EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

1-21-EE/21 En el Caso N° 1-21-EE Declárese la constitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo N° 1282 de 01 de abril de 2021 3

1-21-TI/21 En el Caso N° 1-21-TI Declárese que el Protocolo al Acuerdo del Consejo de Comercio e Inversiones entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador relacionado con Normas Comerciales y de Transparencia, en su contenido formal y material guarda armonía con la Constitución de la República del Ecuador 36

2-15-IN/21 En el Caso N° 2-15-IN Desestímese la demanda de acción pública de inconstitucionalidad..... 52

2-21-TI/21 En el Caso N° 2-21-TI Dictamínese que el Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Turquía sobre Cooperación en el Ámbito de Turismo, no se encuentra incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución, por lo que, para su ratificación no requiere aprobación previa de la Asamblea Nacional..... 61

7-15-IN/21 En el Caso N° 7-15-IN Acéptese parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad 65

9-15-IS/21 En el Caso N° 9-15-IS Desestímese la acción de incumplimiento de sentencia correspondiente al caso N° 9-15-IS 88

16-15-AN/21 En el Caso N° 16-15-AN Desestímense las pretensiones de la demanda en el caso N° 16-15-AN 95

17-15-IS/21 En el Caso N° 17-15-IS Recházese por improcedente la acción de incumplimiento presentada..... 101

Año II - Nº 169 - 216 páginas
Quito, miércoles 5 de mayo de 2021

Págs.

42-15-AN/21 En el Caso N° 42-15-AN Desestímense las pretensiones de la demanda en el caso N° 42-15-AN..... 106

47-12-IS/21 En el Caso N° 47-12-IS Niéguese la acción de incumplimiento, por improcedente..... 111

53-16-IN/21 En el Caso N° 53-16-IN Niéguese la acción de inconstitucionalidad planteada por Raúl Alberto Cabanillas Oramas 119

61-13-IS/21 En el Caso N° 61-13-IS Niéguese la acción de incumplimiento, por improcedente..... 128

73-09-IN/21 En el Caso N° 73-09-IN Acéptese parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad N° 73-09-IN..... 138

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen No. 1-21-EE/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 06 de abril de 2021

CASO No. 1-21-EE

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

DICTAMEN

Tema: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo No.1282 de 01 de abril de 2021, relativo al estado de excepción por calamidad pública debido al grave incremento en el contagio de la COVID-19 y declara que el estado de excepción tendrá vigencia hasta el viernes 09 de abril de 2021.

I. ANTECEDENTES Y PROCEDIMIENTO

1. El 01 de abril de 2021, mediante oficio No. 577-SGJ-21-0112, el Presidente Constitucional de la República ("**Presidente de la República**"), Lenín Moreno Garcés, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del Decreto Ejecutivo No. 1282 (**"decreto ejecutivo"**) expedido en Guayaquil el 01 de abril de 2021. Dicho Decreto Ejecutivo es relativo al *"estado de excepción por calamidad pública en las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas, por la situación agravada de la COVID-19, sus consecuencias en la vida y salud de los ciudadanos y sus efectos en el Sistema de Salud Pública, a fin de reducir la velocidad del contagio"*. La causa ingresó a la Corte Constitucional el día **02 de abril de 2021,** a las 15h56 y se le asignó el No. **1-21-EE**.

2. En virtud del sorteo realizado en el sistema automatizado de la Corte Constitucional y de conformidad con el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la causa No. **1-21-EE** al juez constitucional ponente Agustín Grijalva Jiménez.

3. El juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez **avocó conocimiento** de la causa No. **1-21-EE** mediante providencia de **02 de abril de 2021** y dispuso a la Presidencia de la República del Ecuador que remita las constancias de las notificaciones a las que se refiere el inciso primero del artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador ("**Constitución**"). También se notificó con el contenido de dicho auto a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado.

4. El 03 de abril de 2021, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional, mediante oficio No.T.577-SGJ-21-0116, las constancias de las notificaciones remitidas a la Organización de Naciones Unidas

(oficio T.577-SGJ-21-0014), a la Organización de Estados Americanos (oficio No. T.577-SGJ-21-0013), a la Asamblea Nacional (oficio T.577-SGJ-21-0012), así como los documentos de respaldo.

II. COMPETENCIA

5. De conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con la letra e) del número 3 del artículo 75 y los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**"LOGJCC"**), la competencia para conocer y resolver la constitucionalidad de los estados de excepción, corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO EJECUTIVO No 1282

III.1. Control formal de constitucionalidad del decreto de estado de excepción

III.1.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

6. En el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 1282, el Presidente de la República ha invocado la causal constitucional de calamidad pública para la declaratoria de estado de excepción. Concretamente, se identifica como hechos principales: **(i)** la situación agravada del COVID-19, sus consecuencias en la vida y salud de la población; y, **(ii)** sus efectos en el Sistema de Salud Pública. Además, focaliza la emisión del Decreto Ejecutivo en las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas. Esto a fin de reducir la velocidad de contagio del virus.

III.1.2. Justificación de la declaratoria

7. Los considerandos primero al vigésimo sexto contienen los justificativos jurídicos para emitir el Decreto, mientras que los considerandos vigésimo séptimo y siguientes contienen justificativos fundamentados en datos e informes oficiales.[1]

[1] Se sostiene por ejemplo: *"Que las particulares condiciones actuales tanto de la COVID-19 como de la inconducta ciudadana en las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas, ha decantado en un fenómeno agravado de la pandemia …".* Respecto de las nuevas variantes del virus, explica: *"Que respecto de la nueva variante británica del SARS-Cov2 (cepa B.1.1.7. identificada inicialmente el 14 de diciembre de 2020 en el Reino Unido), cuya presencia en el Ecuador fue confirmada públicamente en el mes de enero de 2021, cuando se detectó el primer caso en un paciente que arribó desde el Reino Unido, haciendo un trasbordo en Madrid (...)".* Añade que una vez confirmada la presencia de dicha variante en territorio nacional, el Centro de Investigación de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (UEES) realizó estudios que determinaron que en la provincia del Guayas circulan la variante inglesa B1.1.7. y la de Nueva York B.1.526 que son más contagiosas que la primera cepa que circuló en el país en 2020 y que *"... al estar circulando de manera comunitaria, tendrían relación con el aumento de transmisibilidad, es decir, con el aumento de contagios de COVID-19 en dicha provincia".* Asimismo, que: *"... de acuerdo al Instituto de Microbiología de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ), al estar circulando las nuevas variantes del virus en el*

III.1.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

8. El **ámbito territorial** de la declaratoria se circunscribe, de acuerdo al artículo 1 del Decreto Ejecutivo, a las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas. En cuanto al **ámbito temporal**, el artículo 10 del Decreto Ejecutivo señala que el estado de excepción regirá durante treinta (30) días a partir de la suscripción del mismo.

9. Adicionalmente, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo añade un aspecto temporal específico respecto de la semana entre el viernes 02 de abril hasta el viernes 09 de abril de 2021. Concretamente, el artículo referido declara *toque de queda* a partir de las 20h00 a 05h00, desde el viernes 02 de abril hasta el 09 de abril de 2021, pero además prevé la posibilidad de que dicho toque de queda se extienda más allá del día 09 de abril del 2021*"... en los términos que disponga el Comité de Operaciones de Emergencias Nacional, pudiendo este Comité extender esta temporalidad en atención a la evolución del contagio en las provincias mencionadas..."*.

III.1.4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

10. El artículo 3 del Decreto Ejecutivo, dispone la suspensión del ejercicio del derecho de libertad de tránsito y el derecho de libertad de asociación y reunión, conforme lo establece el artículo 165 de la Constitución de la República.

III.1.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y los Tratados Internacionales

11. El artículo 11 del Decreto Ejecutivo dispone la notificación de la declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional, a esta Corte Constitucional y a los organismos internacionales correspondientes.

12. De acuerdo a lo verificado en el párrafo 4 de este dictamen, el Presidente de la República dio cumplimiento al requerimiento de notificaciones del estado de excepción.

13. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que la declaratoria de estado de excepción ha sido realizada en cumplimiento de los requisitos formales previstos en el artículo 120 de la LOGJCC.

III.2. Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción

---

territorio nacional, es posible hablar de un contagio comunitario". De allí, aclara que: *"... al encontrarse el Estado ecuatoriano en período electoral, la necesidad de atender la gravedad de la emergencia sanitaria en ciertas provincias del país también implica el establecimiento y desarrollo de medidas, que en el marco de la excepcionalidad, permitan la garantía de los derechos de participación, de elegir y ser elegido, para todos los ciudadanos, siendo así, se ha considerado la determinación de disposición específicas que hagan viable el ejercicio de este derecho en estas circunstancias tan peculiares"*.

14. El artículo 122 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales: **1.** Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo a las formalidades que establece el sistema jurídico; y, **2.** Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

15. En el Decreto Ejecutivo, artículo 2, se dispone: (i) la movilización de todas las entidades de la Administración Pública central e institucional hacia las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas; (ii) disposiciones concretas para el Ministerio de Salud y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias; (iii) la movilización de Fuerzas Armadas y Policía Nacional; (iv) toque de queda desde el 02 al 09 de abril de 2021, entre 20h00 a 05h00. Estas medidas se enmarcan en las competencias reconocidas en la Constitución dentro de un estado de excepción y fueron emitidas mediante decreto ejecutivo.

16. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción cumplen con los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.

III.3. Control material de constitucionalidad del decreto

17. Los artículos 121 y 123 de la LOGJCC determinan los parámetros que deben verificarse en el marco del control material de constitucionalidad de la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, así como de las medidas extraordinarias dispuestas en el mismo.

III.3.1. Control material de la declaratoria del estado de excepción

III.3.1.1. Verificación de la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción

18. En relación con la real ocurrencia de los hechos, en los considerandos vigésimo séptimo y siguientes del Decreto bajo examen se hace referencia al "*Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19 en el Ecuador*", a través del cual se puso en conocimiento de la Presidencia de la República que: "*el porcentaje de ocupación de camas en el último mes, para pacientes COVID-19 es del 72% en la RPIS del total de dotación de camas de hospitalización destinadas para COVID-19, el porcentaje de ocupación de puestos UCI es del 92% (...) antes del 15 y 16 de febrero, a nivel nacional, se registraron un total de 1.717 camas de hospitalización exclusivas para COVID-19, con un porcentaje de ocupación del 41%, para el 24 de marzo de 2021, se registró 1.867 camas de hospitalización con un 55% de ocupación (...) Las provincias de Guayas y Pichincha son consideradas de referencia, por contar con hospitales de mayor nivel de complejidad, sin embargo, reportan índices*

de ocupación sobre el 90% (...) el rango de espera para hospitalización en el período diciembre de 2020 a marzo 2021, es de 7 a 20 pacientes marcándose el pico más alto en el mes de febrero con un incremento del 150% en relación con el mes inmediatamente anterior (...) la saturación en los servicios de hospitalización y puestos de UCI ha incrementado en un 51,17%, pasando del 21,91% en el año 2020 al 78,09 % para el periodo 2021".

