no previstos en el propio texto de la Constitución, según se ha indicado, lo que es contrario a los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución"*. En tal sentido, alegó que si se quería ampliar el ámbito del artículo 312 de la Constitución, se debía seguir el procedimiento de reforma constitucional lo cual no ocurrió y provocó su inconstitucionalidad formal.
- 33.** En la audiencia celebrada el 29 de agosto de 2013, se reiteraron como argumentos principales: **i)** la Corte Constitucional ya indicó que el artículo 312 de la Constitución contenía una restricción al derecho a realizar actividades económicas, la cual no puede ser ampliada mediante las normas impugnadas sino por una modificación constitucional; **ii)** conforme lo manifestado por el entonces presidente y secretario jurídico de la Presidencia, el servicio de los seguros es parte de la actividad financiera; **iii)** según la Constitución, el organismo de control que fiscaliza la actividad bancaria y la de seguros es el mismo porque se tratan de actividades financieras; **iv)** los seguros manejan recursos del público para dar cobertura y proteger sus intereses para reparar un daño futuro e incierto; **v)** si bien las actividades de los bancos y de los seguros no son lo mismo, las dos son de carácter financiero; y, **vi)** el seguro es una actividad de intermediación financiera porque permite proteger un riesgo generando alternativas de ahorro y previsión, favorece la actividad económica al desarrollar el mercado de capitales por la inversión de recursos que administra y opera en base a la confianza.

2.1.3 Caso No. 25-12-IN

- 34.** Miguel Angulo Gaona y Ricardo Reyes Vasco pretenden que se declare la inconstitucionalidad del numeral 5, inciso segundo, de la Disposición Transitoria Vigésima Segunda y la Disposición Transitoria Primera de la LORCPM.
- 35.** En primer lugar, los accionantes sostuvieron que las normas impugnadas *"desarrollan el campo de restricción del Art. 312 de la Constitución, aumentando otras categorías de prohibición además de las ya existentes para ser titular de acciones o participaciones de empresas diferentes a la actividad financiera"*.
- 36.** En cuanto al numeral 5, inciso segundo, de la Disposición Reformativa Vigésima Segunda de la LORCPM, los accionantes señalaron que la misma incluyó en la prohibición de tener acciones o participaciones en actividades ajenas a la financiera o comunicacional a los familiares de las personas e instituciones señaladas en el artículo 312 de la Constitución. En tal sentido, indicaron que al hacerlo *"el legislador amplió a otras personas la limitación de los derechos a la propiedad (Art. 66, numeral 26, de la Constitución) y al desarrollo de actividades económicas (Art. 66, numeral 15 de la"*

Constitución), superó con creces el umbral que le permitía el límite explícito de derechos (contenido en el Art. 312 de la Constitución), puesto que ni en dicho artículo, ni ninguna otra norma constitucional se especifica que los familiares también estén incurso en la prohibición de ejercer sus derechos a la propiedad o al desarrollo de actividades económicas”. En virtud de lo anterior, los accionantes aseguraron que dicha restricción vulneró los artículos 11 numerales 4 y 8, 425 y 82 de la Constitución.

37. Tanto en la audiencia celebrada el 5 de septiembre de 2012 como el 29 de agosto de 2013 se manifestaron, entre otros, los siguientes argumentos: i) en el artículo 312 de la Constitución se estableció una restricción a derechos que no puede ser ampliada por el legislador por medio de normas infraconstitucionales; y, ii) por medio de una disposición transitoria se amplió inconstitucionalmente el ámbito de restricción de participación en actividades ajenas a la financiera también a los familiares de los miembros de directorio y accionistas de dichas entidades.

2.2 Asamblea Nacional

2.2.1 Caso No. 53-11-IN

38. Respecto a la demanda presentada en el caso No. **53-11-IN**, la Asamblea Nacional solicitó que se la deseche por improcedente.
39. Sobre la presunta regulación de más de una materia respecto a la LORCPM, la Asamblea sostiene que es facultad del Presidente de la República presentar proyectos de ley calificados de urgencia económica, razón por la cual el proyecto fue calificado por el Consejo de Administración Legislativa (en adelante “CAL”) y se efectuaron dos debates con sus respectivos informes. En tal sentido, señaló que el mismo se refirió a materia económica y que *“lo establecido en el artículo 136 de la Constitución de la República no significa en forma alguna que no puedan reformarse distintos cuerpos legales en una sola ley si la materia es una sola que como repito es la económica”*.
40. En cuanto a la presunta intervención del Ejecutivo en otras funciones, el legislativo indicó que el accionante no realizó fundamentación alguna y que hace mención a la Junta de Regulación sin percatarse que el artículo **35 de la LORCPM** se refiere al marco de deberes, facultades y atribuciones establecidos a la Función Ejecutiva a partir del artículo 141 de la Constitución. Adicionalmente, expresó que el accionante, sin argumento alguno, *“mezcla los derechos de participación ciudadana en la toma de decisiones con las atribuciones de la Función de Transparencia y Control Social y en especial del Consejo de Participación Ciudadana para luego mezclar incluso con una supuesta injerencia con los gobiernos autónomos descentralizados”*.
41. Sobre el artículo 232 de la Constitución, la Asamblea indicó que el accionante lo menciona *“sin percatarse que justamente el tribunal (sic) Constitucional y ahora la Corte Constitucional en sendos fallos que son precedentes obligatorios de observancia obligatoria ha determinado que los entes privados o representantes particulares no pueden conformar estas directivas absolutamente”*.

2.2.2 Caso No. 22-12-IN

42. Sobre la demanda en el caso No. **22-12-IN**, la Asamblea solicitó que se deseche la misma por improcedente.
43. En primer lugar, el legislativo manifestó que la actividad de seguros es distinta a las que forman parte del sector financiero de conformidad con los artículos 1 y 2 de la LGISF. En tal virtud, indicó que de dichas disposiciones se desprende que *“las entidades de seguros y reaseguros, fueron consideradas ajenas a la intermediación financiera, cuyas reglas no les eran aplicables, salvo para la aplicación de normas de solvencia y prudencia financiera y siempre que fuere aplicable su especial naturaleza jurídica”*.
44. Sobre el presunto incumplimiento del artículo 312 de la Constitución, la Asamblea indicó que existe un marco constitucional en el que el capital debe estar al servicio de las personas, por lo que existen una serie de disposiciones (artículos 335, 312, 334 numeral 5 y 308 de la Constitución) que *“entre todas, tejen un sistema económico fuertemente regulado al servicio de la sociedad y con el objetivo de conseguir la realización material de los derechos expuestos en nuestra Carta magna”*. En tal virtud, señaló que los argumentos del accionante no interpretan de forma integral y sistemática las disposiciones constitucionales.
45. En cuanto a la presunta vulneración del principio de igualdad, el legislativo sostuvo que el fundamento del accionante no tiene asidero debido a que *“es facultad plena de la Asamblea Nacional, el desarrollar los derechos y garantías constitucionales, tal y como nos refiere el artículo 132 de la Constitución”*.
46. Finalmente, respecto de la alegación relacionada con la presunta inconstitucionalidad por la forma, la Asamblea indicó que el accionante parte de una premisa equivocada, debido a que, según precisó, la actividad de seguros es ajena a la intermediación financiera por lo que no se vulneró el artículo 312 de la Constitución.

2.2.3 Caso No. 25-12-IN

47. Sobre la demanda del caso 25-12-IN, la Asamblea solicitó que se la deseche por improcedente.
48. Concretamente, la legislatura indicó que la actividad empresarial está garantizada por la Constitución, respecto de la cual existen requerimientos para garantizar condiciones mínimas de transparencia y responsabilidad social. A lo cual sumó la mala experiencia generada por la crisis bancaria del año 1999 e indicó que *“al permitir que empresas que manejan algunos sectores sensibles de la economía del país, estén íntimamente ligadas por relaciones familiares, el Estado está llamado a evitar este tipo de concentraciones o acaparamiento de factores o recursos productivos”*. Así, expresó que las normas impugnadas observan los principios establecidos en el Régimen de Desarrollo para evitar prácticas monopólicas y oligopólicas.

2.3 Presidencia de la República

2.3.1 Caso No. 53-11-IN

49. Sobre la demanda del caso No. 53-11-IN, la Presidencia solicitó que se la deseche y que se ratifique la constitucionalidad y plena vigencia de la LORCPM.
50. En primer lugar, la Presidencia señaló que tanto el artículo 136 de la Constitución como el artículo 56 de la LOFL *“no impone la limitación que el proyecto debe versar sólo sobre un asunto -sino sobre una sola materia-, ni establece que el proyecto de ley debe tener un limitado número de reformas”*. Al respecto, indicó que la LORCPM tiene como única materia la económica por lo que *“la desinversión del sector financiero y comunicacional en empresas ajenas a su actividad se refieren a una misma materia: desarrollar el contenido del artículo 335 de la Constitución, razón por la cual no existe violación del artículo 136”*.
51. Sobre la supuesta intervención del Ejecutivo en otras funciones, la Presidencia indicó que la LORCPM creó una institucionalidad para la protección del mercado y determinó el órgano de la rectoría y regulación. En tal virtud, expresó que la Superintendencia de Control del Poder de Mercado forma parte de la Función de Transparencia y Control Social por lo que es ajena a la Función Ejecutiva. Adicionalmente, señaló que conforme la Constitución y el ERJAFE *“le corresponde únicamente a la función ejecutiva -y no a otra función- la definición de las políticas económica y comercial”* (sic). De tal manera, precisó que *“la conformación de la Junta de Regulación responde a la necesidad de contar con un ente estatal que se encargue de la planificación, evaluación y ejecución de la política económica nacional con la finalidad de alcanzar los objetivos señalados en el artículo 284 de la Constitución”*.
52. En cuanto a la supuesta intervención del Ejecutivo en los gobiernos autónomos descentralizados, la Presidencia indicó que de conformidad con los artículos 2 y 33 de la LORCPM todas las personas, públicas y privadas, están sometidas a sus disposiciones.
53. Respecto de la conformación de la Junta de Regulación, la Presidencia señaló que el artículo 95 de la Constitución no ordena que los organismos estatales estén conformados por participación ciudadana. Sin perjuicio de lo anterior, alegó que los ciudadanos pueden intervenir, participar en las decisiones de dichos organismos e incluso fiscalizarlos de conformidad con el artículo 61 de la Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
54. Finalmente, la Presidencia puntualizó que la LORCPM busca evitar prácticas oligopólicas y monopólicas en el mercado; que las atribuciones de la Junta de Regulación *“no serán otras que las señaladas en la Constitución para la función ejecutiva respecto de su facultad regulatoria”*; y que el hecho de que el Estado cuente con una participación en el mercado por medio de empresas públicas no imposibilita que la Función Ejecutiva integre los organismos necesarios de regulación del mercado.

55. En las audiencias de 2 de julio de 2012 y de 29 de agosto de 2013, la Presidencia manifestó, entre otros argumentos, que: **i)** la ley impugnada contiene una misma materia y los cuerpos legales reformados están interconectados con la prevención y prohibición de operaciones abusivas de operadores económicos y prácticas desleales; **ii)** la función de control le corresponde a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, la cual forma parte de la Función de Transparencia y no a la Ejecutiva, sin perjuicio que a la misma le corresponde la rectoría, planificación y formulación de la política pública; **iii)** a la ley deben sujetarse todos los operadores económicos, tanto públicos como privados, por lo que la misma no es ajena a los gobiernos autónomos descentralizados y no se atenta contra su autonomía; **iv)** no se ha coartado el derecho de participación en decisiones públicas ni de fiscalización de actos de organismos públicos debido a que se lo puede seguir haciendo por medio de los mecanismos democráticos previamente establecidos; **v)** pese a que la ley contempla que las atribuciones de la Junta de Regulación se desarrollan en el reglamento, a la misma le corresponde la regulación y rectoría en políticas de mercado aplicables a los operadores económicos; y, **vi)** la posibilidad que el Estado participe en el mercado no impide que el mismo pierda su capacidad de regular y emitir políticas públicas en dicha materia.

2.3.2 Caso No. 22-12-IN

- 56.** En cuanto al caso No. **22-12-IN**, la Presidencia solicitó que la demanda sea desechada y que se ratifiquen las disposiciones jurídicas impugnadas.
- 57.** En primer lugar, la Presidencia precisó que no es posible calificar de actividad financiera a los seguros por el órgano de control que las regule. Además, señaló que las empresas de seguros no tienen como objeto principal el manejo de recursos del público toda vez que *“las primas que recibe si bien provienen del público no los recibe en calidad de depósitos sino como precios de un contrato de seguro”*. En tal sentido, indicó que, conforme los artículos 1 y 2 del Decreto Supremo No. 1147¹³ y el artículo 3 de la Ley General de Seguros, *“no realiza intermediación financiera, las primas son de propiedad de las compañías de seguro y no de los asegurados”*.
- 58.** En cuanto a la supuesta vulneración del derecho a realizar actividades económicas, la Presidencia expresó que lo que realizan las disposiciones impugnadas es implementar lo ya establecido en el artículo 312 de la Constitución.
- 59.** En cuanto al plazo establecido para la venta de acciones y participaciones en empresas aseguradoras, la Presidencia indicó que la prohibición constitucional está vigente desde el 13 de julio de 2012 con la publicación de la reforma constitucional y que *“el plazo establecido en dicha disposición no es menor para la desinversión en empresas de seguros simplemente se lo determinó para, en concordancia con la Constitución, recalcar que es hasta esa fecha que las instituciones financieras pueden tener inversiones en compañías ajenas a su giro de negocio”*. Además de lo anterior, precisó

¹³ Publicado en el Registro Oficial No. 123 de 7 de diciembre de 1963.

que en virtud de los resultados del referéndum, la Superintendencia de Bancos y Seguros quedó facultada a regular por medio de la Junta Bancaria, la cual expidió la Resolución No. JB-2011-1973¹⁴ que contempló dicha situación, lo que a su vez fue incluida en la LORCPM. De tal manera, señaló que las instituciones financieras conocieron oportunamente que debían enajenar las acciones y participaciones que tenían en las instituciones reguladas por la Ley de Mercado de Valores o por la Ley General de Seguros.

60. En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad del **numeral 3 de la Disposición Vigésima Segunda de la LORCPM**, la Presidencia sostuvo que las empresas de seguros no realizan actividades financieras por lo que no deben formar parte de grupos financieros.
61. Finalmente, sobre la alegada inconstitucionalidad por la forma, expresó que *“no se ha restringido ningún derecho, simplemente a través de las disposiciones incorporadas de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado se está implementando la restricción dispuesta en el artículo 312 de la Constitución de la República”*.
62. En la audiencia celebrada el 29 de agosto de 2013, la Presidencia alegó que no existe alguna disposición en la Ley de Seguros que contemple que los seguros son una actividad financiera.

2.3.3 Caso No. 25-12-IN

63. En cuanto a la demanda en el caso No. **25-12-IN**, la Presidencia solicitó que se la deseche y se ratifique la constitucionalidad de las normas impugnadas.
64. En tal sentido, la Presidencia indicó que en ningún momento se incluyó dentro de la prohibición a los familiares sino que las disposiciones impugnadas establecen que *“es la facultad del órgano de control para determinar casos presuntivos, en que los accionistas y directivos de una institución financiera utilicen a sus familiares para evadir la prohibición constitucional”*.
65. Adicionalmente, la Presidencia manifestó que antes de la expedición de la LORCPM ya existían regulaciones que establecían criterios de vinculación y prohibiciones de efectuar operaciones entre los accionistas y representantes legales de instituciones financieras y sus familiares. Concretamente citó los artículos 73 y 74 de la LGISF y el artículo 12 de la Resolución JB-2011-1973, los cuales, según manifestó, se incorporaron a la LORCPM.
66. Finalmente, en cuanto a la supuesta vulneración de los artículos 66, 82 y 425 de la Constitución, la Presidencia indicó que las disposiciones impugnadas *“únicamente contemplan lo ya ordenado por la Constitución es por dicha razón que no se está violentando este principio constitucional”*.