19. En el considerando trigésimo primero del Decreto se manifiesta que, de acuerdo con información de los servicios de emergencias, "*desde el 01 de diciembre de 2020 al 25 de marzo de 2021, el SIS ECU 911 ha atendido 347.715 incivilidades* [refiriéndose a "*aglomeraciones", "fiestas clandestinas", "libadores" y "escándalos en espacios privados y públicos*"] *a nivel nacional*".

20. El considerando trigésimo segundo del Decreto transcribe los datos de los informes sobre seguridad social e indica: "*se puede observar que el punto más crítico hasta la fecha se ha presentado el 25 de marzo de 2021, fecha en la cual se registra un total de 252 pacientes en lista de espera a nivel nacional, de los cuales 85% esperan por una cama UCI* (...) *durante el mes de marzo de 2021, el 76 % del total de fallecidos corresponde a patologías respiratorias*". Además, el Decreto indica que, según información oficial del Ministerio de Salud Pública, Registro Civil, Ministerio de Gobierno, ECU 911 e IESS, "*las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas son las que presentan cifras más alarmantes en cuanto a: lista de espera en unidades de cuidados intensivos y hospitalización, hospitalización sobre el 60%, tasa de incidencia acumulada superior a 2000, porcentaje de positividad superior al 29%, mayor incremento de muertes durante el primer trimestre del 2021, mayor número de eventos suspendidos, mayor número de incidentes que se han requeridos (sic) de servicios de emergencia (...) y mayor incremento de demandas de camas para hospitalización e incremento de fallecidos*".

21. Los considerandos cuadragésimo y siguientes del Decreto introducen informes realizados por el Centro de Investigación de la Universidad Espíritu Santo y el Instituto de Microbiología de la Universidad San Francisco de Quito que concluyen que dos variantes - la variante británica y la neoyorkina - de la COVID-19 están presentes en el Ecuador. Estas variantes, según los informes técnicos en los que se basa el estado de excepción, son altamente contagiosas, tienen un mayor grado de virulencia, están circulando de manera comunitaria y "*tendrían relación con el aumento de transmisibilidad*".

22. Toda la información incluida en el Decreto se encuentra respaldada por los informes técnicos del Ministerio de Salud Pública, el Registro Civil, Ministerio de Gobierno, ECU 911 y del IESS, que el Presidente de la República presentó ante esta Corte Constitucional. Adicionalmente, este Organismo observa que en los considerandos del Decreto se hace mención a fuentes oficiales que permiten verificar los hechos y datos específicos que se encuentran soportados por fuentes primarias que demuestran su real ocurrencia.

23. Entre los informes provistos por el Presidente de la República se tiene que, según el Informe técnico de motivación para fortalecer las medidas de contención en la pandemia, de 30 de marzo de 2021, la espera para unidades de cuidados intensivos "*varió de 100 a 170 pacientes, marcándose el pico más alto en el mes de enero de 2021 con un incremento del 70% en relación con el mes inmediatamente anterior*". El mismo informe refiere afectaciones inesperadas en el grupo de edad de 0 a 19 años, en el que más de 3500 niños, niñas y adolescentes se encuentran hospitalizados.

24. Según el informe del Grupo de Trabajo 2 "Seguridad y Control", de 28 de marzo de 2021, la Policía Nacional atendió "*más de 176.688 aglomeraciones o concentraciones alertadas desde el SIS ECU 911*".

25. El informe sobre la tasa de mortalidad de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación confirma que "*El total de defunciones ocurridas en el Ecuador en el periodo diciembre 2020 - 25 de marzo 2021 es de 34.028; frente al periodo diciembre 2019 –25 de marzo 2020 que alcanzó un valor de 25.196, evidenciando un incremento de defunciones del 35,1%*". El mismo informe, sin embargo, establece que "*se identifica un decremento del 22,5% de la cantidad de defunciones entre el mes de febrero 2021 y el mes de marzo 2021(corte día 25)*".

26. De lo expuesto, el presente estado de excepción acredita claramente que la alta contagiosidad de las nuevas variantes de la COVID-19, sumado a aglomeraciones, están produciendo un desbordamiento y colapso en el sistema de salud pública del país.

27. Por ello, la Corte efectivamente verifica la real ocurrencia de los hechos en los que se fundamenta la declaratoria de estado de excepción por calamidad pública.

III.3.1.2. Verificación de que los hechos constitutivos de la declaración configuren la causal de calamidad pública invocada

28. En el Dictamen 1-20-EE/20, emitido en el contexto de la COVID-19, la Corte definió que "*por calamidad pública se entiende toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que, por tener el carácter de imprevisible o sobreviniente, provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza. […] Así, se destaca de la definición expuesta dos elementos esenciales cuya concurrencia se requiere para la configuración de una calamidad pública, a saber, (i) la presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales o humanas que afecte gravemente a las condiciones sociales de una región o de todo el país; y (ii) que la concurrencia de dicha situación sea imprevista o sobreviniente"*.[2]

29. Sobre el primer requisito de la calamidad pública, es decir, la presencia de una situación catastrófica, la Corte considera que la pandemia causada por la COVID-19, la

[2] Dictamen 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020.

alta cantidad de personas contagiadas, el creciente número de personas fallecidas y el contagio comunitario de nuevas variantes más agresivas del virus acreditan esta situación catastrófica que no solo afecta las condiciones sociales de las personas, sino también su vida y su salud.

30. En relación con el segundo requisito, el hecho de que la situación sea imprevista o sobreviniente, este Organismo ya concluyó en los Dictámenes 5-20-EE/20 que el contagio comunitario de nuevas variantes de la COVID-19 constituyen un fundamento distinto a aquellos que sustentaron declaratorias de estado de excepción anteriores.[3]

31. Si bien la presencia de estas variantes no resulta imprevista, pues por el contrario su contagio se advertía desde diciembre de 2020, el efecto de los contagios de estas variantes y la subsecuente saturación y desborde del sistema de salud público, agravado por el incremento de aglomeraciones, sí presenta una situación sobreviniente que lo diferencia de declaratorias de estado de excepción efectuadas por el Presidente de la República previamente. De hecho, en el Dictamen 5-20-EE, la Corte ya estableció que "*la fase de transmisión comunitaria de la enfermedad en el territorio nacional, en la magnitud descrita en el decreto ejecutivo, constituye un hecho superviniente que agrava la situación sanitaria del país*".

32. Por ello, la Corte verifica que los hechos constitutivos de la declaración efectivamente configuran la causal de calamidad pública invocada por el Presidente de la República.

III.3.1.3. Verificación de que los hechos que motivan la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario

33. Debido a la falta de una respuesta del sistema de salud pública frente al alto número de contagios y personas fallecidas, y a la ineficacia de los controles efectuados por los distintos niveles de gobierno, la alta contagiosidad de nuevas variantes de la COVID-19, la saturación y el desbordamiento del sistema de salud público que sustentan la presente declaratoria del estado de excepción no pueden ser superados por mecanismos ordinarios.

34. Sin embargo, la Corte no puede dejar de advertir, como ya lo ha hecho antes, que ello *"no es atribuible únicamente a las consecuencias nocivas e imprevisibles de la pandemia provocada por el COVID-19, sino que, además, es responsabilidad directa*

[3] En el Dictamen 5-20-EE/20, también emitido en el contexto de la COVID-19, la Corte estableció que *"no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones".* En el mismo Dictamen 5-20-EE, esta Corte estableció que *"a diferencia de otros hechos descritos en el decreto, referentes a la situación por la que ha atravesado el país desde marzo de 2020, la aparición de esta nueva variante del virus constituye un fundamento distinto a los mencionados en los decretos de estado de excepción que configuraron la calamidad pública con motivo de la pandemia por dos ocasiones anteriores. Si bien existen más de una decena de mutaciones del virus, el grado de virulencia de esta variante ha alertado a las autoridades sanitarias a nivel mundial".*

del Estado, sus funciones, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y, en general, de los organismos encargados de propiciar oportunamente las herramientas y mecanismos ordinarios adecuados para enfrentar la situación que vivimos".[4]

35. A pesar de que las condiciones fácticas configuran una situación de calamidad pública que no puede ser superado mediante el régimen constitucional ordinario, la Corte insiste, tal y cual ha venido haciendo desde su dictamen 3-20-EE/20, en que es fundamental que las autoridades públicas competentes efectivicen gradualmente un régimen de transición y se adopten medidas efectivas, tales como sobre la prohibición de espectáculos públicos, restricciones vehiculares, regulación de transporte público, prohibición de bebidas alcohólica, regulación del uso de playas, regulación de clases presenciales, prohibición de apertura de bares, discotecas, centros de diversión, restricción de actividades físicas en lugares cerrados, regulación de aforos, suspensión de la jornada presencial en el sector público y teletrabajo, entre otras actividades. Al respecto, la Corte ha recalcado específicamente la base legal que, dentro del régimen ordinario, habilita a los distintos niveles de gobierno a tomar medidas específicas para afrontar la calamidad pública generada por la pandemia. El estado de excepción tampoco puede servir como un mecanismo para desconocer el régimen de competencias establecido en la Constitución ni para resolver las disputas sobre la gestión de competencias en favor del Ejecutivo o del gobierno central.

36. En el mismo dictamen 3-20-EE/20, la Corte estableció que el Presidente de la República debía preparar un proyecto de ley bajo criterios técnicos que regule la libertad de tránsito a efectos de controlar la propagación de la COVID-19. La Corte, en el dictamen 5-20-EE/20, añadió que "*la Asamblea Nacional deberá priorizar la discusión y tratamiento de la propuesta de ley correspondiente, a fin de implementar a la brevedad posible un cuerpo legal adecuado que permita una limitación técnica y razonable del derecho a la libertad de tránsito de forma temporal y únicamente para afrontar la pandemia*".

37. A efectos de garantizar la ejecución de las disposiciones emitidas, la Corte estima pertinente establecer el plazo de 3 meses, contado a partir de la notificación del presente dictamen, para que el Presidente prepare y presente ante la Asamblea Nacional el referido proyecto de ley y de seis meses, contados a partir de la notificación del presente dictamen, para que la Asamblea discuta y trate dicho proyecto. El gobierno entrante y saliente coordinarán esta medida.

III.3.1.4. Verificación de que la declaratoria respete los límites temporales y espaciales en la Constitución

38. En el dictamen 4-20-EE/20, la Corte ya manifestó que "*para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que*

[4] Dictamen No. 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, párr. 33.

justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional".

39. En relación con los límites espaciales, el Decreto y la información remitida a esta Corte justifica a partir de indicadores objetivos sobre el número de pacientes en las listas de espera de unidades de cuidados intensivos, de hospitalización, la tasa de incidencia, el porcentaje de positividad, el incremento de muertes, la suspensión de eventos, la autorización de bares, discotecas y centros de tolerancia, la gestión sanitaria, las aglomeraciones, el incremento de fallecidos y camas hospitalarias, entre otros, la necesidad de un estado de excepción focalizado a las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas, al ser estas las provincias más afectadas.

40. Ello es concordante con la facultad de decretar el estado de excepción en parte del territorio nacional, como autoriza la Constitución y se delimita expresamente en el artículo 1 del Decreto.

41. En cuanto a los límites temporales, en principio, la declaratoria del Decreto se enmarca dentro de los límites establecidos en la propia Constitución.[5]

III.3.2. Control material de las medidas extraordinarias adoptadas con fundamento en el estado de excepción

42. Le corresponde a este Organismo analizar desde el punto de vista material si las medidas dispuestas en el Decreto Ejecutivo No. 1282, se ajustan a las exigencias constitucionales y legales previstas para el efecto.[6]

III.3.2.1 Sobre la suspensión de los derechos a la libertad de tránsito, de asociación y de reunión

43. El artículo 3 del Decreto bajo análisis suspende el derecho a la libertad de tránsito y establece que el Comité de Operaciones de Emergencias Nacional, "*de forma conjunta*

[5] Al respecto, el artículo 164 de la Constitución establece que "*la Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él*…". El artículo 166 de la Constitución, por su parte, dispone: "*El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días*".

[6] El artículo 123 de la LOGJCC establece: "*Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos: 1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado*".

con los comités de operaciones de emergencias del nivel desconcentrado dispondrán los horarios y mecanismos de restricción a cada uno de estos derechos".

44. El artículo 4, por su parte, establece que la "*limitación de este derecho se realizará únicamente con la finalidad de mantener el distanciamiento y reducir la propagación acelerada del virus*" en las ocho provincias en donde se encuentra vigente el estado de excepción.

45. El artículo 5 establece como medida específica el toque de queda, es decir, no se podrá circular en las vías y espacios públicos de las ocho provincias mencionadas "*a partir de las 20h00 a 05h00, desde el viernes 02 de abril de 2021 hasta el viernes 09 de abril de 2021*". Se agrega que el Comité de Operaciones de Emergencias Nacional (COEN) puede "*extender esta temporalidad en atención a la evolución del contagio…*". El mismo artículo añade el régimen de excepción de la aplicación de esta restricción para ciertos sectores y personas.

46. El artículo 7 determina que el alcance de la limitación del ejercicio a la libertad de asociación y reunión se realizará "*únicamente con la finalidad de evitar aglomeraciones que provocan un contagio acelerado*". Adicionalmente, la misma disposición prohíbe la realización de todos los eventos de afluencia y congregación masiva en las ocho provincias en donde rige el estado de excepción. El mismo artículo también señala que "*respecto de otras actividades de asociación y reunión, el Comité de Operaciones Nacional determinará los términos de la ejecución de la suspensión*".

47. Previo a efectuar el análisis de proporcionalidad de las medidas de suspensión del derecho a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión, la Corte estima necesario pronunciarse sobre las amplias facultades otorgadas al COEN por las disposiciones anotadas.

48. En dictámenes previos, particularmente en los dictámenes 1-20-EE/20, 2-20-EE/20 y 3-20-EE/20, la Corte ya estableció que "*toda disposición u orden emitida por el COE N, debe ser con la única finalidad de determinar detalles o contornos de las medidas de suspensión y limitación, ejecutando lo dispuesto por el Presidente de la República en la presente declaratoria*". En la misma línea, la Corte ha sido enfática en señalar que las únicas medidas de suspensión y limitación de derechos válidas son aquellas que expresamente establece el Presidente de la República en los decretos que emita a efectos de la declaratoria de estado de excepción.

49. En el caso específico, la Corte observa que el Decreto faculta al COEN inclusive a extender los márgenes de aplicación temporal del toque de queda establecidos por el Presidente de la República y a definir los "*términos de la ejecución de la suspensión*" de la libertad de asociación y reunión.

50. La Constitución únicamente autoriza al Presidente de la República a establecer la suspensión y la limitación de ciertos derechos durante el estado de excepción.[7] Estas suspensiones deben ser concretas y debidamente justificadas en función de su idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

51. La Corte estima que la frase "*pudiendo este Comité extender esta temporalidad en atención a la evolución del contagio en las provincias mencionadas*" del artículo 5 del Decreto bajo examen plantea una autorización genérica que no se enmarca dentro de las atribuciones y competencias del COEN. [8]

52. Esta autorización abierta tampoco se ajusta con la medida específica y focalizada[9], en términos temporales, del toque de queda que dispone el Decreto bajo examen. En efecto, el propio Presidente de la República establece de manera específica los términos de la limitación del derecho a la libertad de tránsito "*a partir de las 20h00 a 05h00, desde el viernes 02 de abril de 2021 hasta el viernes 09 de abril de 2021",* razón por la cual resulta inoficioso extender la limitación más allá de esta fecha y hora.

53. La Corte también encuentra vicios de inconstitucionalidad en la frase del artículo 7 del Decreto, que refiere: "*respecto de otras actividades de asociación y reunión, el Comité de Operaciones Nacional determinará los términos de la ejecución de la suspensión*".

54. Estas autorizaciones abiertas impiden que la Corte realice un control formal y material de las medidas que podría ejecutar el COEN durante el estado de excepción, conforme lo exigen los artículos 122 y 123 de la LOGJCC. Tampoco habría objeto de control, al autorizar que dichas medidas no sean emitidas mediante decreto ejecutivo.

55. A ello se suma que el COEN no es el organismo competente para definir, por fuera de los límites establecidos por el Presidente de la República, los "*términos de la ejecución de la suspensión*" del derecho a la libertad de asociación y de reunión. Por el contrario, estos términos debieron haber sido definidos de modo claro, justificados previamente por el Presidente de la República y plasmados en el Decreto objeto de control.

---

[7] Artículos 164 y 165 de la Constitución.

[8] El COEN, al ser un organismo de mando y asesoría técnica y científica y una instancia de coordinación interinstitucional no está facultado, sino solo para definir "*los detalles o contornos*" de la suspensión y limitación de derechos constitucionales que previamente establezca el Presidente de la República. Al respecto, ver el dictamen 5-20-EE/20, párr. 51.

[9] La Corte recuerda que en sus dictámenes 3-20-EE/20 y 5-20-EE/20 indicó que "*el Presidente de la República podría dictar una suspensión del derecho a la libertad de tránsito y un eventual toque de queda en el sector del país que requiera indispensablemente una medida de esta naturaleza y por el tiempo estrictamente necesario, en el marco de un estado de excepción focalizado y debidamente justificado, y en función de criterios técnicos coordinados con las autoridades seccionales, de salud y de manejo de riesgos competentes, sin perjuicio del control constitucional que en su momento le corresponde ejercer a este Organismo*

56. El artículo 7, adicionalmente, no establece el marco temporal de la prohibición de eventos de afluencia y congregación masiva, ni para la limitación del derecho a la libertad de asociación y reunión. Por ello, a efectos de prevenir interpretaciones extensivas que lesionen indebidamente los derechos a la libertad de asociación y reunión, la Corte establece que esta prohibición será aplicable en los mismos límites temporales fijados por el Presidente de la República para el toque de queda, es decir, "*a partir de las 20h00 a 05h00, desde el viernes 02 de abril de 2021 hasta el viernes 09 de abril de 2021",* sin perjuicio de las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye al COEN, COES cantonales y a los organismos competentes.

57. Por otra parte, esta Corte observa que el estado de excepción declarado mediante el Decreto Ejecutivo No. 1282 tiene lugar durante el transcurso del proceso electoral que definirá la elección del Presidente de la República y que la suspensión y limitación de ciertos derechos, tal y como plantea el Decreto, podría resultar incompatible con este proceso democrático. De hecho, la suspensión y limitación de derechos durante la época electoral es una preocupación advertida e introducida por la Presidencia en los considerandos del Decreto Ejecutivo.

58. Por las razones anotadas, la Corte declara la inconstitucionalidad de la frase "*pudiendo este Comité extender esta temporalidad en atención a la evolución del contagio en las provincias mencionadas"* del artículo 5 y de la frase "*respecto de otras actividades de asociación y reunión, el Comité de Operaciones Nacional determinará los términos de la ejecución de la suspensión*" del artículo 7 del Decreto bajo análisis.

59. De tal manera, la limitación a la libertad de tránsito en el marco del estado de excepción focalizado queda establecida en los términos definidos expresamente por el Presidente de la República en el Decreto Ejecutivo No. 1282 "*a partir de las 20h00 a 05h00, desde el viernes 02 de abril de 2021 hasta el viernes 09 de abril de 2021"*.

60. A efectos de prevenir interpretaciones extensivas que puedan lesionar indebidamente los derechos a la libertad de asociación y reunión, teniendo en cuenta el periodo electoral por el que atraviesa el Estado ecuatoriano, la prohibición de eventos de afluencia y congregación masiva únicamente tendrá vigencia desde el viernes 02 de abril de 2021 hasta el viernes 09 de abril de 2021, de acuerdo con lo definido por el propio Presidente de la República.

61. Con ello, la Corte además considera que la vigencia de 30 días establecida en el artículo 10 del Decreto no fue debidamente focalizada ni justificada por el Presidente de la República, quien únicamente dispuso medidas concretas hasta el 09 de abril de 2021. Consecuentemente, la Corte dispone que el estado de excepción focalizado tendrá vigencia hasta el viernes 09 de abril de 2021.

62. Esta declaratoria no implica que el COEN y los COE cantonales deban abstenerse de participar en el tratamiento y la definición de soluciones frente a la calamidad pública, sin detrimento de las atribuciones y competencias establecidas en el

ordenamiento jurídico. Como ya señaló la Corte en el Dictamen 3-20-EE/20, las actuaciones de este organismo serán constitucionales siempre y cuando "*sean (i) con la finalidad de ejecutar las medidas adoptadas por el Presidente de la República en la declaratoria; (ii) en estricta coordinación con las autoridades correspondientes; (iii) con el objetivo de cumplir los objetivos y fines del estado de excepción; (iv) previo análisis de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de sus acciones; (v) para proteger los derechos que no han sido suspendidos ni limitados, y aquellos que no pueden ser intervenidos; y, (vi) previa información a la ciudadanía, por todos los medios posibles, a fin de garantizar certeza en la población*".

63. Hechas estas consideraciones, la Corte pasará a analizar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad[10] de las limitaciones impuestas por el Decreto bajo examen a efectos de prevenir contagios masivos y la saturación del sistema de salud pública.

64. Sobre la idoneidad de la limitación de los derechos a la libertad de tránsito y la libertad de asociación y reunión, particularmente sobre el toque de queda y la prohibición de eventos de afluencia y congregación masiva, diversas entidades como la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, han afirmado y probado de manera científica que las medidas de aislamiento social dirigidas a limitar el movimiento de las personas, limitar reuniones masivas y reducir el hacinamiento en lugares públicos son adecuadas para disminuir la tasa de contagiosidad de la COVID-19 y consecuentemente, para reducir la saturación del sistema de salud pública.[11]

65. En cuanto a la necesidad, los datos provistos por los servicios de emergencias revelan que otras medidas propias del régimen de competencias ordinario han sido insuficientes para controlar los niveles de contagio del virus. A ello se suma la inefectividad de las medidas y acciones ejecutadas por las diversas entidades públicas. De hecho, se evidencia que más del 30% de cantones, la mayoría de ellos pertenecientes a las ocho provincias en donde rige el estado de excepción, han permitido el funcionamiento de bares, discotecas y centros de tolerancia. Los datos oficiales también evidencian más de 347.000 incidentes de fiestas clandestinas, aglomeraciones y escándalos en el espacio público entre el 01 de diciembre de 2020 y el 25 de marzo de 2021, incluso a pesar de que las autoridades han suspendido más de un millar de eventos durante el mismo periodo.