¹⁴ Publicada en el Registro Oficial No. 515 de 18 de agosto de 2011.

67. En la audiencia de 5 de septiembre de 2012, la Presidencia expuso como argumentos principales: **i)** no existió una ampliación a la restricción constitucional porque la misma existía con anterioridad a la ley impugnada porque en la LGISF se establecía la facultad del órgano de control de establecer vinculaciones dolosas que realicen los accionistas de una institución financiera para incumplir con la prohibición constitucional; y, **ii)** no se irrespeta el derecho a realizar actividades económicas debido a que las mismas se tienen que realizar sin violentar principios y el ordenamiento jurídico.

2.4 Procuraduría General del Estado

2.4.1 Caso No. 53-11-IN

68. Respecto de la demanda en el caso No. **53-11-IN**, la Procuraduría solicitó que se rechace la acción propuesta.
69. En primer lugar, la Procuraduría sostuvo que el accionante se limitó a impugnar seis disposiciones (artículos 28, 32, 33 y 35 y las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda de la LORCPM), sin embargo solicitó que se declare inconstitucional toda la ley, lo cual hace su demanda improcedente.
70. Por otro lado, la Procuraduría indicó que no existe contradicción con el artículo 136 de la Constitución debido a que el asunto sobre el que versó la ley fue el mercado y los giros comerciales que se generan en razón de su naturaleza. Además, expresó que la ley se dictó con sujeción a los artículos 132, 134 numeral 2 y 137 de la Constitución.
71. Sobre el **artículo 28 de la LORCPM**, la Procuraduría puntualizó que no es inconstitucional porque está dirigido a generar beneficios para la satisfacción del interés general y la búsqueda del bien común, por lo que cumple con el artículo 83 numeral 7 de la Constitución.
72. En cuanto a la **Disposición Reformatoria Vigésima Segunda de la LORCPM**, la Procuraduría señaló que fue emitida para evitar que se continúe permitiendo el manejo monopólico y oligopólico del mercado. Por su parte, respecto a la limitación de la participación en compañías o sociedades ajenas a la actividad financiera, alegó que los accionantes buscan invertir el sentido del artículo 83 numeral 7 de la Constitución y superponer los intereses particulares, empresariales y económicos de los comerciantes sobre los de orden público y general.
73. Respecto de la **Disposición Reformatoria Vigésima Tercera de la LORCPM**, la Procuraduría sostuvo que no es inconstitucional por cuanto *“pretenden quebrantar el vínculo entre los bancos y las entidades financieras con los medios de comunicación, porque estos últimos tienen el poder, entre otros, de dirigir la publicidad comercial-mercantil y, consecuentemente, podrían manipular dicha información a su antojo e incluso no proporcionarla de manera verás (sic) y oportuna”*.

74. Sobre el **artículo 35 de la LORCPM**, la Procuraduría señaló que “*se fundamenta en las atribuciones y deberes del Presidente de la República, previstas en el Art. 147, numerales 3 y 11 de la Constitución de la República, inherentes a la definición de políticas públicas y participación con iniciativa legislativa en la formulación de leyes*”. De tal manera, agregó que la Junta de Regulación y el ámbito de su competencia no contravienen los artículos 95, 210, 232, 238, 335 y 336 de la Constitución.
75. En relación a los artículos 32 y 33 de la LORCPM, la Procuraduría expresó que los mismos autorizan de forma excepcional al Ejecutivo a definir políticas de precios necesarias para la protección de la producción y sostenibilidad productiva nacional, lo cual no se contrapone a la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados por cuanto la ley impera para todos.
76. Sobre que las funciones de la Junta de Regulación no deberían contemplarse en el reglamento, la Procuraduría sostuvo que sus atribuciones se encuentran enmarcadas en la ley, mientras que el reglamento únicamente viabiliza su aplicación. Finalmente, en cuanto a la supuesta vulneración del artículo 232 de la Constitución, indicó que los miembros de la Junta de Regulación “*tienen prohibición expresa de actuar en los actos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios*”.
77. En la audiencia de 2 de julio de 2012, la Procuraduría en lo principal sostuvo que: **i)** el accionante pese a impugnar toda la ley en realidad solo se refiere a seis normas con lo que su pedido de declaratoria de inconstitucionalidad es improcedente; **ii)** lo que buscan las normas impugnadas es concretar el mandato constitucional de procurar transparentar el mercado en todas sus fases; **iii)** no solo es facultad del Estado controlar el mercado sino también intervenir de forma directa en él para evitar el monopolio y oligopolio conforme la Constitución; **iv)** el Ejecutivo no se está atribuyendo facultades que no le corresponden debido a que le compete definir políticas públicas y participar con la iniciativa legislativa en el proceso de formación de leyes; **v)** las atribuciones de la Junta son de regulación lo cual se encuentra en la ley, mientras que el reglamento lo que hace es viabilizarlas.

2.4.2 Caso No. 22-12-IN

78. Sobre la demanda del caso No. **22-12-IN**, la Procuraduría solicitó que se rechace la misma.
79. En concreto, la Procuraduría alegó que las disposiciones impugnadas desarrollan en forma fiel y coherente lo que ordena el artículo 312 la Constitución. De tal manera, dichas normas más bien propenden, según sostuvo, a generar una mayor competitividad en el mercado y a evitar un acaparamiento de actividades económicas en pocas manos. Así, indicó que no contrarían el artículo 11 numerales 2 y 4 de la Constitución ni el artículo 29 numeral 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

- 80.** Adicionalmente, la Procuraduría indicó que la pretensión del accionante es desconocer los objetivos de la política comercial de conformidad con el artículo 304 numeral 6 de la Constitución. En tal virtud, alegó que la declaratoria de inconstitucionalidad daría como resultado *“la presencia de prácticas desleales en el sistema financiero y fortalecería los intereses particulares de la banca que acrecentaría su poder en el ámbito financiero del país”*.
- 81.** Finalmente, sobre la alegada inconstitucionalidad por la forma, la Procuraduría precisó que la misma ataca el fondo y no la forma *“por lo tanto, ha de entenderse que este aspecto, conjuntamente con los otros de la misma naturaleza han sido ya suficientemente atendidos en la presente contestación a la demanda”*.
- 82.** En la audiencia celebrada el 29 de agosto de 2013, la Procuraduría sostuvo que: **i)** la prohibición constitucional discutida tiene un fundamento histórico en el que se valoró la necesidad de una limitación razonable de derechos; y, **ii)** la legislación vigente no contempla a los seguros como una actividad financiera sino económica y civil.

2.4.1 Caso No. 25-12-IN

- 83.** En cuanto a la demanda del caso No. 25-12-IN, la Procuraduría solicitó que se la rechace.
- 84.** En primer lugar, la Procuraduría sostuvo que los accionantes parten de una interpretación errónea al tratar como una unidad indivisible al sistema financiero cuando el espíritu de las normas impugnadas *“obedecen a una clara diferenciación de todos y cada uno de sus manifestaciones”*. En tal sentido, señaló que el artículo 312 de la Constitución diferencia lo que son entidades, instituciones y grupos financieros como parte del sistema financiero y su espíritu es evitar el control de capital, la inversión y acumulación patrimonial por parte de empresas y grupos financieros privados respecto de empresas ajenas a dicha actividad.
- 85.** Frente a lo expuesto, la Procuraduría alegó que las normas impugnadas el definir la titularidad de las acciones y la imposibilidad de enajenarlas a favor de personas naturales o jurídicas vinculadas con los titulares se encuentra en armonía con el artículo 312 de la Constitución.
- 86.** En las audiencias de 5 de septiembre de 2012 y 29 de agosto de 2013, la Procuraduría sostuvo como argumentos principales: **i)** debido a que el marco constitucional busca evitar prácticas monopólicas y oligopólicas, la Asamblea Nacional estaba obligada a generar un sistema normativo que prohíba que las personas que tienen acciones dentro del sistema financiero tengan también en otras actividades ajenas a la misma; **ii)** el espíritu de la norma impugnada es evitar que las acciones que se iban a enajenar, para no incurrir en la prohibición constitucional, vayan a personas que tengan vínculos directos con los accionistas o miembros de directorios de las instituciones financieras para evitar justamente el control del capital.

III. Consideraciones y fundamentos

3.1 Competencia

87. 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 los artículos 75 numeral 1 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

3.2 Análisis constitucional

88. De los argumentos manifestados en las demandas, corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la constitucionalidad por la forma y el fondo de varios artículos de la LORCPM. En tal sentido, el análisis se dividirá en dichos aspectos y se examinarán cada una de las disposiciones impugnadas en las demandas.
89. Además, cabe mencionar que si bien en la demanda del caso No. **53-11-IN** se impugna la constitucionalidad de toda la ley, únicamente se desprenden argumentos sobre el fondo y forma respecto de los artículos 28, 32, 33 y 35 y sobre la Disposición Reformativa Vigésimo Segunda y la Disposición Transitoria Primera de la LORCPM sobre los cuales este Organismo se pronunciará.

3.2.1 Análisis formal

90. Tanto el caso No. **53-11-IN** como el caso No. **22-12-IN** impugnan por razones de forma a algunas disposiciones de la LORCPM, la cual fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 555 de 13 de octubre de 2011.
91. Sin perjuicio de lo anterior, en el caso No. **22-12-IN** se impugna la constitucionalidad formal del inciso segundo de la Primera Disposición Transitoria y el numeral 3 de la Vigésimo Segunda de las Disposiciones Derogatorias y Reformatorias de la LORCPM por cuanto habrían establecido una restricción adicional a la establecida en el artículo 312 de la Constitución. Sin embargo, dicho argumento se analizará al momento de examinar la constitucionalidad material de las mencionadas disposiciones por cuanto el resultado de dicho examen permitirá pronunciarse sobre el cargo referente al fondo.
92. En cuanto al caso No. **53-11-IN** se observa que se alega la inconstitucionalidad por la forma de las Disposiciones Reformatorias Vigésimo Segunda y Vigésimo Tercera y las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda de la LORCPM por contravenir el principio de unidad de materia contenido en el artículo 136 de la Constitución y el artículo 56 de la LOFL. Concretamente, el accionante señala que las disposiciones reformatorias antes señaladas incluyeron reformas a la LGISF y a la LRTV, mientras que las disposiciones transitorias impugnadas establecen normas para la aplicación de dichas reformas que son extrañas a la materia de la LORCPM.

- 93.** Para analizar dichas alegaciones, es oportuno detallar lo que regulan las disposiciones reformativas y transitorias impugnadas.
- 94.** La **Disposición Reformativa y Derogatoria Vigésimo Segunda de la LORCPM** contempla reformas a varios artículos de la LGISF. Concretamente, el numeral 1 reformó el inciso quinto del artículo 1 de la LGISF respecto del control de la Superintendencia de Bancos a la sociedad controladora y las instituciones financieras integrantes de un grupo financiero¹⁵. El numeral 2 derogó dos literales del artículo 44 de la LGISF que regula quienes pueden ser accionistas de las instituciones del sistema financiero privado¹⁶. El numeral 3 sustituyó el artículo 57 de la LGISF que determina a quienes se entenderán por grupos financieros¹⁷. El numeral 4 reformó el artículo 62 de la LGISF que indica la labor de inspección y vigilancia de la Superintendencia de Bancos a los integrantes del grupo financiero¹⁸. El numeral 5 insertó un artículo innumerado después del artículo 141 de la LGISF sobre la prohibición de los accionistas de las instituciones del sistema financiero de tener participación en otras actividades ajenas a las financieras¹⁹. Finalmente, el numeral 6 sustituyó el segundo inciso del

¹⁵ LORCPM. “**Vigésimo Segunda.- Reformas a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero:**
1. El quinto inciso del artículo 1 dirá: ‘La sociedad controladora y las instituciones financieras integrantes de un grupo financiero serán controladas por la Superintendencia de Bancos. Formarán parte de un grupo financiero únicamente las instituciones financieras privadas, incluyendo las subsidiarias o afiliadas del exterior, las de servicios financieros, de servicios auxiliares del sistema financiero que regula esta Ley...’”.

¹⁶ Ibidem. “... **2.** Deróguense las letras e) y f) del artículo 44”

¹⁷ Ibidem. “... **3.** Sustitúyase el artículo 57 por el siguiente: ‘**Art. 57.-** Para efectos de esta Ley, se entenderá por grupo financiero al integrado por:

a) Una sociedad controladora que posea un banco o una sociedad financiera privada o corporación de inversión y desarrollo, sociedades de servicios financieros o auxiliares previstas en esta Ley, así como las subsidiarias del país o del exterior de cualesquiera de las mencionadas; y,

b) Un banco o sociedad financiera o corporación de inversión y desarrollo que posea sociedades de servicios financieros o auxiliares previstas en esta Ley, así como las subsidiarias del país o del exterior de cualesquiera de éstas.

Salvo lo previsto en el inciso cuarto del artículo 17 y en el artículo 145 de esta Ley, un grupo financiero, cualquiera que sea su conformación, no podrá estar integrado por más de un banco, ni por un banco y una sociedad financiera o corporación de inversión y desarrollo, ni por más de una sociedad financiera o corporación de inversión y desarrollo al mismo tiempo, ni poseer más de una sociedad de servicios financieros o auxiliares dedicada a la misma actividad.

Se entenderá conformado un grupo financiero desde el momento en el que la sociedad controladora, el banco o la sociedad financiera o corporación de inversión y desarrollo posean una o más de las instituciones señaladas en las letras que anteceden.”

¹⁸ Ibidem. “**4.** Sustitúyase el artículo 62 por el siguiente: ‘**Art. 62.-** Todas y cada una de las instituciones integrantes del grupo, estarán sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de Bancos. Adicionalmente, la Superintendencia de Compañías para su labor de control podrá solicitar en cualquier momento información sobre grupos financieros, sin que se le oponga el sigilo bancario. Para este fin las Superintendencias mantendrán vigentes convenios de cooperación mutua.

Todas las instituciones integrantes del grupo, en forma individual y consolidada, estarán sujetas a todas las normas de solvencia y prudencia financiera y de control previstas en esta Ley.”

¹⁹ Ibidem. “**5.** A continuación del artículo 141 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, insértese un artículo innumerado del tenor siguiente:

‘**Art. ...- No podrán ser titulares, ni directa ni indirectamente, de acciones o participaciones de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad financiera los accionistas de una institución del sistema financiero privado, que posean el 6% o más del paquete accionario con derecho a voto, aun cuando individualmente considerados no posean el 6% o más del paquete accionario con derecho a voto y a criterio**

artículo 195 de la LGISF respecto de otras actividades en las que las mutualistas de ahorro y crédito pueden intervenir²⁰.

95. En cuanto a la Disposición Reformatoria y Derogatoria Vigésimo Tercera de la LORCPM²¹ insertó un artículo innumerado a continuación del artículo 74 literal c) de

del organismo de control mantengan nexos económicos, societarios de negocios y/o familiares y en conjunto superen dicho porcentaje, o que conformen una unidad de interés económico, de conformidad con la ley. Tampoco podrán serlo los miembros principales y suplentes de los directorios ni sus administradores.