---

[10] La idoneidad "*debe valorar si existe concordancia o no entre los medios utilizados y los fines perseguidos*", la necesidad evalúa que "*la medida seleccionada debe ser la más benigna posible en relación al derecho intervenido*" y la proporcionalidad examina si "*si las ventajas que se obtienen mediante la intervención del derecho, se compensan con las suspensiones y/o limitaciones que implican para sus titulares*". Ver dictamen 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párr. 106 y ss.

[11] OMS. "Strengthening preparedness for COVID-19 in cities and other urban settings: interim guidance for local authorities". Ginebra, 2020. WHO/2019-nCoV/ Urban_preparedness/2020.1. Directora de la OPS pide analizar las tendencias de la pandemia en cada territorio antes de flexibilizar las medidas de distanciamiento. Disponible en: https://www.paho.org/es/noticias/5-5-2020-directora-ops-pide-analizar-tendencias-pandemia-cada-territorio-antes

66. Con estos datos, la Corte considera que la limitación acotada de los artículos 5 y 7 del Decreto bajo análisis, en los términos temporales definidos en los párrafos previos, es la opción menos lesiva para disminuir la tasa de contagiosidad de la COVID-19 y, consecuentemente, para reducir la saturación del sistema de salud pública.

67. Sobre la proporcionalidad, la Corte ya ha señalado anteriormente que los efectos de la COVID-19 han sido devastadores. En el caso específico, el objetivo de disminuir la transmisión de las nuevas variantes del COVID-19 y reducir la saturación del sistema de salud pública, resguardando el derecho a la vida y a la salud, es mayor a la intervención que se genera en el derecho a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión. Consecuentemente, la Corte observa que existe una relación proporcional entre el fin constitucionalmente legítimo que se persigue y la afectación de derechos generada.

68. A efectos de asegurar la tutela efectiva de la libertad de tránsito y la libertad de asociación y reunión, la Corte estima necesario reiterar su línea jurisprudencial establecida en el marco de los dictámenes de estado de excepción con motivo del COVID-19.

69. En primer lugar, el análisis en abstracto del presente Decreto de estado de excepción no equivale a la convalidación de decisiones particulares adoptadas por las autoridades públicas, pues cada una de ellas deberá cumplir con los estándares del test de proporcionalidad que se detallan en los párrafos subsiguientes.

70. El toque de queda y la prohibición de realización de eventos de afluencia y congregación masiva, así como las demás medidas adoptadas en el marco del presente estado de excepción, no pueden interrumpir el funcionamiento normal del Estado.

71. La suspensión y limitación de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión y asociación serán idóneas, necesarias y proporcionales, únicamente si buscan combatir la pandemia causada por la COVID-19 y no afecten el ejercicio de otros derechos constitucionales.

III.3.2.2 Sobre la movilización de entidades de la administración pública

72. El artículo 2 del Decreto bajo análisis dispone la movilización de todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional hacia las ocho provincias en donde rige el estado de excepción.

73. Al Ministerio de Salud Pública se le dispone el fortalecimiento de acciones y mecanismos para la atención de la gravedad de la emergencia sanitaria en las ocho provincias en donde rige el estado de excepción. Dado que esta medida, en abstracto, no limita ni suspende derechos, la Corte estima innecesario analizar su proporcionalidad.

La Corte destaca esta medida supone una mera disposición administrativa ordinaria que puede tomar el Ejecutivo.

74. Al Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias se le dispone la coordinación de con los GADs correspondientes. Esta medida tampoco suspende o limita derechos, por lo que no es necesario realizar un análisis de la proporcionalidad de la misma. La Corte destaca que la coordinación entre entidades públicas no es una medida extraordinaria, sino un deber que permanentemente impone el artículo 227 de la Constitución. Este deber es fundamental entre las instituciones y autoridades que conforman el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados a efectos de superar la pandemia de la COVID-19.

75. El artículo 2 del Decreto también dispone la movilización de la Policía Nacional, estableciendo que "*su participación estará orientada a mantener el orden público y a vigilar el cumplimiento de las restricciones y limitaciones contenidas en el presente decreto*". Por otra parte, el Decreto establece la movilización de las Fuerzas Armadas, reafirmando que "*su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional* (…) *y que su participación específica estará relacionada con la colaboración en el control de las limitaciones de derechos dispuestas*". Adicionalmente, se establece que su actuación en la gestión de riesgos se desarrollará de conformidad con la Ley de Seguridad Pública y del Estado y su Reglamento.

76. En Dictámenes previos, esta Corte ya estableció que la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en el contexto de la pandemia de la COVID-19 era "*idónea y necesaria para el reestablecimiento del orden público, así como colaborar* "*en el control de las limitaciones de derechos dispuestas", por cuanto ambas instituciones son las únicas que tienen la competencia constitucional y legal para apoyar a la seguridad integral del Estado, así como para garantizar la protección interna y el mantenimiento del orden público*".

77. Asimismo, la Corte señaló que, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, "*...las funciones militares y de policía deben guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas*". La Corte destaca que el artículo 2 del Decreto bajo examen cumple con la proporcionalidad, al establecer que la participación de las Fuerzas Armadas es complementaria y deberá ser coordinada con las acciones llevadas a cabo por la Policía Nacional. La Corte reitera que la participación de la fuerza pública en el marco del estado de excepción no debe interferir con el pleno ejercicio de otros derechos constitucionales no limitados, especialmente de los derechos de participación.

78. En la misma línea, la Corte concluyó que la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas es proporcional siempre y cuando todas sus acciones sean ejecutadas: "*(i) en estricto cumplimiento a los objetivos constitucionalmente legítimos reconocidos; (ii) garantizando el normal funcionamiento de instituciones que prestan*

servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis; (iii) protegiendo los derechos de la ciudadanía; y, (iv) respetando las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza".

79. En el caso específico, la Corte reitera lo anotado y añade que toda acción de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas será idónea, necesaria y proporcional siempre y cuando respete de manera estricta los límites territoriales y temporales establecidos en el Decreto y además garantice el normal desarrollo del proceso eleccionario y las elecciones a celebrarse el próximo 11 de abril de 2021.

III.3.2.3 Sobre las requisiciones

80. Las requisiciones ordenadas en el artículo 8 del Decreto bajo examen tienen como propósito atender las circunstancias excepcionales ocasionadas por la calamidad pública. Como ya ha anotado previamente esta Corte, esta medida deberá ejecutarse en estricto respeto de los derechos constitucionales y de conformidad con el ordenamiento jurídico, especialmente con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su Reglamento y el Reglamento de Requisición de Bienes.

81. La idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la ejecución de las requisiciones dependerá de que, en cada caso concreto, de que se realicen "*en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable*"[12], únicamente con el fin de combatir la calamidad pública, preservar la prestación de servicios esenciales en el país, proteger los derechos de los ciudadanos y dentro de los límites temporal y territoriales establecidos por el estado de excepción focalizado.

82. La Corte además estima necesario realizar las siguientes consideraciones adicionales respecto a la declaratoria del presente estado de excepción:

III.3.2.4 Sobre oportunidad del estado de excepción y la claridad de las medidas adoptadas

83. En relación a las medidas adoptadas en el marco de un estado de excepción y su anuncio oportuno, esta Corte ha señalado que estas son constitucionales si previamente son informadas a la ciudadanía por todos los medios posibles "*con el fin de brindar seguridad y certeza; así como proteger y respetar los derechos que no han sido suspendidos y limitados, y aquellos que no son susceptibles de intervención y que permanezcan vigentes a pesar del estado de excepción".*[13]

84. Es importante señalar que, si bien el estado de excepción responde a hechos imprevisibles o sobrevinientes, en la medida de lo posible su declaratoria debe efectuarse de manera **oportuna**, es decir, que responda de manera apropiada al

[12] Dictamen 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párr. 137.
[13] Dictamen 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, párr. 74.

momento y a la situación que se debe enfrentar, pero también que considere el contexto social en el que se declara el estado de excepción. De esta manera, las medidas que se adopten son más eficaces, al ser conocidas y acogidas de mejor manera por la población.

85. Esta Corte observa que, aun cuando el Ejecutivo contaba oportunamente con la información sobre la que fundamentó la declaratoria del estado de excepción, dicha declaratoria no se efectuó sino hasta la noche previa al feriado nacional que inició el 2 de abril de 2021, sin considerar el momento en que se adoptaba esta medida, ni las posibles confusiones que pudo suscitar en la población.

86. En el mismo sentido, esta Corte ha sostenido que las medidas que se adoptan en el marco de un estado de excepción deben ser **claras y coordinadas** con las demás autoridades locales y nacionales. Esto garantiza la eficacia de las medidas ordenadas porque brinda seguridad jurídica, facilita su comprensión por parte de la población y la articulación y coordinación con las demás autoridades nacionales y locales. De esta manera se asegura que el objetivo del estado de excepción se cumpla.

87. Sin embargo, tal como se ha indicado en párrafos anteriores algunas de las medidas contenidas en el Decreto Ejecutivo No. 1282 incurren en condicionamientos innecesarios que restan claridad y certeza. Por ejemplo, la ciudadanía no contó con información oportuna sobre las restricciones vehiculares vigentes en distintos cantones. Adicionalmente, se debió considerar que las medidas adoptadas en el Decreto de estado de excepción no generen confusión en relación a aquellas adoptadas previamente por los COE cantonales y así, garantizar la seguridad jurídica.

III.3.2.5 Sobre la necesidad de adoptar medidas sanitarias estructurales

88. Para la Corte, es imprescindible que las autoridades competentes adopten medidas estructurales eficaces para combatir la pandemia de la COVID-19. Entre esas medidas, es crucial, por ejemplo, que se adopte un plan integral, transparente y concertado de vacunación para maximizar los beneficios de la inmunización en el país. Por ejemplo, la OMS ya ha señalado que "*la vacunación desempeña un papel fundamental a la hora de limitar el impacto de una pandemia…*".[14] En el mismo sentido, la celeridad en la administración de políticas sanitarias eficaces es fundamental para superar la calamidad pública.

III.3.2.6 Sobre la focalización del estado de excepción

89. Debe entenderse que la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o

[14] OMS, Directrices para el desarrollo y la adopción de un plan nacional de despliegue y vacunación contra la gripe pandémica. Disponible en: https://www.who.int/influenza_vaccines_plan/resources/IER_Deployment_Guidance_SP.pdf?ua=1

regionales sobre las que rige el estado de excepción, y ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.