Se entenderá que son titulares indirectos cuando ejerzan su derecho de propiedad sobre el 6% o más de los títulos representativos del capital suscrito de empresas, compañías, o sociedades mercantiles ajenas a la actividad financiera a través de fideicomisos o a través de este mismo mecanismo por medio de sus cónyuges o convivientes en unión de hecho.

Sin perjuicio de lo señalado, la Junta Bancaria podrá en determinados casos, establecer otros tipos de propiedad indirecta que pudieren derivarse de investigaciones realizadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Superintendencia de Compañías o la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Los propietarios de participaciones, acciones u otros que incumplan con la prohibición establecida en este artículo serán sancionados con la suspensión de sus derechos como socios o accionistas de la respectiva institución financiera y los directivos y administradores con la remoción de sus cargos; y la Superintendencia de Bancos dispondrá la incautación de sus acciones o participaciones de la respectiva institución financiera y su venta en pública subasta.

Los valores que se obtengan en la venta en pública subasta serán entregados a cada uno de los accionistas de las instituciones del sistema financiero privado, sus cónyuges o convivientes en unión de hecho, incursos en la prohibición.”.

²⁰ Ibidem. “**6.** Sustituir el segundo inciso del artículo 195 por el siguiente: ‘Podrán también invertir en el capital de empresas a las que se refieren las letras p) y q) del artículo 51 de esta Ley. En estos casos les serán aplicables todas las normas relacionadas al funcionamiento de los grupos financieros.’”.

²¹ LORCPM. “**Vigésimo Tercera.-** A continuación del artículo 74 c) de la Ley de Radiodifusión y Televisión, insértese un artículo innumerado del tenor siguiente:

‘Art. ...- No podrán ser titulares, ni directa ni indirectamente, de acciones o participaciones de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad comunicacional los accionistas de una empresa privada de comunicación de carácter nacional, que posean el 6% o más del paquete accionario con derecho a voto, aun cuando individualmente considerados no posean el 6% o más del paquete accionario con derecho a voto y a criterio del organismo de control mantengan nexos económicos, societarios de negocios y/o familiares y en conjunto superen dicho porcentaje, o que conformen una unidad de interés económico, de conformidad con la ley. Tampoco podrán serlo los miembros principales y suplentes de los directorios ni sus administradores.

Se entenderá que son titulares indirectos cuando ejerzan su derecho de propiedad sobre el 6% o más de los títulos representativos del capital suscrito de empresas, compañías, o sociedades mercantiles ajenas a la actividad comunicacional a través de fideicomisos o a través de este mismo mecanismo por medio de sus cónyuges o convivientes en unión de hecho.

Sin perjuicio de lo señalado, el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión, podrá en determinados casos, establecer otros tipos de propiedad indirecta que pudieren derivarse de investigaciones realizadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Superintendencia de Compañías o la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Los propietarios de participaciones, acciones u otros que incumplan con la prohibición establecida en este artículo serán sancionados con la suspensión de sus derechos como socios o accionistas de la respectiva empresa de comunicación y los directivos y administradores con la remoción de sus cargos; y la Superintendencia de Telecomunicaciones dispondrá la incautación de sus acciones o participaciones de la respectiva empresa de comunicación y su venta en pública subasta.

Los valores que se obtengan en la venta en pública subasta serán entregados a cada uno de los accionistas de las empresas de comunicación, sus cónyuges o convivientes en unión de hecho, incursos en la prohibición.”.

la LRTV. Dicha disposición regula la prohibición de participación de empresas de comunicación de carácter nacional en empresas, compañías o sociedad mercantiles ajenas a dicha actividad. De igual manera, especificó a quienes se consideran titulares indirectos que incurren en la mencionada prohibición y la posibilidad de determinar otros casos de propiedad por parte del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión. Finalmente, contempla la sanción a quienes incurran en la prohibición y el destino de los valores que se obtengan de la venta pública en subasta de tales participaciones.

96. Por su lado, la **Disposición Transitoria Primera de la LORCPM**²² contempla el plazo para que las personas naturales o jurídicas así como las instituciones del sistema financiero enajenen sus participaciones o acciones por incurrir en la prohibición contemplada en el numeral 5 de la antes mencionada **Disposición Reformatoria y Derogatoria Vigésimo Segunda**. Así mismo, determina que la enajenación no puede realizarse a favor de personas jurídicas o familiares vinculados a ellos. Finalmente, establece la sanción de conformidad con la ley frente al incumplimiento de dicha disposición y que la desinversión de compañías o sociedades ajenas al sector financiero incluye a las reguladas por la Ley de Mercado de Valores y la Ley General de Seguros.
97. Finalmente, la **Disposición Transitoria Segunda de la LORCPM**²³ regula la enajenación de participaciones indicadas en el párrafo anterior de las empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad de comunicaciones. Concretamente, se establece el plazo, a favor de quien no tiene que realizar tal enajenación y la correspondiente sanción en caso de incumplimiento.

²² LORCPM. “**PRIMERA.-** Las personas naturales o jurídicas que a la fecha de entrada en vigencia de la prohibición establecida en el número 5 de la Disposición Reformatoria y Derogatoria Vigésimo Segunda de esta Ley, posean directa o indirectamente acciones o participaciones del capital suscrito de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad financiera, deberán enajenarlas hasta el 13 de julio del 2012.

Las instituciones el sistema financiero tendrán el mismo plazo para enajenar sus acciones o participaciones en empresas reguladas por la Ley del Mercado de Valores y la Ley General de Seguros.

La enajenación obligatoria prevista en esta disposición no podrá realizarse a favor de personas jurídicas vinculadas ni a favor de parientes hasta dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. El incumplimiento por parte de los directivos y administradores de una institución financiera privada a esta disposición será sancionado por parte de la Superintendencia de Bancos, de conformidad con la ley. La obligación de desinvertir en compañías o sociedades mercantiles ajenas al sector financiero incluye a las reguladas por la Ley de Mercado de Valores y la Ley General de Seguros”.

²³ LORCPM. “**SEGUNDA.-** Las personas naturales o jurídicas que a la fecha de entrada en vigencia de la prohibición establecida en la Disposición Reformatoria y Derogatoria Vigésimo Tercera de esta Ley, posean directa o indirectamente acciones o participaciones del capital suscrito de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad comunicacional, deberán enajenarlas hasta el 13 de julio del 2012.

Las instituciones del sector de comunicaciones tendrán el mismo plazo para enajenar sus acciones o participaciones en empresas ajenas a la actividad comunicacional.

La enajenación obligatoria prevista en esta disposición no podrá realizarse a favor de personas jurídicas vinculadas ni a favor de parientes hasta dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. El incumplimiento por parte de los directivos y administradores de una empresa privada de comunicación de carácter nacional, a esta disposición será sancionado por parte de la Superintendencia de Telecomunicaciones, de conformidad con la ley”.

98. Ahora bien, para proceder a analizar si dichas normas responden al principio de unidad de materia en relación con la LORCPM se abordarán las normas constitucionales relevantes. Así, el artículo 136 de la Constitución²⁴ establece, entre otros requisitos, que los proyectos de ley deben referirse a una sola materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que la unidad de materia se vulnera “*cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que se hace parte*”²⁵. Además, tanto el artículo 56 de la LOFL vigente al momento de la expedición de la LORCPM²⁶ como el vigente en la actualidad²⁷ contemplan como requisitos que son calificados por el CAL que el proyecto de ley se refiera a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte.
99. De la revisión del trámite legislativo de la LORCPM, se observa que fue caracterizada como de urgencia en materia económica, conforme el artículo 140 de la Constitución²⁸ y la resolución del CAL que la calificó a trámite²⁹. De igual manera, tanto en el informe

²⁴ Constitución. “Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará”.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 75-15-IN/21 y acumulado de 5 de mayo de 2021, párr. 98. *Ver también*: Sentencia No. 22-13-IN/20 de 9 de junio de 2020, párr. 29. Sentencia No. 003-14-SIN-CC (Caso No. 0014-13-IN y acumulados) de 17 de septiembre de 2014, pág. 34. Sentencia No. 023-15-SIN-CC (Caso No. 0006-11-IN y acumulados) de 1 de julio de 2015, pág. 12.

²⁶ LOFL [artículo vigente hasta el 10 de noviembre de 2020]. “Art. 56.- Calificación de los proyectos de Ley.- El Consejo de Administración Legislativa calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional y verificará que cumpla, con los siguientes requisitos: 1. **Que se refiera a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte**” (Énfasis añadido).

²⁷ LOFJ [artículo sustituido por el artículo 50 de la Ley Reformatoria a la LOFL publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 326 de 10 de noviembre de 2020]. “Art. 56.- *Calificación de los proyectos de ley.- El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los siguientes requisitos: 1. **Que todas las disposiciones del proyecto se refieran a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte***” (Énfasis añadido).

²⁸ Constitución. “Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución”.

²⁹ Asamblea Nacional. Resolución del CAL de 31 de agosto de 2011. “Artículo 1.- Calificar el proyecto de LEY ORGÁNICA DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL PODER DE MERCADO, presentado por el señor Presidente de la República, mediante oficio T.364-SNJ-11-1063, y reenviado con oficio No. T.364-SNJ-11-1104, recibido el 30 de agosto de 2011; en virtud de que cumple con todos los requisitos señalados en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Artículo 2.- El proyecto de Ley referido en el artículo 1 de esta Resolución, es de URGENCIA EN MATERIA ECONÓMICA y prioritario para el Ecuador; por lo tanto se remite a la Comisión Especializada

para primer debate como el informe para segundo debate se señaló que la ley hace énfasis en prohibir, corregir y sancionar el abuso del poder de mercado así como regular y controlar la concentración para que las actividades económicas se den de manera adecuada y no sirvan solamente para enriquecer y dar más poder a monopolios y oligopolios³⁰.

100. Por su parte, del artículo 1 de la LORCPM³¹ se observa que su objeto, entre otros, evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado, asegurar el control del mercado, regular las concentraciones económicas y prevenir las prácticas desleales.

101. De lo expuesto, se puede verificar que las disposiciones de la LORCPM indicadas por el accionante se muestran objetiva y razonablemente en el núcleo temático de la ley. En primer lugar, si bien se refieren a disposiciones que involucran reformas a otros cuerpos normativos, las mismas regulan el control y la conformación de las instituciones financieras, grupos financieros y de las empresas de comunicación y su participación en sectores específicos de la economía, lo cual responde al objeto de la LORCPM. Es decir, las normas señaladas tienen relación con el régimen de desarrollo, de manera particular a la política comercial y su objetivo de “[e]vitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados”³². En definitiva, no vulneran el principio de unidad de materia dado que las mismas buscan prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado.

102. Por los motivos expuestos, se concluye que la LORCPM guarda conformidad con el artículo 136 al respetar el principio de unidad de materia.

3.2.2 Análisis material

103. En cuanto al análisis sobre la constitucionalidad material de las disposiciones impugnadas de la LORCPM, la cual puede ser demandada en cualquier tiempo conforme el artículo 78 numeral 1 de la LOGJCC³³, se procederá a examinar la constitucionalidad de cada uno de los artículos 28, 32, 33 y 35 (demanda caso No. 53-

del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control para el tratamiento constitucional y legal correspondiente”.

³⁰ Asamblea Nacional. Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario. Informe para primer debate del proyecto de LORCPM, pág. 5. Informe para segundo debate del proyecto de LORCPM, pág. 7.

³¹ LORCPM. “Art. 1.- Objeto.- El objeto de la presente Ley es evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado; la prevención, prohibición y sanción de acuerdos colusorios y otras prácticas restrictivas; el control y regulación de las operaciones de concentración económica; y la prevención, prohibición y sanción de las prácticas desleales, buscando la eficiencia en los mercados, el comercio justo y el bienestar general y de los consumidores y usuarios, para el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible”.

³² Constitución. Artículo 304 numeral 6.

³³ LOGJCC. “Art. 78.- Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas: 1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento”.

11-IN), la Disposición Transitoria Primera y la Disposición Reformatoria y Derogatoria Vigésimo Segunda de la LORCPM (demandas casos No. 22-12-IN y No. 25-12-IN) en virtud de las alegaciones de las demandas.

104. Sin perjuicio de lo anterior, cabe anotar que la Disposición Reformatoria Vigésimo Segunda de la LORCPM, en especial los numerales 3 y 5 que se impugnan por razones de fondo, reformó un cuerpo legal que hoy ya no está vigente como la LGISF que fue derogada por el Código Orgánico Monetario y Financiero (Disposiciones Reformatorias y Derogatorias. Capítulo 2, Derogatorias. Publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014). Al respecto, conforme el numeral 8 del artículo 76 de la LOGJCC³⁴, se observan que podrían tener la potencialidad de producir efectos jurídicos cuya constitucionalidad cabe analizarla en el presente caso debido a que las alegaciones se relacionan con la aplicación de la prohibición del artículo 312 de la Constitución que actualmente se encuentra vigente.

Artículo 28 de la LORCPM

105. Se alega la inconstitucionalidad del artículo 28 de la LORCPM porque propicia y permite prácticas y normativas restrictivas a la competencia y la creación de monopolios contrario a lo que establecen los artículos 284 numeral 8 y 336 de la Constitución.

106. Para analizar su constitucionalidad, es preciso recoger lo que desarrolla el artículo impugnado:

Art. 28.- Aplicación de restricciones.- Será admisible el establecimiento de restricciones a la competencia mediante resolución motivada de la Junta de Regulación, por razones de interés público, en cualquier sector de la economía nacional, en los siguientes casos:

- 1. Para el desarrollo de un monopolio estatal en favor del interés público;*
- 2. Para el desarrollo de sectores estratégicos de conformidad con la Constitución de la República;*
- 3. Para la prestación de servicios públicos de conformidad con la Constitución de la República;*
- 4. Para el desarrollo tecnológico e industrial de la economía nacional; y,*
- 5. Para la implementación de iniciativas de acción afirmativa a favor de la economía popular y solidaria.*

Procederá el establecimiento de restricciones a la competencia cuando se generen beneficios específicos, concretos y significativos para la satisfacción del interés general, en el ámbito o industria en la que se establezcan, se incremente la eficiencia y se generen beneficios a favor de los consumidores o usuarios, que justifiquen la aplicación de las mismas.

³⁴ LOGJCC. “Art. 76.-... 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”.

- 107.** Frente a lo anterior, se desprende que el artículo 284 numeral 8 de la Constitución contempla como uno de los objetivos de la política económica el “[p]ropiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes”. Por otro lado, el artículo 336³⁵ establece que el Estado debe impulsar y velar por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad, así como debe asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentar la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades de conformidad con la ley. Además, el artículo 335 estima que el Estado “establecerá los mecanismos de sanción **para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal**” (Énfasis añadido).
- 108.** De lo expuesto, se puede observar que, en efecto, el artículo 28 permite restricciones a la competencia mientras que la Constitución, entre otras cuestiones, contempla que el comercio justo y que el Estado debe establecer mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal. En tal sentido, en principio, el artículo impugnado que desarrolla restricciones a la competencia sería inconstitucional por generar precisamente situaciones que contravienen a los objetivos y obligaciones del Estado en la economía. Al respecto, no se debe desconocer que en el mercado concurren diferentes agentes, los cuáles pueden ser privados y de la economía popular y solidaria, así como del sector público. Así, la intervención del Estado y sus instituciones en la economía, principalmente como ente regulador, no debe distorsionar o irse en contra de lo que busca la propia Constitución. Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad con los principios y reglas generales del control abstracto de constitucionalidad de permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico y de interpretación conforme³⁶, se procederá a analizar al artículo 28 de la LORCPM de conformidad con el resto de disposiciones constitucionales³⁷ y de esta manera establecer una interpretación compatible con ella.
- 109.** En cuanto al numeral 1 del artículo 28 de la LORCPM que contempla el establecimiento de restricciones a la competencia para el desarrollo de un monopolio estatal, se observa en primer lugar que la Constitución da prevalencia al interés general sobre el interés

³⁵ Constitución. “Art. 336.- El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad.

El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley”.

³⁶ LOGJCC. “Art. 76.-... 4. Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico.- El examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico. 5. Interpretación conforme.- Cuando exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella. De igual modo, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada”.

³⁷ LOGJCC. “Art. 3.- ... 5. Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”.

particular en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos³⁸. Por su parte, el artículo 304 numeral 6 de la Constitución establece como uno de los objetivos de la política comercial el “[e]vitar las prácticas monopolísticas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados” (Énfasis añadido), mientras que el artículo 336 determina que el Estado “impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad” (Énfasis añadido). En virtud de lo anterior, esta Corte reconoce que podrían existir sectores de la economía en donde no pueden resultar atractivos para la intervención del sector privado al no ser rentables, sin embargo, pueden estar vinculados a la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de derechos consagrados en la Constitución³⁹, lo cual justificaría su intervención. De tal manera, el ejercicio de esta atribución reconocida en el artículo 28 de la LORCPM debe ser excepcional y proporcional debido a que no en todos los sectores de la economía puede presentarse esta posibilidad del establecimiento del monopolio estatal. Además, no debe realizarse en perjuicio de otros derechos y garantías reconocidos en la Constitución, por lo que deben existir estudios que den cuenta de su necesidad en observancia de los principios de transparencia y participación ciudadana⁴⁰.

110. Ahora bien, respecto de las restricciones a la competencia para el desarrollo de sectores estratégicos y prestación de servicios públicos establecidos en los numerales 2 y 3 del artículo 28 de la LORCPM, se observa que la Constitución establece que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, por lo que son de su control exclusivo⁴¹, así como determina que el Estado es el

³⁸ Constitución. “Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:... 2. **Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular**, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto” (Énfasis añadido).

³⁹ Constitución. “Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes... Art. 85.- ... 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.”

⁴⁰ Constitución. “Art. 96.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos... Art. 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:... 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social”.

⁴¹ Constitución. “Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de **administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos**, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

responsable de la provisión de servicios públicos⁴². De esta manera, el artículo 315 de la Constitución⁴³ determina que el Estado, para la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de servicios públicos, debe constituir empresas públicas. Por su parte, el artículo 316⁴⁴ de la norma suprema contempla la posibilidad de delegar la participación estatal en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas o, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular o solidaria.

- 111.** Sobre las restricciones a la competencia para el desarrollo tecnológico e industrial de la economía nacional contemplado en el numeral 4 del artículo 28 de la LORCPM, de la Constitución se observan varias normas que regulan estos aspectos: el numeral 2 del artículo 284 de la Constitución⁴⁵ desarrolla como parte de los objetivos de la política económica, entre otros, el incentivo a la producción nacional y la acumulación del conocimiento científico y tecnológico; el numeral 3 del artículo 304⁴⁶ contempla como objetivo de la política comercial el fortalecer el aparato productivo y la producción nacional; el artículo 306⁴⁷ establece que el Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente, entre otros, a la producción nacional; los numerales 3 y 4 del artículo 334⁴⁸ determinan que el Estado, para promover el acceso equitativo a los factores de producción, debe impulsar y aportar el desarrollo y difusión de conocimientos y tecnologías orientados a los procesos de producción, así como desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y energética y para generar empleo y valor agregado; el artículo

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

⁴² Constitución. “Art. 314.- El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley...”.

⁴³ Constitución. “Art. 315.- El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas...”.

⁴⁴ Constitución. “Art. 316.- El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.

El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley”.

⁴⁵ Constitución. “Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos:... 2. **Incentivar la producción nacional**, la productividad y competitividad sistémicas, **la acumulación del conocimiento científico y tecnológico**, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional” (Énfasis añadido).

⁴⁶ Constitución. “Art. 304.- La política comercial tendrá los siguientes objetivos:... 3. Fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales”.

⁴⁷ Constitución. “Art. 306.- ...El Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza”.

⁴⁸ Constitución. “Art. 334.- El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá:... 3. Impulsar y apoyar el desarrollo y la difusión de conocimientos y tecnologías orientados a los procesos de producción.

4. Desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado”.

335 indica que el Estado debe definir una política de precios orientada a proteger la producción nacional; el numeral 3 del artículo 385⁴⁹ precisa como finalidad del sistema nacional de ciencia y tecnología el desarrollo de tecnologías e innovaciones que impulsen, entre otros, la producción nacional y eleven la eficiencia y la productividad.

112. Finalmente, el numeral 5 del artículo 28 de la LORCPM contempla la restricción de la competencia para la implementación de iniciativas de acción afirmativa a favor de la economía popular y solidaria. Al respecto, la Constitución establece en su artículo 288⁵⁰ que en las compras públicas se priorizarán los productos y servicios nacionales, en especial los provenientes de la economía popular y solidaria. Por su parte, el artículo 311 determina que, entre otros, el sector financiero popular y solidario recibirá un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado “*en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria*”. Además, como se observó anteriormente, el artículo 316 contempla la posibilidad de delegar a la economía popular y solidaria la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos.

113. En definitiva, se puede apreciar que las normas constitucionales desarrollan una serie de disposiciones encaminadas a favorecer la participación del Estado en la economía y la prevalencia del interés público sobre el privado en cada uno de los casos contemplados en el artículo 28 de la LORCPM. Sin embargo, como ya se indicó, esta posibilidad de intervención en el mercado no debe obviar que en la práctica el Estado puede comportarse precisamente como un agente económico que puede incurrir en prácticas y situaciones que la propia Constitución trata de evitar como, por ejemplo, lo son los monopolios y oligopolios. En tal sentido, la potestad de establecer restricciones a la competencia en los casos señalados en la norma impugnada será constitucional siempre y cuando cumpla con la siguiente interpretación conforme:

“El establecimiento de restricciones a la competencia establecidas en cada uno de los casos del artículo 28 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado deben tratarse de medidas excepcionales y proporcionales que respondan al interés público y que busquen el ejercicio concreto y real de los derechos reconocidos en la Constitución. En tal sentido, la resolución motivada de la Junta de Regulación debe justificarse en razones públicas y debe contar con estudios técnicos realizados por entidades estatales dentro del ámbito de su competencia y en observancia de los principios de transparencia y participación ciudadana. Para el efecto, los beneficios específicos, concretos y significativos para la satisfacción del interés general deben observar las normas y objetivos desarrollados en el Título VI de la Constitución referente al Régimen de Desarrollo por lo que, en el caso de encontrarse situaciones contrarias al comercio

⁴⁹ Constitución. “Art. 385.- El sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía, tendrá como finalidad:... 3. Desarrollar tecnologías e innovaciones que impulsen la producción nacional, eleven la eficiencia y productividad, mejoren la calidad de vida y contribuyan a la realización del buen vivir”.

⁵⁰ Constitución. “Art. 288.- Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas”.

justo y la libre competencia en igualdad de condiciones que atenten a tales fines, la Junta de Regulación deberá dejar sin efecto dicha restricción”.

114. Por lo tanto, esta Corte Constitucional determina la interpretación conforme del artículo 28 de la LORCPM de acuerdo a lo indicado en el párrafo anterior.

Artículo 32 de la LORCPM

115. Sobre el artículo 32 de la LORCPM, se alega la vulneración del artículo 335 de la Constitución debido a que la atribución otorgada en la ley al Presidente de la República le corresponde al Estado ecuatoriano, por lo que debió crearse un ente estatal conforme las normas constitucionales antes señaladas.

116. Al respecto, el artículo en mención concretamente establece:

Art. 32.- Autorización excepcional reservada al Ejecutivo.- Corresponde a la Función Ejecutiva, de modo excepcional y temporal, mediante Decreto Ejecutivo, la definición de políticas de precios necesarias para beneficio del consumo popular, así como para la protección de la producción nacional y la sostenibilidad de la misma.

En el sector agroalimentario se podrá establecer mecanismos para la determinación de precios referenciales.

La Superintendencia de Control del Poder de Mercado examinará permanentemente los efectos de las políticas de precios autorizada bajo este artículo. De determinar que se ha aplicado de manera abusiva o que el efecto es pernicioso en términos agregados, procederá inmediatamente de conformidad con el inciso segundo del artículo 31 de esta Ley.

117. Ahora bien, el artículo 335 de la Constitución⁵¹ determina que el Estado regulará e intervendrá cuando sea necesario en los intercambios y transacciones económicas y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios y toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos. De igual manera, como se indicó anteriormente, el Estado debe definir una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecer mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados o de abuso de posición de dominio de mercado y otras prácticas de competencia desleal⁵².

⁵¹ Constitución. “Art. 335.- El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.

El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal”.

⁵² Sobre este aspecto, por ejemplo, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 1-09-IN/19 de 20 de agosto de 2019 señaló: “21. La existencia de un monopolio en un mercado significa que exista un solo oferente, que goza de una posición privilegiada en el mercado; en cambio el oligopolio se refiere a la existencia de

- 118.** De lo anterior, no se observa que esta autorización excepcional a la Función Ejecutiva sea inconstitucional. En primer lugar, el artículo 141 de la Constitución establece que la Función Ejecutiva está integrada, entre otros, por los organismos e instituciones *“necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”*. Por otro lado, el artículo 147 desarrolla las atribuciones y deberes del Presidente de la República, entre los que se encuentra, sin perjuicio de las que determine la ley, el definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva⁵³. En relación con lo anterior, el artículo 261 numeral 5 determina como competencia exclusiva del Estado central las *“políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento”*.
- 119.** De lo anterior, se verifica que esta autorización excepcional y temporal al Ejecutivo para la definición de las políticas de precios necesarias para el consumo popular y la protección y sostenibilidad de la producción nacional se enmarca en las competencias y atribuciones que la Constitución le otorga como parte del Estado central y en relación a la política económica. Además, se trata de una atribución contemplada en una ley como la LORCPM, lo cual guarda conformidad con el artículo 147 de la norma suprema.
- 120.** De tal manera, el que dicha atribución se la haya otorgado al Ejecutivo no inobserva las normas constitucionales antes señaladas, pese a que, como lo afirma el accionante, el artículo 335 de la Constitución establece que el Estado puede controlar e intervenir cuando sea necesario en los intercambios y transacciones económicas y puede definir una política de precios orientada a proteger la producción nacional. Al contrario, tomando en cuenta la posibilidad del Ejecutivo de ejercer la rectoría de políticas públicas, entre ellas la económica por ser parte del Estado central, lo que busca el artículo 32 de la LORCPM es operativizar el artículo 335. Además, conforme el artículo 31 de la LORCPM⁵⁴, se le otorga a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado la posibilidad de examinar los efectos de la política de precios autorizada y de determinar si se la ha aplicado de manera abusiva o que su efecto es pernicioso.

pocos vendedores, que de igual manera tendrían una posición de poder en el mercado. De tal suerte que estas figuras constituyen distorsiones del mercado, que limitarían la libre competencia y crearían una situación ventajosa para cierto grupo de empresas o personas en perjuicio de otros oferentes y del consumidor”.

⁵³ Constitución. “Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, **además de los que determine la ley:** ... 3. **Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva**” (Énfasis añadido).

⁵⁴ LORCPM. “Art. 31.- Evaluación de las Ayudas Públicas.- La Superintendencia de Control del Poder de Mercado examinará permanentemente las ayudas públicas conferidas en virtud de las disposiciones de este capítulo, y evaluará que cumplan con los fines que motivaron su implementación. Salvo en los casos en que no se trate de actividades o sectores económicos reservados exclusivamente al Estado, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado propondrá las medidas apropiadas para el desarrollo progresivo del régimen de competencia en las actividades o los sectores beneficiarios.

Si la Superintendencia comprobare que una ayuda otorgada por el Estado o mediante recursos públicos no cumple con el fin para el cual se otorgó, o se aplica de manera abusiva o es contraria al objeto de esta Ley, mediante informe motivado, instará y promoverá su supresión o modificación dentro del plazo que determine”.

121. Por lo expuesto, se concluye que el artículo 33 de la LORCPM no es contrario al artículo 335 de la Constitución.

Artículo 33 de la LORCPM

122. Se alega sobre el artículo 33 de la LORCPM que inobserva el artículo 238 de la Constitución porque la Junta de Regulación, perteneciente al Ejecutivo podría tener directa intervención y afectar a la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados.

123. El mencionado artículo impugnado contempla:

Art. 33.- De los órganos, instituciones y empresas públicas.- Los organismos, instituciones públicas, órganos de control, empresas públicas, de economía mixta, entidades públicas, gobiernos autónomos descentralizados, dentro de su potestad normativa, respecto de su contratación y de las prestaciones de servicios públicos realizadas en mercados relevantes de libre competencia, respetarán y aplicarán los principios, derechos y obligaciones consagrados en la presente Ley.

124. Es decir, la norma impugnada se aplica, entre otros, a los gobiernos autónomos descentralizados al momento de ejercer su potestad normativa respecto de su contratación y de la prestación de servicios públicos realizados en mercados relevantes de libre competencia. Concretamente, se determina que deben respetar y aplicar los principios, derechos y obligaciones consagradas en la LORCPM.

125. Para observar el contexto normativo de dicha disposición, se tiene que el artículo 4 de la LORCPM desarrolla los lineamientos para la regulación y los principios para la aplicación de la política pública en la regulación y control del poder de mercado, entre los que se encuentran:

- 1. El reconocimiento del ser humano como sujeto y fin del sistema económico.*
- 2. La defensa del interés general de la sociedad, que prevalece sobre el interés particular.*
- 3. El reconocimiento de la heterogeneidad estructural de la economía ecuatoriana y de las diferentes formas de organización económica, incluyendo las organizaciones populares y solidarias.*
- 4. El fomento de la desconcentración económica, a efecto de evitar prácticas monopólicas y oligopólicas privadas contrarias al interés general, buscando la eficiencia en los mercados.*
- 5. El derecho a desarrollar actividades económicas y la libre competencia de los operadores económicos al mercado.*
- 6. El establecimiento de un marco normativo que permita el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas, en un sistema de libre competencia.*
- 7. El impulso y fortalecimiento del comercio justo para reducir las distorsiones de la intermediación.*

8. *El desarrollo de mecanismos que garanticen que las personas, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos a través de la redistribución de los recursos como la tierra y el agua.*

9. *La distribución equitativa de los beneficios de desarrollo, incentivar la producción, la productividad, la competitividad, desarrollar el conocimiento científico y tecnológico; y,*

10. *La necesidad de contar con mercados transparentes y eficientes.*

126. Posteriormente, en el artículo 5 de la LORCPM⁵⁵ se contempla que la Superintendencia de Control del Poder de Mercado es quien debe determinar para cada caso el mercado relevante, para lo cual debe considerar el mercado del producto o servicio, el mercado geográfico y las características relevantes de los grupos específicos de vendedores y compradores que participan en dicho mercado.