IV. DICTAMEN

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

1. Declarar la constitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo No. 1282 de 01 de abril de 2021, que contiene la declaratoria del estado de excepción en las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas por la situación agravada del Covid-19, únicamente hasta el 09 de abril de 2021 inclusive, bajo el cumplimiento de los siguientes parámetros:

i) Las Fuerzas Armadas durante el estado de excepción podrán participar en el control del orden público según lo establece el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 1282, únicamente dentro del horario dispuesto para el toque de queda, exclusivamente para la vigilancia del cumplimiento de las restricciones establecidas en el Decreto y ejercerán un rol excepcional, complementario y coordinado con el de la Policía Nacional cumpliendo los parámetros de este dictamen. Todo esto, en protección de los derechos de la ciudadanía y garantía del normal funcionamiento de las instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis y en observancia de la normativa nacional e internacional relativa al uso progresivo de la fuerza.

ii) La suspensión de los derechos a la libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión, será idónea, necesaria y proporcional, únicamente dentro del horario dispuesto para el toque de queda y siempre que permitan cumplir los objetivos del estado de excepción sin interrumpir el normal funcionamiento del Estado, en especial, del proceso electoral en curso. Así mismo, deberán tomar en cuenta las posibles afectaciones a grupos en situación de vulnerabilidad

iii) Las actuaciones del COE Nacional serán constitucionales, siempre que cumplan las condiciones establecidas en esta decisión.

iv) De proceder a requisiciones, se deberá justificar su idoneidad, necesidad y proporcionalidad, en cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable.

2. Bajo las consideraciones expuestas en este dictamen, declarar la inconstitucionalidad de los siguientes artículos del Decreto Ejecutivo No. 1282:

i) Del artículo 10 del Decreto Ejecutivo No. 1282 que establece la duración de 30 días del estado de excepción y, bajo las consideraciones expuestas en este dictamen.

En razón de que las medidas que se adoptan en el Decreto No. 1282 están justificadas únicamente hasta el 09 de abril de 2021, **disponer que el estado de excepción regirá solamente hasta esa fecha a la medianoche.**

ii) Del artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 1282, relativo a la implementación del toque de queda, específicamente de la frase que señala: *"pudiendo este Comité extender esta temporalidad en atención a la evolución del contagio en las provincias mencionadas"*.

iii) Del artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 1282, relativo a la limitación de la libertad de asociación y reunión, específicamente de la frase que señala: "*respecto de otras actividades de asociación y reunión, el Comité de Operaciones Nacional determinará los términos de la ejecución de la suspensión*".

3. Reiterar que las medidas que se adoptan al declarar un estado de excepción deben cumplir estrictamente con los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad respecto de la situación que motivó su declaratoria, caso contrario, estas no pueden ser admisibles pues contravienen los parámetros constitucionales y los criterios desarrollados por esta Corte.

4. Recordar al Presidente de la República y a las autoridades competentes que deben realizarse todos los esfuerzos necesarios para adoptar las medidas dirigidas a evitar las aglomeraciones y reuniones masivas con base en las atribuciones del régimen constitucional ordinario, pues el estado de excepción tiene un carácter excepcional.

5. Instar al Presidente de la República a adoptar medidas coordinadas y oportunas para hacer frente a los efectos de la pandemia COVID-19, procurando que estas sean difundidas a la población con la suficiente antelación y así, evitar contradicciones y confusión con las medidas adoptadas por los COE cantonales.

6. Disponer que, en el plazo máximo de tres meses, contados a partir de la notificación del presente dictamen, el Presidente de la República elabore y presente ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley que regule de manera adecuada y permita una limitación técnica y razonable del derecho a la libertad de tránsito de forma temporal y únicamente para afrontar la pandemia.

7. Disponer que, en el plazo máximo de seis meses, contados a partir de la notificación del presente dictamen, la Asamblea Nacional trate y discuta dicho proyecto.

8. Ratificar los parámetros establecidos en los dictámenes 3-20-EE/20 y 5-20-EE/20.

9. Disponer la apertura y acumulación de la fase de verificación del cumplimiento de este dictamen al caso No. 5-20-EE/20.

10. Disponer que el Presidente de la República, una vez que concluya el período de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.

11. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.04.07 09:24:09 -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 cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes (voto concurrente); tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión extraordinaria de martes 06 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 1-21-EE/21

VOTO CONCURENTE

Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes

1. He apoyado con mi voto la resolución de mayoría de no permitir que se extienda por treinta días el estado de excepción decretado por el Presidente de la República. La principal cuestión que he considerado es que el país, en los próximos días (11 de abril) debe concurrir a las urnas para elegir democráticamente -en segunda vuelta- a los dos primeros mandatarios de la República.

2. Considero que no es adecuado que estas elecciones se realicen en el marco jurídico de un estado de excepción. Si bien el fenómeno sanitario de la pandemia (Covid-19) es un peligroso desafío me inclino a mantener una óptima atmósfera de libertad y democracia en el Ecuador.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.04.07 09:23:38 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa 1-21-EE, fue presentado en Secretaría General el 06 de abril de 2021, mediante correo electrónico a las 14:43; 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. 1-21-EE/21

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín

1. La Corte Constitucional ha aprobado el dictamen 1-21-EE/21, con el voto de mayoría de las juezas y jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes que declara la constitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo No. 1282 de 1 de abril de 2021 relativo al "*estado de excepción por calamidad pública en las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas, por la situación agravada de la COVID-19, sus consecuencias en la vida y salud de los ciudadanos y sus efectos en el Sistema de Salud Pública, a fin de reducir la velocidad del contagio*". Respetuosamente disentimos de la decisión de la mayoría y formulamos un voto salvado sobre la base de los argumentos que exponemos a continuación.

2. Como ya manifestamos en el voto salvado del Dictamen No. 3-20-EE/20, el estado de excepción, al ser un mecanismo previsto por el constituyente para afrontar graves crisis que atenten contra la supervivencia y funcionamiento del Estado, trae consigo facultades extraordinarias que concentran el poder en el Ejecutivo y posibilitan incluso la restricción de derechos, con el único afán de permitir el regreso a la normalidad y estabilidad. Es justamente por esta razón que, para evitar excesos, arbitrariedades, decisiones discrecionales y desmedro de la democracia, existen límites expresos previstos en la propia Constitución que deben ser estrictamente observados por el presidente de la República y controlados por la Corte Constitucional. Alejarse de la excepcionalidad de esta figura y sus límites constituye un grave riesgo para la institucionalidad y la democracia de un Estado y, por tanto, solo puede recurrirse a un estado de excepción cuando los cauces ordinarios han sido desbordados y no existe otra vía para afrontar la crisis.

3. Partimos de la premisa de que la labor de esta Corte Constitucional no es la de definir la política pública más conveniente o las medidas más idóneas para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19. Tampoco es labor de esta Corte determinar en qué circunstancias en el contexto de la pandemia, es conveniente hacer uso de la facultad para declarar un estado de excepción. Esta facultad es privativa del presidente de la República. Por el contrario, el control constitucional que realiza la Corte Constitucional tiene por objeto el Decreto a través del cual se declara el estado de excepción y, por lo tanto, se enfoca en verificar si este ofrece razones y fundamentos suficientes para que el presidente de la República asuma las facultades extraordinarias autorizadas bajo un estado de excepción.

4. Los requisitos que el Decreto Ejecutivo debe cumplir, y cuyo cumplimiento le corresponde determinar a esta Corte Constitucional, se encuentran regulados de manera detallada en la propia Constitución de la República (artículos 164 al 166) así como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (artículos 120 al 123). En particular, le corresponde a la Corte Constitucional realizar un escrutinio estricto para determinar si se ha justificado de manera adecuada la configuración de una de las causales que ameritan el estado de excepción; si se ha justificado cada una de las medidas extraordinarias a ser adoptadas, incluyendo la eventual suspensión de derechos; si se ha cumplido con las formalidades de las que debe estar revestido el Decreto justamente para permitir su control; y si los hechos que motivan la declaratoria de estado de excepción no pueden ser superados bajo el régimen constitucional ordinario.

5. En esa línea, coincidimos con el control constitucional realizado por la Corte Constitucional en el Dictamen de mayoría en cuanto determina que no es constitucional que el Decreto Ejecutivo No. 1282 faculte al COE nacional a extender los márgenes de aplicación temporal del toque de queda establecidos por el presidente de la República, así como a definir los términos de ejecución de la suspensión de los derechos a la libertad de asociación y reunión. El Decreto Ejecutivo de estado de excepción debe ser claro, específico y establecer de manera explícita qué derechos se encuentran suspendidos y qué medidas extraordinarias serán adoptadas[1]. En todo Decreto de estado de excepción deben identificarse claramente los derechos cuyo pleno goce será limitado o suspendido, así como el ámbito temporal y geográfico que justifica tal excepción. Ello permite, por un lado, que la ciudadanía conozca a qué medidas debe atenerse y, por otro, el control político por parte de la Asamblea Nacional y el control constitucional por parte de la Corte Constitucional. De manera tal que pretender que el COE nacional defina la suspensión de derechos durante un estado de excepción, permitiendo que dicho Comité extienda la temporalidad del estado de excepción en atención a la evolución del contagio en las provincias mencionadas, como plantea el Decreto Ejecutivo No. 1282 en su artículo 5, o que dicho Comité determine los términos de la ejecución de la suspensión respecto de otras actividades de asociación y reunión, como plantea el Decreto en su artículo 7, resulta contrario a la Constitución, como bien señala el Dictamen de mayoría.

6. Esta autorización genérica que el Decreto Ejecutivo No. 1282 pretende delegar al COE nacional resulta aún más riesgosa si se toma en cuenta que el Ecuador se encuentra

[1] No podemos dejar de observar que el Decreto ni siquiera distingue entre suspensión o restricción de derechos y utiliza de forma indistinta ambos términos. Esto se observa, por ejemplo, en el artículo 3 del Decreto que establece "SUSPENDER el ejercicio del derecho de la libertad de tránsito y derecho a la libertad de asociación y reunión" y en el artículo 7 que señala "… el alcance de la limitación del ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión" (el énfasis es nuestro). En tal sentido, consideramos necesario aclarar que mientras la suspensión de un derecho se entiende como la privación temporal del goce y ejercicio de este, la restricción de un derecho no implica una privación temporal sino la imposición de ciertos límites a determinadas manifestaciones del ejercicio de un derecho. Es fundamental que el Decreto de estado de excepción sea claro en determinar qué derechos se encuentran suspendidos y qué derechos se encuentran limitados en el contexto de una situación excepcional.

a las puertas de un proceso electoral. Según nuestro criterio, existen actividades propias del proceso electoral que exigen traslados y reuniones, así como otras formas de ejercicio de los derechos de asociación y reunión, que no podrían quedar supeditadas a decisiones del COE nacional que podrían llegar a ampliar los términos del estado de excepción que se decretó. Ciertamente, el proceso de votación e incluso las actividades de control y escrutinio de los resultados electorales deben desarrollarse en estricto cumplimiento de las medidas de bioseguridad vigentes. Sin embargo, la amplia delegación que el Decreto de estado de excepción confiere al COE nacional, podría significar que este comité adopte medidas que impacten negativamente en el ejercicio de los derechos relacionados con el proceso electoral. En tal sentido, coincidimos con el Dictamen de mayoría en que una instancia de coordinación interinstitucional como el COE nacional no está facultada por la Constitución a ampliar las medidas extraordinarias que se encuentran dispuestas en el Decreto de estado de excepción, sino que su actuación debe estar siempre enmarcada dentro de los límites establecidos por el presidente de la República en el Decreto de estado de excepción.

7. También coincidimos con el control constitucional realizado por la Corte Constitucional en el Dictamen de mayoría en la medida en que restringe el límite temporal del régimen de excepción. El Decreto de estado de excepción emitido por la Presidencia establece en su artículo 10 una vigencia de 30 días, sin embargo, el mismo Decreto justifica la necesidad de medidas extraordinarias únicamente hasta el viernes 9 de abril de 2021. Esta Corte ha reiterado a la Presidencia, a través de sus Dictámenes, que tiene la *"obligación de justificar de forma expresa las razones para declarar un estado de excepción por treinta días"* y que a esta Corte le corresponde verificar que exista "*una concordancia entre la temporalidad de la declaratoria y la temporalidad de las medidas dispuestas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción"*[2]. Toda vez que las medidas extraordinarias dispuestas en el Decreto sólo tienen una vigencia de 9 días, y las demás que se pretendería disponer por decisión del COE nacional son inconstitucionales puesto que este carece de la competencia para hacerlo, no se verifica la concordancia entre la temporalidad de la declaratoria y la temporalidad de las medidas dispuestas con fundamento en el estado de excepción. Puesto que el presidente de la República ha incumplido con su deber de justificar en el Decreto que requiere un régimen de excepción por 30 días, la Corte no podía más que disponer que el estado de excepción regirá solamente hasta esa hasta el 09 de abril de 2021 a la medianoche, como en efecto lo ha hecho.

8. Reconocemos que, mientras el Decreto Ejecutivo No. 1217 que fue objeto del Dictamen de constitucionalidad No. 7-20-EE/20, tuvo como fundamento principal la prevención de un posible riesgo futuro, lo que es contrario a la Constitución, el Decreto Ejecutivo No. 1282, objeto del presente Dictamen de constitucionalidad, ya no es meramente preventivo, sino que se fundamenta en hechos que tienen real ocurrencia. En particular, el alto contagio comunitario de variantes más virulentas de COVID-19 y el desborde del sistema de salud pública para atender estos contagios, así como las altas

[2] Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020, párrs. 56 y 57.

cifras de personas fallecidas a causa de esta pandemia. Estos hechos evidencian una situación de extrema gravedad que no desconocemos y que debe ser atendida de forma prioritaria y oportuna.

9. Las afectaciones a la vida y la salud de las personas pueden justificar que determinadas restricciones a otros derechos sean permisibles. Sin embargo, las medidas de restricción y suspensión de derechos que se dispongan a través de un estado de excepción fundamentado en la causal de calamidad pública debido al incremento en el contagio de COVID-19, deben ser estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la vida y la salud. De ahí que la Presidencia de la República, cuando a través del Decreto de estado de excepción determina restricciones o suspensión de derechos constitucionales, tiene la carga de probar que tales medidas son idóneas para alcanzar este fin, no existiendo medios menos lesivos para alcanzarlo y que la afectación ocasionada no resulta más perjudicial para el derecho afectado que el beneficio obtenido.

10. En nuestro criterio, las medidas adoptadas por el Decreto Ejecutivo No. 1282 no son conducentes a atacar la crisis sanitaria en la que se justifica el estado de excepción ni tampoco son suficientes para ello, tanto por la naturaleza de las medidas como por su tiempo de duración.

Sobre las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción

11. Como ya ha quedado establecido en dictámenes previos y como hemos manifestado en el voto salvado del Dictamen No. 3-20-EE/20, la pandemia que enfrentamos a nivel mundial, hace meses que dejó de ser una crisis *imprevisible* e *intempestiva*, pues estará con nosotros por un tiempo indefinido y se ha convertido en nuestra "nueva normalidad"[3]. En consecuencia, los mecanismos extraordinarios, como el estado de excepción, no tienen la capacidad ni están hechos para afrontar circunstancias permanentes e indefinidas, pues aquello implica desnaturalizar su objeto y abusar de una figura que tiene fines y alcances claramente definidos por el constituyente.

12. Es por esa razón que, incluso entendiendo las enormes dificultades y retos que supone para el país y para el gobierno nacional, esta Corte ha advertido de modo permanente al presidente de la República sobre la necesidad de crear un ordenamiento jurídico acorde a estas nuevas necesidades y sobre la importancia de adoptar medidas estructurales que permitan realmente afrontar la pandemia desde los cauces ordinarios. Sin embargo, el presidente de la República ha hecho caso omiso de las advertencias señaladas por la Corte en sus dictámenes y continúa, simplemente, decretando estados de excepción. Esta "nueva normalidad" es la que, a nuestro juicio, debe ser enfrentada bajo el régimen constitucional ordinario de forma coordinada y bajo la adopción de mecanismos estructurales. El mal uso que se está haciendo del estado de excepción lo

[3] Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del dictamen No. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párr. 16.

ha convertido en una herramienta para adoptar medidas como parche a problemas estructurales, con efectos únicamente coyunturales y de solución provisional, como detallaremos a continuación:

13. En primer lugar, dentro de la información remitida a esta Corte por la Presidencia de la República y constante también en los considerandos del Decreto Ejecutivo No. 1282, se opta por focalizar el ámbito del estado de excepción a 8 provincias. En principio, aquello es adecuado pues reconoce que no existe la misma situación a nivel nacional y, por primera vez, opta por centrar las medidas en aquellos lugares donde la crisis podría haberse agravado hasta el punto de no poder ser manejada por cauces ordinarios, sin extender los efectos de un estado de excepción a ámbitos territoriales en los cuales la suspensión o restricción de derechos sería desproporcionada pues la pandemia no ha tenido el mismo impacto. No obstante, no existe en el Decreto bajo examen una justificación evidente de por qué se ha escogido estas provincias y cómo específicamente en cada una de ellas se ha excedido su capacidad de manejo ante hechos imprevisibles o imprevistos. Todas las cifras aportadas por la Presidencia son nacionales y aunque demuestran la gravedad actual de la situación, por tratarse de zonas determinadas, deberían evidenciar la situación concreta de cada una de ellas y presentar una justificación también específica. De lo contario, la focalización del estado de excepción se convierte en arbitraria y puramente subjetiva, impidiendo que la Corte pueda hacer un control real y efectivo de su necesidad.

14. En segundo lugar, de esa misma información se evidencia con claridad que esta situación se viene agravando desde diciembre de 2020 y que el crecimiento de las cifras de contagios ha sido constante durante los últimos 3 meses. Con lo cual, lejos de ser *imprevisible* o *intempestiva* la grave situación actual, es evidente que las autoridades tenían pleno conocimiento de las implicaciones de la llegada de nuevas cepas del virus al país y de sus consecuencias para el sistema sanitario.

15. Además, el calendario de feriados y el calendario electoral es definido con anterioridad a estos hechos y por tanto tales fechas debían ser tomados en cuenta en las decisiones estatales relacionadas con la lucha contra la pandemia. Al respecto, cuando se adoptó el último estado de excepción previo al feriado de diciembre, esta Corte ya expresó que "*no desconoce la importancia de reforzar el control durante las fiestas de diciembre con miras a asegurar el cumplimiento de las medidas dispuestas por las autoridades con el fin de evitar aglomeraciones y reuniones masivas. Sin embargo, para reforzar tales controles no se justifica la adopción de un estado de excepción*"[4]. Aun cuando es evidente que hemos llegado a una situación incontrolable, consideramos que no debió esperarse al último minuto antes del inicio del feriado nacional para intentar adoptar medidas para evitar el aumento de contagios.

16. Lastimosamente, al haber desconocido las órdenes emitidas por esta Corte de crear un marco jurídico capaz de afrontar estas crisis a largo plazo y de implementar medidas de políticas públicas apropiadas para la lucha contra el COVID-19, nos vimos ante el

[4] Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020, párr. 59.

lamentable escenario de que se intentó responsabilizar a la Corte Constitucional por una supuesta imposibilidad de controlar la crisis sanitaria. Luego, producto de la aclaración emitida por la Corte a través de un comunicado de prensa, el gobierno optó por emitir, nuevamente un decreto ejecutivo de estado de excepción de última hora, sin planificación, y cuyos considerandos evidencian que los hechos que lo justifican no son *imprevisibles*, *supervinientes* ni reflejan la *necesidad* de acudir a un régimen extraordinario como único mecanismo para enfrentar hechos que han sido constantes a lo largo del último año[5].

17. En tercer lugar, las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo No. 1282 no son realmente conducentes al fin perseguido y, en su mayoría, ni siquiera requieren de un estado de excepción para ser adoptadas. De hecho, las medidas dispuestas por el Decreto, a excepción de la movilización de las Fuerzas Armadas y el toque de queda, ya han sido empleadas por los COEs cantonales en los últimos meses. En particular, observamos que medidas de restricción a la movilidad y reunión en eventos de congregación masiva ya han sido implementadas por los COEs cantonales en los últimos meses sin necesidad de recurrir a un estado de excepción. Así, a través de restricciones para vehículos privados, transporte público, cierre de locales comerciales y prohibición de realización de eventos, los COEs han controlado la movilidad y reuniones de las personas. Según ha expresado esta Corte:

> *Toda vez que sin recurrir a un estado de excepción es posible restringir aforos, actividades comerciales, circulación de vehículos, entre otras medidas dirigidas a regular el uso del espacio público y privado, a juicio de esta Corte, no se justifica recurrir a esta figura excepcional para adoptar tales medidas. Lo que es más, la falta de eficacia de las medidas adoptadas por el gobierno nacional y los gobiernos locales para controlar las aglomeraciones y reuniones masivas no puede utilizarse como fundamento para la configuración de la causal de calamidad pública […], la ausencia o ineficacia de controles para impedir el aumento de aglomeraciones y reuniones masivas de por sí restringidas, no constituye un fundamento para justificar la existencia de una calamidad pública que exija la adopción de un nuevo estado de excepción. Las "fiestas clandestinas", "libadores" y "escándalos en espacios privados y públicos" no justifican un estado de excepción*[6].

18. Las restricciones vehiculares impuestas por los COEs cantonales tienen, en cierta medida, un efecto comparable al toque de queda impuesto en el decreto de estado de excepción, pues esta tiene como único objetivo evitar fiestas y reuniones clandestinas durante las noches. Sin embargo, esto no afronta de modo real el problema y la crisis sanitaria, pues durante el día las aglomeraciones en centros comerciales, restaurantes, iglesias y otros lugares no están siendo evitadas ni controladas.

---

[5] Desde el Dictamen 1-20-EE/20, emitido en el contexto de la COVID-19, la Corte estableció que la imprevisibilidad es un requisito para que se configure la causal de calamidad pública.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020, párrs. 36 y 37.