127. En lo principal la LORCPM regula el poder de mercado y su forma de determinación; investiga y sanciona las conductas de abuso del poder de mercado (artículos 7 a 10) y los acuerdos y prácticas restrictivas; regula las exenciones y regla de mínimos (artículo 11 a 13); controla las operaciones de concentración económica; calcula el volumen de negocios de los operadores; establece sanciones; define sanciones; define las operaciones exentas y las decisiones de la autoridad (artículos 14 a 24); y, controla las prácticas desleales (artículos 25 a 27).

128. Frente a lo expuesto, se acusa que la norma impugnada contraviene el artículo 238 de la Constitución, el cual contempla que 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”.

⁵⁵ LORCPM. “Art. 5.- Mercado relevante.- A efecto de aplicar esta Ley la Superintendencia de Control del Poder de Mercado determinará para cada caso el mercado relevante. Para ello, considerará, al menos, el mercado del producto o servicio, el mercado geográfico y las características relevantes de los grupos específicos de vendedores y compradores que participan en dicho mercado.

El mercado del producto o servicio comprende, al menos, el bien o servicio materia de la conducta investigada y sus sustitutos. Para el análisis de sustitución, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado evaluará, entre otros factores, las preferencias de los clientes o consumidores; las características, usos y precios de los posibles sustitutos; los costos de la sustitución; así como las posibilidades tecnológicas y el tiempo requerido para la sustitución.

El mercado geográfico comprende el conjunto de zonas geográficas donde están ubicadas las fuentes alternativas de aprovisionamiento del producto relevante. Para determinar las alternativas de aprovisionamiento, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado evaluará, entre otros factores, los costos de transporte, las modalidades de venta y las barreras al comercio existentes.

La determinación del mercado relevante considerará las características particulares de los vendedores y compradores que participan en dicho mercado. Los competidores de un mercado relevante deberán ser equiparables, para lo cual se considerará las características de la superficie de venta, el conjunto bienes que se oferta, el tipo de intermediación y la diferenciación con otros canales de distribución o venta del mismo producto”.

- 129.**Ahora bien, para comprender de mejor manera la autonomía establecida en el artículo 238 de la Constitución es oportuno remitirse al artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (en adelante “COOTAD”) que establece que la misma se entiende como *“el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes”*.
- 130.**Como se indicó anteriormente, la norma impugnada conlleva a que los gobiernos autónomos descentralizados respeten y apliquen los principios, derechos y obligaciones consagrados en la LORCPM al momento de ejercer su potestad normativa. Si bien se refiere a la contratación y prestación de servicios públicos realizados en mercados relevantes de libre concurrencia que son determinados por la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, no se observa una intromisión en la capacidad de estos niveles de gobierno para regirse mediante sus normas y órganos. Incluso, de forma expresa la norma impugnada señala que este respeto que se debe dar a la LORCPM es al momento de ejercer su potestad normativa. Es decir, contrario a lo sostenido por el accionante, el artículo 33 de la LORCPM no interfiere en las competencias de los GADS porque solo se establecen lineamientos generales para que sus decisiones se adecúen a los principios de la ley que, a la final, son de naturaleza constitucional y pretenden la preservación del orden público por encima de los intereses particulares.
- 131.**En virtud de lo expuesto, se concluye que el artículo 33 de la LORCPM no es contrario al artículo 238 de la Constitución.

Artículo 35 de la LORCPM

- 132.**Sobre el artículo 35 de la LORCPM se exponen los siguientes cargos: i) contraviene lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución porque conforma una Junta de Regulación con miembros designados por el Presidente de la República; ii) vulnera los artículos 335 y 336 de la Constitución porque se establecen atribuciones para la Función Ejecutiva que no le corresponden debido a que debía crearse un organismo estatal; iii) no cumple con el artículo 95 de la Constitución en cuanto son designaciones que dependen directamente de la Presidencia de la República; iv) se encuentra en contradicción con el artículo 210 de la Constitución porque le corresponde a la Función de Transparencia y Control Social nombrar a los miembros de los organismos estatales; v) al establecerse que la Junta de Regulación tendrá las funciones previstas en el reglamento a la ley se contraviene lo previsto en el artículo 226 de la Constitución; vi) existe contradicción con el artículo 232 de la Constitución debido a que la Junta de Regulación al ser organismo de control no podría estar compuesta por los mismos controlados, es decir, por el mismo gobierno.
- 133.**El mencionado artículo de la ley contempla:

Art. 35.- Facultades de la Función Ejecutiva.- Corresponde a la Función Ejecutiva la rectoría, planificación, formulación de políticas públicas y regulación en el ámbito de esta Ley.

La regulación estará a cargo de la Junta de Regulación, cuyas atribuciones estarán establecidas en el Reglamento General de esta Ley, exclusivamente en el marco de los deberes, facultades y atribuciones establecidos para la Función Ejecutiva en la Constitución. La Junta de Regulación tendrá facultad para expedir normas con el carácter de generalmente obligatorias en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.

El Superintendente de Control del Poder de Mercado o su delegado participará en las sesiones de la Junta de Regulación en calidad de invitado con voz informativa pero sin voto.

La Junta de Regulación estará integrada por las máximas autoridades de las carteras de estado, o sus delegados, a cargo de la Producción, la Política Económica, los Sectores Estratégicos y el Desarrollo Social.

134. Ahora bien, en cuanto a los cargos i) y ii) se observa que se alega la vulneración a los artículos 1, 335 y 336 de la Constitución⁵⁶ porque la Junta de Regulación se conforma por miembros designados por el Presidente de la República y porque se otorgan atribuciones a la Función Ejecutiva que no le corresponderían. De la revisión de las normas constitucionales no se observa que las mismas establezcan la forma de composición de la Junta de Regulación ni prohíban a la Función Ejecutiva la rectoría, planificación, formulación de políticas públicas y regulación en el ámbito del control del poder de mercado. Al contrario, se trata de normas que de forma general definen el tipo de Estado y establecen sus atribuciones y obligaciones sobre los intercambios y transacciones económicas, la definición de políticas de precios, el comercio justo, la transparencia y eficiencia de los mercados y la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades.

135. Adicionalmente, según lo indicado anteriormente, los artículos 141, 147, 154 numeral 1 y 261 numeral 5 de la Constitución facultan a la Función Ejecutiva para que ejerza la rectoría, planificación, formulación de políticas públicas y regulación en el ámbito

⁵⁶ Constitución. “Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada...”

Art. 335.- El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.

El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal

Art. 336.- El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad.

El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley”.

económico, y más concretamente en aquel contemplado en la LORCPM, así como para que las máximas autoridades de las carteras de estado, o sus delegados (producción, la política económica, los sectores estratégicos y el desarrollo social) integren la Junta de Regulación. En otras palabras, dichas disposiciones facultan a que la Función Ejecutiva pueda intervenir en los sectores relacionados con el ámbito de competencia de la Junta de Regulación e integren dicho organismo, tomando en cuenta que se trata de una de las funciones del Estado desarrolladas en la Constitución. Por tales motivos, se desestiman las alegaciones i) y ii).

136.En cuanto al cargo iii), se observa que el artículo 95 de la Constitución⁵⁷ contempla el derecho de las personas de participar en la toma de decisiones, planificación, gestión de asuntos públicos y en el control de las instituciones del Estado y sus representantes. El mismo artículo contempla que este derecho se ejerce por medio de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria.

137.Sobre los principios de participación señalados en dicha norma, la Corte Constitucional ha señalado que tienen como objetivo propiciar la deliberación como mecanismo de definición y resolución de nuestros intereses, en donde la discusión con otros es la ventaja que nos ayuda a advertir las deficiencias en el razonamiento y a contribuir a tomar mejores decisiones⁵⁸.

138.Sin perjuicio de lo anterior, no se advierte que el artículo 35 de la LORCPM al determinar que la Junta de Regulación está integrada por las máximas autoridades de ciertas carteras de Estado inobserve el artículo 95 de la Constitución. Al respecto, la norma impugnada no restringe el derecho de las personas a participar en la toma de decisiones, planificación, gestión de asuntos públicos y control de las instituciones del Estado y sus representantes. De igual manera, dicha norma no supone trabas o injerencia alguna en el ejercicio del derecho de participación por medio de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria. Por lo tanto, se desestima la alegación iii).

139.Sobre el cargo iv), se desprende del artículo 210 de la Constitución⁵⁹ que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es la entidad encargada de escoger, entre

⁵⁷ Constitución. “Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

⁵⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 14-11-IN/20 de 22 de enero de 2020, párr. 29.

⁵⁹ Constitución. “Art. 210.- En los casos de selección por concurso de oposición y méritos de una autoridad, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social escogerá a quien obtenga la mejor puntuación en el respectivo concurso e informará a la Asamblea Nacional para la posesión respectiva.

Cuando se trate de la selección de cuerpos colegiados que dirigen entidades del Estado, el Consejo designará a los miembros principales y suplentes, en orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso. Los miembros suplentes sustituirán a los principales cuando corresponda, con apego al orden de su calificación y designación.

quien obtenga la mejor puntuación en el respectivo concurso de oposición y méritos, a la autoridad que requiera dicho procedimiento. Respecto de la selección de cuerpos colegiados que dirigen las entidades del Estado, la misma norma dispone que el Consejo designará a los miembros principales y suplentes, en orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso.

140. Dichas autoridades y cuerpos colegiados que dirigen las entidades del Estado se encuentran expresamente establecidas en los numerales 10, 11 y 12 del artículo 208 de la Constitución que desarrolla como deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social:

*...10. Designar a la primera autoridad de la **Procuraduría General del Estado** y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.*

*11. Designar a la primera autoridad de la **Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado**, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.*

*12. Designar a los miembros del **Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura**, luego de agotar el proceso de selección correspondiente. (Énfasis añadido)*

141. Para el ejercicio de esta atribución, el artículo 55 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social⁶⁰ (en adelante “*LOCPCCS*”) contempla que dicho organismo debe organizar comisiones ciudadanas de selección que estarán encargadas de realizar el concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría y derecho a la impugnación ciudadana para la designación de las autoridades antes mencionadas “*y las demás necesarias para designar a las y los miembros de otros cuerpos colegiados de las entidades del Estado de conformidad con la Constitución y la ley*”. Respecto de la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las

Quienes se encuentren en ejercicio de sus funciones no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos. Se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres, así como de igualdad de condiciones para la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior”.

⁶⁰ LOCPCCS. “Art. 55.- Organización.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para cumplir sus funciones de designación, organizará comisiones ciudadanas de selección que estarán encargadas de realizar el concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría y derecho a la impugnación ciudadana para la designación de las siguientes autoridades: Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado y miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura, y las demás necesarias para designar a las y los miembros de otros cuerpos colegiados de las entidades del Estado de conformidad con la Constitución y la ley.

Todas las designaciones tanto de autoridades como de representantes ciudadanos que se deleguen al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se harán a través de los procesos de selección por medio de las comisiones ciudadanas que deberán conformarse para el efecto, excepto para designar a las autoridades que provienen de ternas presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.

El desarrollo de los procesos de veeduría e impugnación ciudadana para la designación del Procurador General del Estado y de las o los Superintendentes, de las ternas enviadas por la Presidenta o Presidente de la República, serán efectuados directamente por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”.

superintendencias, tanto los artículos 55 y 68 de la LOCPCCS⁶¹ contemplan que el Consejo los designará directamente luego del proceso de veeduría e impugnación ciudadana correspondientes.

142. De lo desarrollado, no se observa que se configure una obligación de establecer un concurso de oposición y méritos para la designación de los miembros de la Junta de Regulación pese a tratarse de un órgano colegiado. En primer lugar, la propia LORCPM no establece tal procedimiento para la conformación de la Junta. Por otro lado, sí se contempla este proceso de designación para el Superintendente de Control del Poder de Mercado debido a que, según el numeral 10 del artículo 208 de la Constitución y el propio artículo 43 de la LORCPM⁶², debe ser designado por el Consejo de Participación de la terna propuesta por el Presidente de la República. Por lo tanto, no se verifica una vulneración del artículo 210 de la Constitución y, en consecuencia, se desestima el cargo iv).

143. Respecto del cargo v), se observa que el artículo 226 de la Constitución⁶³ establece que las instituciones del Estado, organismos, dependencias, servidores y servidoras y personas que actúen en función de una potestad estatal ejercerán únicamente las competencias y facultades que la Constitución y la ley les atribuya. Al respecto, la Corte Constitucional ha contemplado que dicha norma se refiere al principio de legalidad, el cual exige un comportamiento restrictivo por parte de quienes ejercen potestades públicas: “i) *actuar con competencia y con las facultades otorgadas por la Constitución o la ley*, ii) *coordinar con otras entidades y órganos de la administración pública para lograr sus fines*, y iii) *lograr el efectivo goce y ejercicio de los derechos*”⁶⁴.

144. En el caso del artículo 35 de la LORCPM impugnado, se indica que las atribuciones de la Junta de Regulación estarán establecidas en el reglamento de la ley “*exclusivamente en el marco de los deberes, facultades y atribuciones establecidos para la Función Ejecutiva en la Constitución*”. Además, el mismo artículo establece que la Junta tiene la facultad para “*expedir normas con el carácter de generalmente obligatorias en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales*”.

⁶¹ LOCPCCS. “Art. 68.- Designación de ternas del Ejecutivo.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social designará a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias, de entre las ternas propuestas por la Presidenta o el Presidente de la República, luego del proceso de veeduría e impugnación ciudadana correspondientes. Las ternas propuestas estarán conformadas respetando la alternabilidad entre hombres y mujeres y bajo el principio de interculturalidad”.

⁶² LORCPM. “Art. 43.- Designación.- El Superintendente será nombrado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de una terna enviada por el Presidente de la República para tal efecto, en la forma y con los requisitos previstos en la Constitución de la República y la ley...”.

⁶³ Constitución. “Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

⁶⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 17-14-IN/20 de 24 de junio de 2020, párr. 33.

145. De lo anotado, se puede apreciar que la ley expresamente contempla que la función de la Junta es la de emitir normas obligatorias en las materias propias de su competencia sin que pueda alterar o innovar disposiciones legales, mismas que deben estar desarrolladas en el reglamento de la ley. Sin perjuicio de lo anterior, se puede apreciar del texto de la propia LORCPM que se señalan como atribuciones de la Junta las siguientes: determinar los criterios para la aplicación de la regla de mínimos (artículo 13⁶⁵); establecer el monto en remuneraciones básicas unificadas del volumen de negocios total en el Ecuador de los operadores económicos susceptible de notificación por concentración económica (artículo 16.a⁶⁶); y, emitir resolución motivada para el establecimiento de restricciones a la competencia (artículo 28⁶⁷). De tal manera, sin que esta Corte se pronuncie sobre su conformidad con la Constitución o la LORCPM, el artículo 42 del Reglamento⁶⁸ detalla las mencionadas facultades de la Junta.

⁶⁵ LORCPM. “Art. 13.- Regla de mínimos.- Las prohibiciones establecidas en el artículo 11 no se aplicarán aquellas conductas de operadores económicos que por su pequeña escala de operación y /o por su escasa significación, no sean capaces de afectar de manera significativa a la competencia. La Junta de Regulación determinará los criterios para la aplicación de la regla de mínimos”.