19. El hecho de que no exista una correcta y adecuada coordinación entre los COEs cantonales, el COE Nacional y el gobierno central, no constituye una razón que justifique la necesidad de recurrir a un mecanismo extraordinario y excepcional como es el estado de excepción. Lo mismo sucede respecto de la ejecución inapropiada o deficiente de las medidas para enfrentar la pandemia por parte de los GADs. Para corregir esto no se requiere de un estado de excepción sino del desarrollo de normativa, políticas públicas y del trabajo conjunto y coordinado entre las distintas instituciones del estado, tal como manda nuestra Constitución. De ahí que la incapacidad del gobierno para coordinar adecuadamente con los GADs o los COE cantonales, así como para impedir aglomeraciones o *"fiestas clandestinas, libadores, escándalos en espacios públicos y privados"* como indica el Decreto, no es justificación suficiente para declarar un estado de excepción.

20. En cuanto a las medidas relacionadas con la movilización de las instituciones del gobierno central (artículo 2 del Decreto), la coordinación interinstitucional (artículo 6 del Decreto) y la dotación de fondos al Ministerio de Economía y Finanzas, tampoco requieren de un estado de excepción. El presidente de la República puede disponerlas en su calidad de jefe de la función ejecutiva y en virtud de las competencias que le otorgan la Constitución y la ley para el efecto.

21. En consecuencia, se evidencia que la única medida que no se podía adoptar sin un estado de excepción es la movilización de las Fuerzas Armadas. Pese a que estamos conscientes de que las tareas de control superan a la Policía Nacional y podrían requerir del apoyo de otros miembros de la Fuerza Pública, es preciso recordar que, por su misión, fin y formación, el rol de las Fuerzas Armadas es siempre excepcional y complementario, por lo que no podemos recurrir a un estado de excepción solo para ello. Además de esto, debe cuidarse que el uso de la fuerza para implementar las medidas de dispersión por parte de la Fuerza Pública se ajuste estrictamente a los principios de absoluta necesidad, proporcionalidad y precaución.

22. Por otra parte, las medidas adoptadas resultan insuficientes pues no han tenido en cuenta la movilización entre provincias con estado de excepción y sin él, tampoco se han puesto restricciones de movilidad en trasporte público de larga distancia, evidenciando que el declarar un estado de excepción focalizado en ciertos territorios con el fin de combatir la grave crisis sanitaria producto de la pandemia, no es una política integral, planificada y de largo plazo.

23. En tal sentido, consideramos que es urgente que se generen normas y medidas de política pública para afrontar esta situación que será constante y permanente mientras la pandemia persista. El gobierno no debe recurrir de modo permanente a mecanismos extraordinarios que tienen implicaciones y riesgos para los valores democráticos y para los derechos de las personas, si puede implementar medidas estructurales que le permitan afrontar la pandemia por los cauces ordinarios.

24. No desconocemos la facultad del presidente de la República para declarar un estado de excepción conforme los artículos 164 y 165 de la Constitución. No obstante, en el contexto de la pandemia de COVID-19 es obligación del presidente de la República justificar la ocurrencia de nuevos hechos imprevisibles que no pueden ser afrontadas por los cauces ordinarios y que exigen la adopción de medidas extraordinarias. El presidente no debe justificar estados de excepción, focalizados o a nivel nacional, sobre la base únicamente de argumentos que responden a la falta de control y actuación oportuna por parte del mismo gobierno nacional.

25. A la luz de todo lo expuesto, consideramos que al rehuir su responsabilidad de afrontar la pandemia a través de medidas estructurales de corto, mediano y largo plazo dentro del régimen ordinario como corresponde, el presidente de la República está desnaturalizando el estado de excepción y utilizándolo como una herramienta de última hora para solucionar problemas como la falta de coordinación con los COEs cantonales y para combatir de modo temporal fiestas y aglomeraciones durante los feriados.

26. Por último, complementando al Dictamen de mayoría respecto a la confusión que ha creado el establecimiento de un estado de excepción a la media noche del día anterior al feriado nacional, debe agregarse que esto genera inseguridad jurídica, superposición de competencias e incluso innecesaria afectación económica a las personas. La grave crisis que enfrentamos requiere, más que nunca, de previsibilidad y certeza en las medidas, normativa y competencias que rigen. Los sectores productivos, turísticos y las personas particulares no pueden actuar ni afrontar la difícil situación si no cuentan con reglas claras, previsibles y estables. Por lo que, si el gobierno nacional no adopta medidas estructurales y continúa recurriendo a estados de excepción antes de cada feriado, la ciudadanía, en lugar de sentirse segura y protegida por el Estado, termina perjudicada, confundida e incapaz de cumplir adecuadamente las medidas impuestas.

Consideraciones adicionales

27. El criterio de quienes suscribimos este voto salvado ha sido consistente a través de lo expresado en distintos votos y dictámenes acerca de los estados de excepción[7], sus fundamentos, contenido y alcance. Desde junio de 2020, en el voto salvado que emitimos respecto del Dictamen 3-20-EE/20, resaltamos que "*la Corte debe exigir y velar por el respeto irrestricto de los límites al estado de excepción previstos en el texto constitucional*" y que "*el estado de excepción, previsto para situaciones extraordinarias, parte del supuesto que no se puede resolver esas situaciones a partir del sistema jurídico y de la institucionalidad ordinaria*". Además, reconocimos que estamos ante "*una situación extraordinaria y que posiblemente ni el régimen ordinario ni el régimen de excepción hayan estado diseñados para este tipo de circunstancias. No obstante, al riesgo que nos genera la pandemia no puede sumarse el riesgo permitir la permanencia indefinida de las facultades extraordinarias que un régimen de excepción otorga al ejecutivo*".

[7] Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del dictamen No. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020; y dictamen No. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020.

28. El criterio jurídico, como todo en el derecho, admite objeciones y opiniones contrarias. Cuando en su Dictamen No. 7-20-EE/20 el voto de mayoría de la Corte Constitucional estableció que no es admisible una nueva declaratoria de estado de excepción por calamidad pública por la pandemia de COVID-19 sobre los mismos hechos y razones que se han invocado en dos ocasiones previas con sus respectivas ampliaciones[8], se cuestionó esta decisión señalando que "*el cambio de etapas o fases de la pandemia… podrían configurar hechos sobrevinientes dentro del desarrollo de la pandemia*"[9] y determinarse la causal de calamidad pública. En nuestro criterio, si bien esto podría suceder, es el presidente de la República quien tiene la obligación de argumentar y demostrar los hechos sobrevinientes a los que se han invocado en dos ocasiones anteriores y la imposibilidad de afrontarlos mediante los mecanismos ordinarios. La Corte debe atender a lo que consta en el Decreto de estado de excepción y no a la percepción de los jueces de la Corte Constitucional.

29. También se ha argumentado que los "*miles de muertes y de contagiados*" según los reportes de medios de comunicación constituyen una "*magnitud apocalíptica*" y son razones suficientes para decretar el estado de excepción y declararlo constitucional, más allá de la posibilidad de afrontarlos o no por medio de los cauces ordinarios[10]. Los derechos son de tal importancia que entre los mecanismos que la Constitución ha incorporado para evitar que se produzcan excesos en los estados de excepción, se encuentra el control de constitucionalidad como una garantía más para precautelarlos[11]. Al mismo tiempo, el texto constitucional ha establecido formalidades y requisitos que se deben cumplir y demostrar. Esa carga, insistimos, la tiene el presidente de la República y no sería responsable por parte de esta Corte omitir su deber de analizar la constitucionalidad del Decreto y decidir con fundamento únicamente en los hechos que se evidencian a través de los medios de comunicación.

30. Se ha cuestionado también que la Corte Constitucional, al controlar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución y la ley, incurre "*en un formalismo que pierde de vista la realidad cotidiana de la pandemia*"[12]. En nuestro criterio, se trata de maneras distintas de comprender el valor de las formas jurídicas, así como el rol de la Corte Constitucional en un estado de excepción. Las formas jurídicas son un medio para cumplir fines. En el caso, las formas permiten proteger derechos en tiempos de excepción, así como preservar la institucionalidad democrática.

---

[8] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, párrs. 43, 132, 137.1.
[9] Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del dictamen No. 7-20-EE/20 de 28 de diciembre de 2020, p. 18.
[10] Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del dictamen No. 7-20-EE/20 de 28 de diciembre de 2020, p. 19.
[11] Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del dictamen No. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párrs. 4-6.
[12] Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del dictamen No. 7-20-EE/20 de 28 de diciembre de 2020, p. 19.

31. Ante las circunstancias y riesgos actuales producidos la pandemia del COVID-19, resulta indispensable adoptar medidas para prevenir afectaciones a los derechos a la salud, la integridad personal y la vida, priorizando prevenir los contagios y brindar un tratamiento médico adecuado y oportuno a las personas que lo requieran. Sin embargo, la adopción de estas medidas, en particular cuando implique restricciones o suspensión de otros derechos, debe ajustarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y temporalidad, y debe estar enfocada al estricto cumplimiento de objetivos de salud pública. Exigir que el Decreto de estado de excepción cumpla con estos requisitos, lejos de ser un formalismo, es una obligación de la Corte Constitucional que está dirigida a evitar que medidas como el estado de excepción sean utilizadas de manera desproporcionada, ocasionando violaciones a otros derechos o afectaciones al sistema democrático de gobierno.

32. Nuestra posición también ha sido cuestionada bajo el fundamento de que "*los derechos humanos comienzan con el derecho a la vida… Si bien teóricamente no se acepta jerarquizar los derechos, resulta racional dar a la vida humana la prioridad que exige; inútil sería ponderar la libertad de movilidad, de reunión y asociación frente al derecho a la vida*"[13]. En nuestra opinión, esto implica asumir que, con un estado de excepción, automáticamente, se salvan vidas. Las vidas se salvan por las medidas adecuadas, necesarias, pertinentes, dentro de una política pública de salud sin discriminación y que racionalice el uso de recursos humanos y materiales existentes. Precisamente estas medidas son las que no se han apreciado en los decretos de estados de excepción.

33. Un decreto de estado de excepción sin las medidas adecuadas, lo que hace es irrespetar derechos sin lograr la protección de la vida que tanto se reclama. Por otro lado, la ponderación de derechos sí es importante, pero debe ser vista desde todos los ángulos. Si la restricción de la libertad, con el pretexto del confinamiento para evitar contagios, lleva, por ejemplo, al aumento de la violencia doméstica o lleva a ciertos sectores de la población a no poder sobrevivir por no tener ingresos diarios, entonces hay que considerar la posibilidad de ponderar las medidas. Afirmar que la existencia de personas que han muerto por la pandemia justifica la adopción de cualquier medida restrictiva de derechos, no sería responsable. La Corte debe evaluar las medidas y verificar que estas sean conducentes al fin que se persigue proteger. En nuestro criterio, el Decreto incumple su deber de justificar cómo las medidas dispuestas serían conducentes a solventar la grave crisis del sistema de salud en la que se fundamenta más allá del feriado nacional.