⁶⁶ LORCPM. “Art. 16.- Notificación de concentración.- Están obligados a cumplir con el procedimiento de notificación previa establecido en esta Ley, los operadores económicos involucrados en operaciones de concentración, horizontales o verticales, que se realicen en cualquier ámbito de la actividad económica, siempre que se cumpla una de las siguientes condiciones:

a) Que el volumen de negocios total en el Ecuador del conjunto de los partícipes supere, en el ejercicio contable anterior a la operación, el monto que en Remuneraciones Básicas Unificadas vigentes haya establecido la Junta de Regulación”.

⁶⁷ LORCPM. “Art. 28.- Aplicación de restricciones.- Será admisible el establecimiento de restricciones a la competencia mediante resolución motivada de la Junta de Regulación, por razones de interés público, en cualquier sector de la economía nacional...”.

⁶⁸ Reglamento a la LORCPM. “Art. 42.- Atribuciones de la Junta de Regulación.- La Junta de Regulación tendrá las siguientes facultades:

a) Ejercer la rectoría en la formulación de políticas públicas y su planificación en el ámbito de la ley, conforme a los deberes, facultades y atribuciones establecidos para la Función Ejecutiva en la Constitución de la República;

b) Expedir actos normativos para la aplicación de la Ley respecto del control de abuso de poder de mercado, acuerdos y prácticas restrictivas, competencia desleal y concentración económica, sin que dichos actos normativos puedan alterar o innovar las disposiciones legales o el presente Reglamento;

c) Expedir criterios para la evaluación de las prácticas determinadas en la Ley;

d) Autorizar, mediante resolución motivada, el establecimiento de restricciones a la competencia, de conformidad con el artículo 28 de la Ley;

e) Determinar los criterios para la aplicación de la regla de mínimos en materia de acuerdos y prácticas restrictivas;

f) Fijar el monto del volumen de negocios total en el Ecuador, del conjunto de los partícipes en una operación de concentración económica, a partir del cual se debe cumplir con el procedimiento de notificación previa de conformidad con el literal a) del artículo 16 de la Ley;

g) Fijar el monto mínimo de las ayudas públicas a partir del cual se aplicarán las condiciones y procedimientos establecidos en los artículos 29 y 31 de la Ley y los artículos 35 a 38 de este Reglamento;

h) Promover, coordinar e impulsar la suscripción de instrumentos internacionales de cooperación en las materias regladas por la Ley;

i) Emitir recomendaciones para el establecimiento de políticas de precios necesarias para beneficio del consumo popular, así como para la protección de la producción nacional y la sostenibilidad de la misma;

j) Celebrar acuerdos de cooperación y entendimiento con las agencias de regulación y control o los órganos del poder público competentes para emitir regulación sectorial de conformidad con la ley, a fin de establecer la relación que existirá entre ellos respecto de las cuestiones que exigen medidas conjuntas; y,

k) Las demás que le atribuyan la Ley y la normativa reglamentaria.

- 146.** En tal sentido, no se observa que el artículo 35 de la LORCPM inobserve el artículo 226 de la Constitución toda vez que la remisión al reglamento para desarrollar las competencias de la Junta de Regulación no se realiza en perjuicio de su obligación de actuar conforme las facultades otorgadas por la misma ley. Al respecto, cabe recordar que el presidente tiene un margen de actuación amplio para regular y encauzar la operatividad de la ley mediante el reglamento, sin embargo, no debe llegar a contravenirla ni alterarla⁶⁹ conforme el artículo 147 numeral 13 de la Constitución⁷⁰. Por los motivos expuestos, se desestima el cargo v).
- 147.** Finalmente, sobre el cargo vi) se observa que el artículo 232 de la Constitución⁷¹ contempla que no pueden ser funcionarios ni funcionarias ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan. Además, la norma constitucional señala que los servidores y servidoras se deben abstener de actuar en los casos en los que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.
- 148.** Sobre este artículo, la Corte Constitucional ha manifestado que su finalidad es “*evitar el conflicto de intereses particulares en los que se pudieran ver inmersos controlados y controladores*” (Énfasis añadido)⁷².
- 149.** Ahora bien, la Junta de Regulación se trata, como su nombre lo dice, de una instancia de regulación en el ámbito de la regulación y control del poder de mercado. En tal sentido, para observar el artículo 232 de la Constitución no debe estar conformada por quienes tengan intereses particulares en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.
- 150.** De conformidad con el artículo 2 de la LORCPM⁷³, el ámbito de aplicación de la ley son los operadores económicos, sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas,

La Superintendencia de Control del Poder de Mercado deberá informar a la Junta de Regulación sobre el cumplimiento y la correcta aplicación de las normas de carácter general emitidas por la Junta de Regulación, cuando esta lo requiera”.

⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 26-18-IN y acumulados de 28 de octubre de 2020, párr. 122.

⁷⁰ Constitución. “Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:... 13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”.

⁷¹ Constitución. “Art. 232.- No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.

Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios”.

⁷² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-11-SIN-CC (Caso No. 0002-11-IN) de 21 de junio de 2011, pág. 24. *Ver también:* Sentencia No. 016-12-SIN-CC (Caso No. 0039-11-IN) de 26 de abril de 2012, pág. 10.

⁷³ LORCPM. “Art. 2.- Ámbito.- Están sometidos a las disposiciones de la presente Ley todos los operadores económicos, sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales y extranjeras, con o sin fines de lucro, que actual o potencialmente realicen actividades económicas en todo o en parte del territorio nacional, así como los gremios que las agrupen, y las que realicen actividades económicas fuera del país,

nacionales y extranjeras, con o sin fines de lucro, que realicen actividades económicas en el Ecuador, así como gremios que las agrupen y las que realicen actividades económicas fuera del país en la medida que sus actos puedan producir efectos perjudiciales en el mercado nacional. Por su parte, el artículo 35 de la LORCPM contempla que la Junta de Regulación está integrada por “*las máximas autoridades de las carteras de estado, o sus delegados, a cargo de la Producción, la Política Económica, los Sectores Estratégicos y el Desarrollo Social*”.

151. Según lo analizado, no se verifica que la Junta de Regulación se encuentre conformada por quienes tengan intereses particulares en las áreas que vayan a ser reguladas o representen a terceros que los tengan, es decir, por aquellas personas respecto de las cuales la LORCPM tiene su ámbito de aplicación. Si bien la misma Constitución reconoce la participación activa del Estado en la economía, los miembros de la Junta de Regulación no son operadores económicos, sino que representan a las máximas autoridades de las carteras de Estado que el artículo 35 señala.

152. Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de las máximas autoridades de las carteras de Estado a cargo de la Producción, la Política Económica, los Sectores Estratégicos y el Desarrollo Social, la Constitución contempla normas específicas que, en abstracto, permitirían garantizar que no exista conflicto de intereses por su eventual vinculación con operadores económicos. De tal manera, el artículo 152⁷⁴ contempla quienes no pueden ser ministros o ministras de Estado y el artículo 153⁷⁵ prohíbe a que quienes lo hayan sido formen parte, entre otros, de personas jurídicas privadas que celebran contratos con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales.

en la medida en que sus actos, actividades o acuerdos produzcan o puedan producir efectos perjudiciales en el mercado nacional.

Las conductas o actuaciones en que incurriere un operador económico serán imputables a él y al operador que lo controla, cuando el comportamiento del primero ha sido determinado por el segundo.

La presente ley incluye la regulación de las distorsiones de mercado originadas en restricciones geográficas y logísticas, así como también aquellas que resultan de las asimetrías productivas entre los operadores económicos”.

⁷⁴ Constitución. “Art. 152.- No podrán ser ministras o ministros de Estado:

1. Los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de quienes ejerzan la Presidencia o la Vicepresidencia de la República.

2. Las personas naturales, propietarias, miembros del directorio, representantes o apoderadas de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que mantengan contrato con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual.

3. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo”.

⁷⁵ Constitución. “Art. 153.- Quienes hayan ejercido la titularidad de los ministerios de Estado y las servidoras y servidores públicos de nivel jerárquico superior definidos por la ley, una vez hayan cesado en su cargo y durante los siguientes dos años, no podrán formar parte del directorio o del equipo de dirección, o ser representantes legales o ejercer la procuración de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que celebren contrato con el Estado, bien sea para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual, ni ser funcionarias o funcionarios de instituciones financieras internacionales acreedoras del país”.

- 153.** De igual manera, conforme el propio artículo 232 de la Constitución, dichos funcionarios o sus delegados, en el ejercicio de las atribuciones propias de la Junta de Regulación, deben abstenerse de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.
- 154.** Por los motivos expuestos, el artículo impugnado no contraviene el artículo 232 de la Constitución, con lo que se desestima el cargo vi).
- 155.** En conclusión, esta Corte verifica que el artículo 35 de la LORCPM no contraviene los artículos 1, 95, 210, 226, 232, 335 y 336 de la Constitución.

Disposición Transitoria Primera de la LORCPM

- 156.** Sobre la Disposición Transitoria Primera de la LORCPM se desprenden los siguientes cargos: i) contraviene el artículo 312 de la Constitución porque la prohibición contemplada no impide que se desarrollen actividades financieras, como son las reguladas por la Ley General de Seguros; ii) la operación técnica de los seguros y los reaseguros y cualquier institución financiera son compatibles entre sí ya que se encuentran sometidas al control de la misma entidad por la naturaleza de operaciones jurídico-económicas de conformidad con los artículos 213 y 309 de la Constitución y el artículo 171 y siguientes de la LGISF; iii) la actividad bancaria y financiera es un derecho constitucional reconocido en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución, así como en el Dictamen No. 001-11-DRC-CC, y la restricción contemplada en el artículo 312 de la Constitución no puede ser ampliada por el legislador; iv) la restricción no se realizó mediante una ley sino por una disposición transitoria, la cual es no una norma permanente porque regula el paso de un régimen jurídico a otro; v) se establece un plazo menor para enajenar las acciones y participaciones que tienen las instituciones del sistema financiero privado en empresas reguladas por la Ley General de Seguros, es decir, el plazo ya no es de un año sino de nueve meses por lo que es contrario a los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución por vulnerar el principio de igualdad; vi) se trata de una restricción adicional al derecho a desarrollar actividades económicas a la establecida en la propia Constitución por lo que solo podría decidirse mediante el poder constituyente.
- 157.** Para analizar los cargos, es preciso detallar lo que desarrolla la disposición impugnada:

PRIMERA.- Las personas naturales o jurídicas que a la fecha de entrada en vigencia de la prohibición establecida en el número 5 de la Disposición Reformatoria y Derogatoria Vigésimo Segunda de esta Ley, posean directa o indirectamente acciones o participaciones del capital suscrito de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad financiera, deberán enajenarlas hasta el 13 de julio del 2012.

Las instituciones el (sic) sistema financiero tendrán el mismo plazo para enajenar sus acciones o participaciones en empresas reguladas por la Ley del Mercado de Valores y la Ley General de Seguros.

La enajenación obligatoria prevista en esta disposición no podrá realizarse a favor de personas jurídicas vinculadas ni a favor de parientes hasta dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

El incumplimiento por parte de los directivos y administradores de una institución financiera privada a esta disposición será sancionado por parte de la Superintendencia de Bancos, de conformidad con la ley.

La obligación de desinvertir en compañías o sociedades mercantiles ajenas al sector financiero incluye a las reguladas por la Ley de Mercado de Valores y la Ley General de Seguros.

158. Ahora bien, los cargos i) y ii) en lo principal sostienen que la norma impugnada, al señalar que las compañías o sociedades mercantiles ajenas al sector financiero incluyen a las reguladas, entre otras, por la Ley General de Seguros, amplía la prohibición contemplada en el artículo 312 de la Constitución debido a que los seguros y reaseguros son actividades compatibles con las financieras.

159. El artículo 312 de la Constitución⁷⁶ establece que:

Art. 312.- Las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, no podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones y participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, según el caso. Los respectivos organismos de control serán los encargados de regular esta disposición, de conformidad con el marco constitucional y normativo vigente.

Se prohíbe la participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social, a entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas.

Cada entidad integrante del sistema financiero nacional tendrá una defensora o defensor del cliente, que será independiente de la institución y designado de acuerdo con la ley. (Énfasis añadido)

160. De la norma antes transcrita se puede apreciar que existe una prohibición para las instituciones del sistema financiero privado como para las empresas privadas de comunicación de carácter nacional (lo cual incluye a directores y principales accionistas) de ser titulares (directa ni indirectamente) de acciones y participaciones, en empresas ajenas a su actividad principal (de la actividad financiera o comunicacional respectivamente). En el presente caso, se acusa la inconstitucionalidad de la norma impugnada porque, a decir del accionante, se amplía esta prohibición al establecer que los seguros y reaseguros son actividades ajenas a las financieras por lo que las instituciones financieras se encuentran impedidas de realizarla.

⁷⁶ El primer inciso fue sustituido en virtud del referéndum de 7 de mayo de 2011, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 490 de 13 de julio de 2011.

161. Para responder al cargo planteado, es necesario comprender lo que la Constitución entiende por actividad financiera. Al respecto, el artículo 308 desarrolla de forma concreta a las actividades financieras en el siguiente sentido:

Art. 308.- Las actividades financieras son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley; tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable.

El Estado fomentará el acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito. Se prohíben las prácticas colusorias, el anatocismo y la usura. La regulación y el control del sector financiero privado no trasladarán la responsabilidad de la solvencia bancaria ni supondrán garantía alguna del Estado. Las administradoras y administradores de las instituciones financieras y quienes controlen su capital serán responsables de su solvencia. Se prohíbe el congelamiento o la retención arbitraria o generalizada de los fondos o depósitos en las instituciones financieras públicas o privadas. (Énfasis añadido)

162. De la norma constitucional, se puede observar que la finalidad de las actividades financieras es la de preservar los depósitos y atender los requerimiento de financiamiento para alcanzar los objetivos de desarrollo del país. De igual manera, se precisa que las actividades financieras deben intermediar los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional y el consumo.

163. Más adelante, en el artículo 309 de la Constitución⁷⁷, se contempla como parte del sistema financiero nacional a los sectores público, privado y popular y solidario, los cuales “*intermedian recursos del público*”. Por su parte, el artículo 310⁷⁸ especifica el sector financiero público, el artículo 311⁷⁹ el sistema financiero popular y solidario y el artículo 312, como se observó, la prohibición para el sector financiero privado.

⁷⁷ Constitución. “Art. 309.- El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones”.

⁷⁸ Constitución. “Art. 310.- El sector financiero público tendrá como finalidad la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros. El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía”.

⁷⁹ Constitución. “Art. 311.- El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria”.

164. Complementario a lo anterior, la hoy derogada LGISF⁸⁰ contemplaba en su artículo 2 que las instituciones financieras privadas eran los bancos y sociedades financieras o corporaciones de inversión y desarrollo, las cuales se caracterizan principalmente por *“ser intermediarios en el mercado financiero, en el cual actúan de manera habitual, captando recursos del público para obtener fondos a través de depósitos o cualquier otra forma de captación, con el objeto de utilizar los recursos así obtenidos, total o parcialmente, en operaciones de crédito e inversión”*. De igual manera, contemplaba en este grupo a las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, entendidas como *“instituciones cuya actividad principal es la captación de recursos del público para destinarlos al financiamiento de la vivienda, la construcción y al bienestar familiar de sus asociados”*.

165. Por su parte, el artículo 143 del Código Orgánico Monetario y Financiero (en adelante “COMF”) desarrolla a la actividad financiera, entendiéndola como:

... el conjunto de operaciones y servicios que se efectúan entre oferentes, demandantes y usuarios, para facilitar la circulación de dinero y realizar intermediación financiera; tienen entre sus finalidades preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras son un servicio de orden público, reguladas y controladas por el Estado, que pueden ser prestadas por las entidades que conforman el sistema financiero nacional, previa autorización de los organismos de control, en el marco de la normativa que expida la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

166. Ahora bien, sobre las actividades de seguros, la Constitución desarrolla, entre otros aspectos, lo que se entiende por el sistema de seguridad social (artículo 367 y 368) y el seguro universal obligatorio (artículo 369). Únicamente, para referirse respecto de los seguros privados, lo hace en el artículo 373 al momento de señalar que los mismos, junto con los públicos, *“contribuirán al financiamiento del seguro social campesino a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”*.

167. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Constitucional ha contemplado de manera general que 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”*⁸¹.

168. Por su parte, el artículo 3 de la Ley General de Seguros⁸² determina que:

⁸⁰ Código Orgánico Monetario y Financiero. Disposiciones Reformatorias y Derogatorias. Capítulo 2, Derogatorias. Publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.

⁸¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 75-16-IN/21 y acumulado de 25 de agosto de 2021, párr. 126.

⁸² De conformidad con la Disposición General Décima Octava del COMF, se incorpora como Libro III del mencionado cuerpo normativo. *“Décima Octava: Estructura del Código. Las disposiciones correspondientes al Sistema Monetario y Financiero contenidos en los Títulos I, II y III del presente*

Art. 3.- Son empresas que realicen operaciones de seguros las compañías anónimas constituidas en el territorio nacional y las sucursales de empresas extranjeras, establecidas en el país, en concordancia con lo dispuesto en la presente Ley y cuyo objeto exclusivo es el negocio de asumir directa o indirectamente o aceptar y ceder riesgos en base a primas. Las empresas de seguros podrán desarrollar otras actividades afines o complementarias con el giro normal de sus negocios, excepto aquellas que tengan relación con los asesores productores de seguros, intermediarios de seguros y peritos de seguros con previa autorización de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. (Énfasis añadido)

169.En cambio, el artículo 4 de la Ley General de Seguros contempla que las compañías de reaseguros son aquellas constituidas en el territorio nacional o las sucursales de empresas extranjeras establecidas en el país “*cuyo objeto es el de otorgar coberturas a una o más empresas de seguros por los riesgos que éstas hayan asumido, así como el realizar operaciones de retrocesión*”.

170.De lo desarrollado, se puede apreciar que el ordenamiento jurídico no identifica o establece relación directa entre las actividades financieras y las de seguros en el ámbito privado. Al respecto, las actividades financieras comprenden, en lo principal, la intermediación de los recursos del público, en donde la entidad asume la tarea de preservar los depósitos para facilitar la circulación del dinero y atender los requerimientos de financiamiento por medio de operaciones de crédito e inversión. Por su parte, si bien las actividades de los seguros privados comprenden el manejo de recursos, estos se configuran en una prima que permite a la compañía asumir directa o indirectamente o aceptar y ceder riesgos y de esta manera mitigar el costo de la reparación de un daño futuro e incierto. Es decir, se diferencian en la forma en cómo dichas instituciones captan recursos (depósitos vs. primas) y las obligaciones sobre el manejo de los mismos (preservar depósitos para el crédito e inversión vs. asumir riesgos para mitigar el costo de la reparación de un daño futuro e incierto).

171.Además, si bien al momento de expedición de la norma impugnada la Superintendencia de Bancos y Seguros era la entidad encargada de vigilar y controlar a las instituciones del sistema financiero público y privado, así como de las compañías de seguros y reaseguros financieras conforme el artículo 171 de la entonces vigente LGISF⁸³, en la actualidad se encuentra diferenciado dicho ámbito de control. Concretamente, el artículo 60 del COMF⁸⁴ desarrolla el ámbito de control de la Superintendencia de Bancos,

instrumento constituyen el Libro I, la Ley de Mercado de Valores con sus reformas incorpórese como Libro 2 y la Ley General de Seguros con sus reformas incorpórese como Libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero” (Énfasis añadido).

⁸³ LGISF. “Art. 171.- La Superintendencia, organismo técnico con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, está dirigida y representada por el Superintendente de Bancos. Tiene a su cargo la vigilancia y el control de las instituciones del sistema financiero público y privado, así como de las compañías de seguros y reaseguros, determinadas en la Constitución y en la Ley”.

⁸⁴ COMF. “Art. 60.- Finalidad. La Superintendencia de Bancos efectuará la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las actividades financieras que ejercen las entidades públicas y privadas del Sistema Financiero Nacional, con el propósito de que estas actividades se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general”.

mientras que el artículo 70 del COMF⁸⁵ el de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.

172. Así, cabe mencionar que el artículo 213 de la Constitución⁸⁶ señala expresamente que 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*”. Tal es así que en un principio estaban sometidas a la misma superintendencia, sin embargo, por propias reformas legales, la de seguros y reaseguros pasó a otra superintendencia. En tal sentido, al ser un aspecto de libre configuración del legislador, no se encuentra que dichas actividades se puedan identificar en virtud de su órgano de control.

173. En virtud de lo expuesto, esta Corte no observa que la Disposición Transitoria Primera de la LORCPM al obligar a desinvertir en compañías o sociedades mercantiles ajenas al sector financiero, entre las que incluye a las reguladas por la Ley General de Seguros, haya contravenido el artículo 312 de la Constitución. De tal manera, la frase contemplada en dicha norma constitucional “empresas ajenas a la actividad financiera” facultaba a la Asamblea Nacional para que delimite su alcance, lo cual podía incluir a las mencionadas entidades relacionadas con la actividad de los seguros y reaseguros por ser, precisamente, ajenas a la actividad financiera. Dicho en otras palabras, el contemplar la desinversión de las participaciones en empresas de seguros y reaseguros por parte de las instituciones financieras no constituyó en una restricción adicional a la señalada en el artículo 312.

174. Por los motivos expuestos, se desestiman los cargos i) y ii) desarrollados por el accionante.

175. Ahora bien, respecto del cargo iii) el accionante sostiene que la actividad bancaria y financiera es un derecho constitucional reconocido en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución, por lo que en virtud del Dictamen No. 011-11-DRC-CC y el artículo 312 de la Constitución no podía ampliarse una restricción por parte de la Asamblea Nacional.

176. Frente a lo anterior, en efecto, la actividad bancaria y financiera se trata de un derecho constitucional reconocido en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución que contempla

⁸⁵ COMF. “Art. 78.- **Ámbito.** La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, entre otras atribuciones en materia societaria, ejercerá la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión del **mercado de valores, del régimen de seguros y de las personas jurídicas de derecho privado no financieras**, para lo cual se regirá por las disposiciones de la Ley de Compañías, Ley de Mercado de Valores, Ley General de Seguros, este Código y las regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera” (Énfasis añadido).

⁸⁶ 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...”.

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

- 177.** Sobre este derecho, la Corte Constitucional ha señalado que se trata del reconocimiento de la capacidad organizadora del ser humano de los diferentes insumos y factores de la economía, de su aptitud para disponer y emprender individual y colectivamente; y de su facultad para impulsar la evolución del derecho objetivo por medio de sus competencias creativas, a la hora de definir figuras bajo las cuales someter los negocios jurídicos⁸⁷. Sin embargo, tal como lo indica la Constitución, su ejercicio debe guardar conformidad con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.
- 178.** En cuanto al artículo 312 de la Constitución, la Corte Constitucional precisamente en el Dictamen No. 011-11-DRC-CC, tomando en cuenta las actas de la Asamblea de Montecristi, indicó que contemplaba una limitación al derecho reconocido en el artículo 66 numeral 15 con el fin de “*poner fin a los tradicionales abusos de ciertos sectores políticos, económicos y sociales que llegaron a apropiarse del Estado como si fuera un bien privado*”⁸⁸.
- 179.** Sin embargo, conforme lo indicado anteriormente, la norma impugnada de la LORCPM, al contemplar que las instituciones del sector financiero privado no pueden participar en empresas reguladas por la Ley General de Seguros, no amplió la limitación contemplada en el artículo 312 de la Constitución. Dicho en otras palabras, la Asamblea Nacional reguló el ámbito de aplicación de la limitación realizada por la Constitución a las instituciones financieras privadas, toda vez que se encuentran impedidas de participar en empresas ajenas a la misma como lo son las de seguros y reaseguros. Por lo tanto, se desestima el cargo iii).
- 180.** Respecto al cargo iv), de igual manera cabe indicar que la norma impugnada no contempló una limitación o restricción adicional al artículo 312 y, en efecto, buscó regular el paso de un régimen jurídico a otro. Concretamente desarrolló el tránsito de un régimen en el que las instituciones del sistema financiero privado participaban en empresas ajenas a la actividad financiera a uno en el que no lo realizan para no incurrir en el artículo 312 de la Constitución. Por tales motivos, se desestima el cargo iv).
- 181.** Sobre el cargo v) relacionado a que se vulneró el principio de igualdad por establecer un plazo menor para enajenar las acciones y participaciones que tienen las instituciones del sistema financiero privado en empresas reguladas por la Ley General de Seguros cabe detenerse en lo desarrollado en la norma impugnada. Al respecto, la Disposición Transitoria Primera de la LORCPM contempla que la enajenación de acciones o participaciones deberá hacerse hasta el 13 de julio de 2012, siendo el mismo plazo “*para enajenar sus acciones o participaciones en empresas reguladas por la Ley del Mercado de Valores y la Ley General de Seguros*”.

⁸⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 47-15-IN/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 85.

⁸⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 001-11-DRC-CC (Caso No. 0001-11-RC) de 15 de febrero de 2011, pág. 40.

182.Esta norma tiene su origen en la Disposición Transitoria Vigésimo Novena de la Constitución, cuyo primer inciso fue sustituido en virtud del referéndum y consulta popular de 7 de mayo de 2011, resultados que fueron publicados justamente el 13 de julio de 2011. Al respecto, el mencionado inciso dispuso:

VIGÉSIMONOVENA.- Las acciones y participaciones que posean las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, en empresas distintas al sector en que participan, se enajenarán en el plazo de un año contado a partir de la aprobación de esta reforma en referendo.

183.En tal sentido, se puede observar que la disposición impugnada buscaba operativizar la enmienda del artículo 312 de la Constitución realizada en el referéndum de 7 de mayo de 2011. De tal manera, al haberse contemplado un año de plazo para proceder a la enajenación de acciones y participaciones de las instituciones del sistema financiero privado en empresas distintas al sector que participan, la Disposición Transitoria Primera de la LORCPM lo reprodujo al contemplar como fecha máxima el 13 de julio de 2012.

184.Como ya se indicó anteriormente, la Constitución al establecer una limitación a las instituciones del sector financiero de participar en empresas distintas a ella y la norma impugnada de la LORCPM al incluir a las instituciones reguladas por la Ley General de Seguros, no vulneró el principio de igualdad porque no se estableció ningún plazo menor. Precisamente, la norma impugnada estableció la fecha máxima que la disposición transitoria de la Constitución ya contemplaba.

185.Además, la Corte Constitucional toma nota de la Resolución No. JB-2011-1973 emitida por la Junta Bancaria el 29 de julio de 2011 y publicada en el Registro Oficial No. 515 de 18 de agosto de 2011. Dicha resolución realizó un cambio a las Normas Generales para la aplicación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Concretamente, incluyó el Capítulo VIII respecto de la prohibición constitucional de las instituciones financieras, sus principales accionistas y miembros del directorio de ser titulares en acciones y participaciones en empresas ajenas a la actividad financiera. De igual manera, se incluyó como primera disposición transitoria:

PRIMERA.- De conformidad con la prohibición contenida en el primer inciso del artículo 312, y de acuerdo con lo ordenado en la Disposición Transitoria Vigésimo Novena, reformada de la Constitución de la República, las instituciones del sistema financiero privado, sus directores principales y suplentes, así como sus principales accionistas definidos como tales en el presente capítulo, deberán enajenar obligatoriamente, hasta el 12 de julio del 2012, las acciones y participaciones que mantuvieron en compañías o sociedades mercantiles ajenas al sector financiero, con presencia o actividad en el mercado ecuatoriano, incluidas las reguladas por la Ley de Mercado de Valores o por la Ley General de Seguros. (Énfasis añadido)

- 186.** Es decir, inmediatamente posterior a la publicación de resultados del referéndum de 2011, la Junta Bancaria emitió una resolución en la que aclaró que la prohibición constitucional del artículo 312 aplicaba también a la enajenación de participaciones en las empresas reguladas por la Ley General de Seguros.
- 187.** En suma, el plazo contemplado en la disposición transitoria constitucional fue el mismo para estos casos como para el resto y la disposición impugnada de la LORCPM únicamente lo operativizó sin vulnerar el principio de igualdad conforme los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución. Por los motivos expuestos, se desestima el cargo v).
- 188.** Finalmente, el cargo vi) sostiene que se trató de una restricción adicional al derecho a desarrollar actividades económicas a la establecida en la propia Constitución por lo que solo podría decidirse mediante el poder constituyente. Sin embargo, conforme lo expuesto en párrafos anteriores, al concluir que la norma impugnada no estableció una limitación adicional a la desarrollada en el artículo 312 de la Constitución, esta Corte no considera que se debió contemplar mediante uno de los mecanismos para el cambio constitucional. En definitiva, se desestima igualmente el cargo vi).
- 189.** En virtud de lo analizado, esta Corte Constitucional concluye que la Disposición Transitoria Primera de la LORCPM no vulneró los artículos 11 (numeral 2), 66 (numerales 4 y 15) y 312 de la Constitución.

Disposición Reformatoria Vigésimo Segunda de la LORCPM

- 190.** Respecto de esta disposición, se alega que: i) debido a que se contempló una restricción adicional a la del artículo 312, se generó la inconstitucionalidad de su numeral 3 que cambió el texto del artículo 57 de la LGISF al excluir a los grupos financieros cuando la sociedad controladora o cuando el banco o sociedad financiera posee una compañía de seguros y reaseguros; ii) sobre su numeral 5, inciso segundo, se amplió a otras personas la limitación de los derechos a la propiedad y al desarrollo de actividades económicas por incluir a los familiares de las personas e instituciones señaladas en el artículo 312 de la Constitución por lo que se vulneraron los artículos 11 numerales 4 y 8, 82 y 425 de la Constitución.
- 191.** Respecto del cargo i), se observa que se alega la inconstitucionalidad del numeral 3 de la Disposición Reformatoria Vigésimo Segunda de la LORCPM como consecuencia de la supuesta limitación adicional establecida en el artículo 312 de la Constitución al impedir que las entidad financieras posean una compañía de seguros y reaseguros. Frente a lo expuesto, como se analizó en el acápite anterior, no existió tal limitación en los términos planteados por el accionante, razón por la cual se desestima el cargo i).
- 192.** En cuanto al cargo ii), se observa que el numeral 5 de la Disposición Reformatoria Vigésimo Segunda de la LORCPM incluyó un artículo innumerado a continuación del artículo 141 de la LGISF, el cual establece:

5. A continuación del artículo 141 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, insértese un artículo innumerado del tenor siguiente:

"Art. ...- No podrán ser titulares, ni directa ni indirectamente, de acciones o participaciones de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad financiera los accionistas de una institución del sistema financiero privado, que posean el 6% o más del paquete accionario con derecho a voto, aun cuando individualmente considerados no posean el 6% o más del paquete accionario con derecho a voto y a criterio del organismo de control mantengan nexos económicos, societarios de negocios y/o familiares y en conjunto superen dicho porcentaje, o que conformen una unidad de interés económico, de conformidad con la ley. Tampoco podrán serlo los miembros principales y suplentes de los directorios ni sus administradores.

Se entenderá que son titulares indirectos cuando ejerzan su derecho de propiedad sobre el 6% o más de los títulos representativos del capital suscrito de empresas, compañías, o sociedades mercantiles ajenas a la actividad financiera a través de fideicomisos o a través de este mismo mecanismo por medio de sus cónyuges o convivientes en unión de hecho.

Sin perjuicio de lo señalado, la Junta Bancaria podrá en determinados casos, establecer otros tipos de propiedad indirecta que pudieren derivarse de investigaciones realizadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Superintendencia de Compañías o la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Los propietarios de participaciones, acciones u otros que incumplan con la prohibición establecida en este artículo serán sancionados con la suspensión de sus derechos como socios o accionistas de la respectiva institución financiera y los directivos y administradores con la remoción de sus cargos; y la Superintendencia de Bancos dispondrá la incautación de sus acciones o participaciones de la respectiva institución financiera y su venta en pública subasta.

Los valores que se obtengan en la venta en pública subasta serán entregados a cada uno de los accionistas de las instituciones del sistema financiero privado, sus cónyuges o convivientes en unión de hecho, incursos en la prohibición."

193. Sobre esta norma, el accionante sostiene que se amplió la limitación de los derechos a la propiedad y al desarrollo de actividades económicas por incluir a los familiares de las personas e instituciones señaladas en el artículo 312 de la Constitución. Esta situación, a criterio del accionante, vulneró los artículos 11 numerales 4 y 8, 82 y 425 de la Constitución⁸⁹. Sin embargo, la alegación se concentra en sostener el irrespeto del artículo 312, por lo que cabe analizarlo en el sentido de este cargo.

194. Ahora bien, como se indicó anteriormente, el artículo 312 de la Constitución conlleva una limitación al derecho a desarrollar actividades económicas y, además, al derecho a

⁸⁹ Los artículos constitucionales antes señalados desarrollan los principios de aplicación de derechos (no restricción del contenido de derechos y desarrollo progresivo de los mismos), el derecho a la seguridad jurídica (respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes) y el orden jerárquico de aplicación de las normas jurídicas.

la propiedad porque impide que personas o empresas que se dedican a la actividad financiera tengan participaciones en compañías ajenas a dicha actividad.

- 195.** En tal sentido, la norma impugnada lo que realiza es contemplar que no pueden ser titulares de las empresas ajenas a la actividad financiera quienes sean accionistas de instituciones financieras con el 6% o más del paquete accionario con derecho a un voto. De igual manera, se indica que existe esta prohibición a quienes no posean el 6% o más del paquete accionario, pero que, a criterio del organismo de control, mantengan nexos económicos o societarios de negocios o familiares que en conjunto superen dicho porcentaje. Además, se establece que se entiende por titulares indirectos cuando ejercen el derecho a propiedad sobre el 6% o más de las participaciones en dichas empresas ajenas a la actividad financiera a través de fideicomisos o a través de este mismo mecanismo por medio de sus cónyuges o convivientes en unión de hecho, sin perjuicio que la Junta Bancaria pueda establecer en determinados casos otros tipos de propiedad.
- 196.** Frente a lo anterior, la norma impugnada también contempla sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones antes mencionadas y el destino de los valores que se obtengan de la pública subasta respecto de quienes incurran en la prohibición.
- 197.** En definitiva, no se observa en la norma impugnada una limitación adicional a la establecida en la Constitución. En primer lugar, el artículo 312 habla que las instituciones del sistema financiero y sus principales accionistas no pueden ser titulares de empresas ajenas a dicha actividad “*directa ni indirectamente*”. De tal manera, lo que hace la norma impugnada es establecer quienes precisamente forman parte de esa participación directa o indirecta para poder determinar si se encuentra o no incurso en la prohibición.
- 198.** Así, al momento de señalar quienes no podrían tener participaciones en empresas ajenas a la actividad financiera, se detalla respecto de quienes no tienen el 6% o más del paquete accionario y que, bajo una decisión de la autoridad de control, se establezca un nexo económico o un nexo societario de negocios o familiar que en conjunto supere el 6% de la mencionada participación. De igual manera, la norma impugnada establece qué se entiende como titulares indirectos si ejercen el derecho a la propiedad sobre el 6% o más de las participaciones en dichas empresas ajenas a la actividad financiera a través de fideicomisos o a través de este mismo mecanismo por medio de sus cónyuges o convivientes en unión de hecho, sin perjuicio que la Junta Bancaria pueda establecer en determinados casos otros tipos de propiedad.
- 199.** Es decir, si bien la limitación podría alcanzar a familiares, se la realiza en el contexto de determinar el alcance de la participación indirecta de uno o varios accionistas en las entidades del sector financiero y cuando podría incurrir en la prohibición constitucional. Incluso, la prohibición en estos casos no es automática debido a que está condicionada a que el organismo de control establezca estos nexos familiares que, en conjunto, superen dicho porcentaje, o que conformen una unidad de interés económico conforme la propia norma señalada.

- 200.** De lo expuesto, no se verifica que la norma impugnada se aleje del espíritu de la prohibición constitucional y establezca una limitación adicional a derechos. Además, el propio artículo 312 contempla que “[l]os respectivos organismos de control serán los encargados de regular esta disposición, de conformidad con el marco constitucional y normativo vigente”. De tal manera, el hecho que el respectivo organismo de control esté facultado a determinar los casos en los que existe vinculación de familiares para determinar la titularidad indirecta de participación en empresas ajenas a la actividad financiera responde propiamente a lo que la Constitución desarrolla. Por los motivos expuestos, se desestima el cargo ii).
- 201.** En suma, esta Corte Constitucional concluye que los numerales 3 y 5 de la Disposición Reformativa Vigésimo Segunda de la LORCPM no vulneran el artículo 312 de la Constitución.

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 las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas dentro de los casos 53-11-IN, 22-12-IN y 25-12-IN respecto de los artículos 32, 33, 35, la Disposición Transitoria Primera y la Disposición Reformativa Vigésimo Segunda de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.
2. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad respecto del caso 53-11-IN en relación al artículo 28 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado. De conformidad con los numerales 4 y 5 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se establece que es constitucional siempre y cuando se lo interprete de la siguiente manera:

“El establecimiento de restricciones a la competencia establecidas en cada uno de los casos del artículo 28 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado deben tratarse de medidas excepcionales y proporcionales que respondan al interés público y que busquen el ejercicio concreto y real de los derechos reconocidos en la Constitución. En tal sentido, la resolución y motivada de la Junta de Regulación debe justificarse en razones públicas y debe contar con estudios técnicos realizados por entidades estatales dentro del ámbito de su competencia y en observancia de los principios de transparencia y participación ciudadana. Para el efecto, los beneficios específicos, concretos y significativos para la satisfacción del interés general deben observar las normas y objetivos desarrollados en el Título VI de la Constitución referente al Régimen de Desarrollo por lo que, en el caso de encontrarse situaciones contrarias al comercio justo y la libre competencia en igualdad de condiciones que atenten a tales fines, la Junta de Regulación deberá dejar sin efecto dicha restricción”.

3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.19
12:06:46 -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, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos en contra de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 10 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración No. 53-11-IN/22 y acumulados
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 12 de enero de 2022.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional, en la sesión ordinaria de 12 de enero de 2022, dentro de la causa No. 53-11-IN y acumulados **DISPONE:** **1.** Agréguese al proceso la solicitud de aclaración presentada el 22 de noviembre de 2021 por Antonio Alfonso Acosta Espinosa. **2.** Conforme el estado de la causa, se procede a dar contestación al mismo.

I. Antecedentes

1. El 10 de noviembre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia de mayoría No. 53-11-IN/21 y acumulados, mediante la cual se desestimaron las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas dentro de los casos 53-11-IN, 22-12-IN y 25-12-IN respecto de los artículos 32, 33, 35, la Disposición Transitoria Primera y la Disposición Reformatoria Vigésimo Segunda de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (en adelante “LORCPM”). Por otro lado, se aceptó parcialmente la acción del caso No. 53-11-IN en relación con el artículo 28 de la LORCPM por lo que se declaró su constitucionalidad condicionada. Esta decisión fue notificada el 19 de noviembre de 2021 a las partes procesales.
2. El 22 de noviembre de 2021, Antonio Alfonso Acosta Espinosa presentó un escrito solicitando la aclaración de la sentencia emitida el 10 de noviembre de 2021.

II. Oportunidad

3. De conformidad con el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”), la persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia en el término de tres días a partir de su notificación.
4. La solicitud de aclaración fue presentada el 22 de noviembre de 2021 respecto de la sentencia emitida el 10 de noviembre de 2021, misma que fue notificada a las partes el viernes 19 de noviembre de 2021. En virtud de lo expuesto, se verifica que fue presentado dentro del término correspondiente.

III. Fundamentos de la solicitud

5. En el escrito presentado por Antonio Alfonso Acosta Espinosa se solicitó la aclaración sobre “*las razones por las que la de seguros es actividad financiera para efectos de la sentencia N° 75-16-IN/21 y por qué no lo es para efectos de la sentencia 53-11-IN/21*”.

6. En primer lugar, indicó que en la Sentencia No. 75-16-IN/21 la Corte se refiere a las compañías de seguros como compañías financiadoras. En tal sentido, plantea como duda:

“¿Cómo puede entenderse que, para efectos de este caso, las compañías de seguros no realicen actividad financiera y para efectos del anterior fallo la actividad aseguradora sí sea financiera, tanto que se refiere a las normas que regulan el patrimonio técnico requerido para dar estabilidad a esas compañías ‘financiadoras’?”

7. Por otro lado, señaló que no es aceptable que una Magistratura falle aplicando la ideología de sus miembros, además agregó: *“(…) visto la desidia con la que se resuelve esta causa con argumentos tan tristes tales como que la variación del órgano de control de las compañías de seguros cambia la sustancia de las cosas (…)*”.
8. Finaliza su pedido exponiendo: *“Sin perjuicio de lo pedido, por el nivel de argumentación del fallo sobre el que se refiere este requerimiento, no me extrañará que la respuesta sea que todo está claro, lo que, en todo caso, será siempre preferible a buscar malas explicaciones para sostener que no existe la evidente contradicción”*.

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

9. En virtud del escrito presentado, le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre el pedido de aclaración.
10. En primer lugar, la Sentencia No. 75-16-IN/21 emitida el 25 de agosto de 2021 analizó la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de las disposiciones general quinta y octava, así como de 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 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 de Salud Prepagada”*).
11. En dicha decisión, si bien la Corte se refiere a *compañías financiadoras*, lo hace en atención a aludir a los términos presentes en las propias normas impugnadas en dicha acción, en tal sentido, la Ley de Salud Prepagada desarrolla cuestiones relacionadas con las *“compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada”*.
12. Por lo tanto, en la Sentencia No. 75-16-IN/21 no se llega a identificar la actividad de seguros con las actividades financieras. Únicamente lo que se realiza en la mencionada decisión es señalar que las actividades 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”¹ (Énfasis añadido).

13. En la sentencia No. 75-16-IN/21, ninguno de los puntos de análisis tienen relación con definir a los seguros como actividades financieras, la definición que se desprende en el párrafo anterior se toma expresamente en el párrafo 167 de la decisión objeto del presente pedido de aclaración a efectos de precisamente determinar el alcance de cada una de estas actividades. De tal manera, y con base principalmente en el artículo 308 de la Constitución², la Corte en la Sentencia No. 53-11-IN/21 y acumulados determinó que:

“170. De lo desarrollado, se puede apreciar que el ordenamiento jurídico no identifica o establece relación directa entre las actividades financieras y las de seguros en el ámbito privado. Al respecto, las actividades financieras comprenden, en lo principal, la intermediación de los recursos del público, en donde la entidad asume la tarea de preservar los depósitos para facilitar la circulación del dinero y atender los requerimientos de financiamiento por medio de operaciones de crédito e inversión. Por su parte, si bien las actividades de los seguros privados comprenden el manejo de recursos, estos se configuran en una prima que permite a la compañía asumir directa o indirectamente o aceptar y ceder riesgos y de esta manera mitigar el costo de la reparación de un daño futuro e incierto. Es decir, se diferencian en la forma en cómo dichas instituciones captan recursos (depósitos vs. primas) y las obligaciones sobre el manejo de los mismos (preservar depósitos para el crédito e inversión vs. asumir riesgos para mitigar el costo de la reparación de un daño futuro e incierto)”.

14. En virtud de lo expuesto, en la Sentencia No. 53-11-IN/21 y acumulados se concluyó que las actividades financieras son diferentes a las actividades de seguros, cuestión no determinada ni establecida en dicho sentido en la Sentencia No. 75-16-IN/21.
15. Por otro lado, el accionante cuestionó el argumento desarrollado por la Corte en la Sentencia No. 53-11-IN/21 y acumulados respecto que, a su parecer, se estableció que la variación del órgano de control de las compañías de seguros cambia la sustancia de las cosas, en el sentido que la actividad es financiera si el órgano fiscalizador es la Superintendencia de Bancos y no lo será si lo es la Superintendencia de Compañías.

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 75-16-IN/21 y acumulados de 25 de agosto de 2021, párr. 126.

²Constitución. “Art. 308.- Las actividades financieras son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley; **tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable**” (Énfasis añadido).

16. Al respecto, cabe señalar que este argumento fue precisamente expuesto por el propio accionante en su demanda, al indicar que: *“las actividades del sistema o régimen privado de seguros es de carácter financiero que **están sometidas al mismo órgano estatal de control** que el de la generalidad de instituciones del sistema financiero... si la actividad de las empresas del sistema de seguros no fuese financiera, éstas no serían controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros sino por la Superintendencia de Compañías”* (Énfasis dentro del texto).
17. Frente a dicha alegación, contrario a lo que el accionante afirma en su escrito de aclaración, la Corte lo que indicó en el párrafo 172 de la Sentencia No. 53-11-IN/21 y acumulados es que, más allá de cuál superintendencia se encarga del control de las compañías de seguros, conforme la legislación vigente *“al ser un aspecto de libre configuración del legislador, no se encuentra que dichas actividades se puedan identificar en virtud de su órgano de control”*. Por estos motivos, respecto a este punto, la Corte no desarrolló un argumento, menos aún llegó a la conclusión a la que alude el peticionario en su escrito.
18. Por lo expuesto, se verifica que el accionante más allá de presentar una duda sobre el alcance de algún punto de la sentencia que requiera ser aclarado, sus argumentos están dirigidos a mostrar su inconformidad con la decisión adoptada por la Corte. Por tales motivos, su pedido resulta improcedente.

V. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente el pedido de aclaración presentado por Antonio Alfonso Acosta Espinosa.
2. Disponer que las partes estén a lo dispuesto en la Sentencia No. 53-11-IN/21 y acumulados.
3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución tiene carácter de definitiva e inapelable.
4. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2022.01.13
20:07:50 -05'00'

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2022; los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín no consignan su voto, por haber votado en contra en la sentencia 53-11-IN/21 y acumulados.- 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. 0053-11-IN y acumulados

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes diecinueve de noviembre 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

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.