34. Por todas las razones expuestas, disentimos del voto de mayoría y consideramos que el estado de excepción es una institución que debe ser tomada en serio tanto por el presidente de la República como por la propia Corte Constitucional. El estado de excepción tiene sentido si logra adoptar medidas extraordinarias eficaces de prevención y garantizar derechos. No puede ser un mecanismo para restringir derechos y para tomar

[13] Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del dictamen No. 7-20-EE/20 de 28 de diciembre de 2020, p. 20.

medidas que en la práctica no logran cumplir el objetivo para el que se dicta, como es en el presente caso, enfrentar la pandemia de COVID-19.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2021.04.06 19:35:54 -05'00'

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAMIRO FERNANDO AVILA SANTAMARIA
Firmado digitalmente por RAMIRO FERNANDO AVILA SANTAMARIA
Fecha: 2021.04.06 20:01:33 -05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

DANIELA SALAZAR MARIN
Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.04.06 19:38:59 -05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín, en la causa 1-21-EE, fue presentado en Secretaría General el 06 de abril de 2021, mediante correo electrónico a las 18:26; 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

CASO Nro. 1-21-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día miércoles siete de abril de dos mil veintiuno, y el texto del voto salvado el día martes seis de abril de dos mil veintiuno luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen No. 1-21-TI/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 07 de abril de 2021

CASO No. 1-21-TI

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

DICTAMEN

Sobre la constitucionalidad del *"Protocolo al Acuerdo del Consejo de Comercio e Inversiones entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador relacionado con Normas Comerciales y de Transparencia"*

I. Antecedentes

1. El 23 de julio de 1990, se suscribió el "*Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo al Consejo de Ecuador y los Estados Unidos sobre el Comercio y la Inversión*", o también conocido como "*Acuerdo del Consejo de Comercio e Inversiones*" (en adelante **"el Acuerdo"**).

2. El 08 de diciembre de 2020, en la ciudad de Quito, el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América, suscribieron el "*Protocolo al Acuerdo del Consejo de Comercio e Inversiones entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador relacionado con Normas Comerciales y de Transparencia*" (en adelante **"el Protocolo"**); instrumento que busca afirmar los derechos y obligaciones establecidos en el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio y del Acuerdo referido en el párrafo anterior.

3. El 27 de enero de 2021, la Dra. Johana Pesántez Benítez, Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República, remitió a la Presidencia de esta Corte Constitucional el oficio No. T.626-SGJ-21-0033, el cual fue recibido el día 28 de enero de 2021; documento que contenía copia certificada del "*Protocolo al Acuerdo del Consejo de Comercio e Inversiones entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador relacionado con Normas Comerciales y de Transparencia*"; a fin de que, conforme a lo dispuesto en los artículos 108 y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a los tratados internacionales, previo a su ratificación, se resuelva si el Protocolo requiere o no aprobación legislativa, además de emitir el correspondiente dictamen sobre la constitucionalidad de su contenido.

4. El 24 de febrero de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen N° 1-21-TI/21, mediante el cual estableció que el referido Protocolo se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en los numerales 3 y 6 del artículo 419 de la Constitución de la República. Por la mencionada razón, esta Corte concluyó que el Protocolo requiere aprobación legislativa y, en consecuencia, procede a realizar el

control de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 107 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

5. El 05 de marzo de 2021, la Secretaría General solicitó la publicación del dictamen y el Protocolo en el Registro Oficial, los cuales fueron publicados en la edición constitucional No. 143 de 10 de marzo de 2021, a efectos de que, en el término de 10 días contados a partir de dicha publicación, cualquier ciudadano pueda referirse a su constitucionalidad.

6. En el expediente constan las siguientes comparecencias: i) del Ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, Iván Fernando Ontaneda Berrú, autoridad que celebró el Protocolo por la República del Ecuador, mediante escrito ingresado el 17 de marzo de 2021, defendiendo la constitucionalidad del mismo; y, ii) del Comité Empresarial Ecuatoriano y la Cámara de Comercio Ecuatoriano Americana, por medio de escrito presentado el 23 de marzo de 2021 en el que defienden que Protocolo cuenta con constitucionalidad.

7. En providencia de 29 de marzo de 2021, la Jueza Constitucional Sustanciadora, avocó conocimiento para el ejercicio del control de constitucionalidad de este instrumento internacional en su segundo momento.

II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para efectuar el control de constitucionalidad del acuerdo, por lo dispuesto en el artículo 438 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 107 numeral 2, 108, 110 numeral 1 y 111 numeral 2 literales b) y c) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**"LOGJCC"**).

III. Control constitucional

3.1. Control formal

9. El 23 de noviembre de 2020, mediante resolución No. 024-2020[1], el Pleno del Comité de Comercio Exterior emitió dictamen favorable previo al inicio de negociaciones entre el gobierno del Ecuador y de los Estados Unidos, además se autorizó al Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca para su participación en el inicio de las negociaciones.

10. El 03 de diciembre de 2020, mediante resolución No. 026-2020[2], el Pleno del Comité de Comercio Exterior emitió dictamen favorable respecto de los resultados del proceso de negociación entre la República del Ecuador y Estados Unidos de América de un Acuerdo de I Fase del Protocolo. En tal virtud, encomendó al Ministerio de

[1] Publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 353 de 18 de diciembre de 2020.
[2] Publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 356 de 23 de diciembre de 2020.

Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca continuar con los trámites de aprobación y ratificación del referido Acuerdo en las instancias pertinentes del Estado ecuatoriano, con el propósito de ponerlo en vigencia.

11. El 03 de diciembre de 2020 el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, Luis Gallegos Chiriboga, confirió plenos poderes a favor Ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, Iván Ontaneda Berrú, a fin de que a nombre y representación de la República del Ecuador suscriba el Protocolo.

12. El 08 de diciembre de 2020, se suscribió el *"Protocolo al Acuerdo del Consejo de Comercio e Inversiones entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador relacionado con Normas Comerciales y de Transparencia"*.

13. El Ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, Iván Ontaneda Berrú, quien suscribió el Protocolo por la República del Ecuador, mediante Oficio No. MPCEIP-DM-2021-0012-O ingresado a la Corte Constitucional el 17 de marzo de 2021 indicó que *"se permite presentar el documento adjunto"*, el mismo que contiene el "*Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de Estados Unidos de América relativo al Consejo de Ecuador y Los Estados Unidos sobre el Comercio y la Inversión"* suscrito el 23 de julio de 1990 y luego el presente Protocolo celebrado el 08 de diciembre de 2020.

14. Con estos antecedentes y considerando que el presente Protocolo se refiere a un Acuerdo suscrito hace treinta años[3]; y, que se encuadra dentro de la atribución constitucionalmente conferida al Presidente de la República de suscribir tratados internacionales, que de modo general actúa en este ámbito a través del Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, quien en este caso, confirió al Ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca el ejercicio de esta prerrogativa. Se concluye que formalmente este instrumento se atiene al marco constitucional y se ha manifestado el consentimiento del Estado conforme el artículo 7 literal a) del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

15. En específico el presente Protocolo se enmarca a lo establecido por el artículo 147 número 10 de la Carta Constitucional que determina que: *"Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 10. Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales*"; y, por el artículo 154 número 1 de la Constitución que establece que: *"A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:*

[3] En la Codificación de la Constitución Política del Ecuador del año 1984, bajo cuyo amparo se suscribió el indicado Acuerdo, se establecía en la letra h) del artículo 59, como una de las atribuciones del Congreso Nacional: "*Aprobar o desaprobar los tratados públicos y demás convenciones internacionales*" ; en tanto que la letra p) del artículo 78 establecía que el Presidente de la República podía convocar y someter a consulta popular la aprobación de tratados internacionales que hayan sido rechazados por la Función Legislativa. El Tribunal de Garantías Constitucionales no tenía ninguna atribución en esta materia.

1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión".

3.2. Control material

16. En lo referente al control material de constitucionalidad del "*Protocolo al Acuerdo del Consejo de Comercio e Inversiones entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador relacionado con Normas Comerciales y de Transparencia"*, corresponde a la Corte Constitucional examinar su contenido, a fin de establecer si sus disposiciones y anexos guardan concordancia con las disposiciones contenidas en la Constitución de la República.

17. En el preámbulo del Protocolo consta como su objeto mejorar la asociación económica bilateral; facilitar el comercio, las inversiones, y las buenas prácticas regulatorias; garantizar procedimientos aduaneros eficientes y transparentes que reduzcan costos y garanticen previsibilidad para los importadores y exportadores; fomentar la cooperación en el ámbito de la facilitación al comercio y observancia aduanera; minimizar las formalidades innecesarias en frontera; mejorar los procesos regulatorios; promover las medidas anticorrupción; brindar transparencia al público y a los comerciantes de todos los tamaños y en todos los sectores; y fomentar la cooperación en la promoción del empleo y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.

18. El artículo 1 del Protocolo reforma el artículo 2 del Acuerdo y sostiene que el Consejo de Inversiones estará integrado, para el Ecuador, por un funcionario del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca o su designado; para los Estados Unidos, por un alto funcionario de la oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos o su designado.

19. En esta línea determina que el Consejo de Inversiones podrá servir como foro para discutir los siguientes temas: *"a) medidas que faciliten y liberalicen el comercio y las inversiones bilaterales entre las Partes; b) la preservación y protección del medio ambiente; c) promover el respeto y la protección de los derechos laborales; d) derechos de propiedad intelectual; e) obstáculos técnicos al comercio; f) medidas sanitarias y fitosanitarias; g) tecnología de la información y las comunicaciones y comercio electrónico; h) comercio de servicios; i) creación de capacidad comercial y técnico".*

20. En cuanto al artículo 2 del Protocolo dispone que los Anexos que se adjuntan se incorporan de forma integral al Acuerdo de modo que corresponde analizar el contenido de los 4 anexos. Estos se dividen en los siguientes: I. Facilitación al Comercio y Administración Aduanera; II. Buenas Prácticas Regulatorias; III. Anti-corrupción; y, IV. Pequeñas y Medianas Empresas.

21. En este punto, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca considera que el Protocolo es constitucional en toda su extensión para lo cual, en lo

principal, menciona datos técnicos y comerciales que fundamentan la necesidad de fortalecer la relación bilateral con el Gobierno de los Estados Unidos de América.

22. En tanto que el Comité Empresarial Ecuatoriano y la Cámara de Comercio Ecuatoriano Americana enfatizan en la relevancia de los Estados Unidos de América como principal socio comercial de Ecuador, de tal manera que para los sectores productivos del país es transcendental fortalecer y profundizar esta relación bilateral.

23. Esta Corte Constitucional considera que las disposiciones del preámbulo así como los artículos 1 y 2 del Protocolo que establecen los integrantes para la conformación del Consejo de Inversiones entre los Estados Parte y su constitución como un foro para debatir determinados temas de conformidad con los anexos que son parte integrante del mismo, guardan conformidad con el artículo 417 primera parte de la Carta Constitucional que establece que *"Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución"*, encontrándose estos instrumentos dentro de la jerarquía normativa establecida en el artículo 425 de la Constitución de la siguiente manera *"La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias*", es decir, cuentan con categoría jurídica infraconstitucional.

24. Esto implica que de modo obligatorio los funcionarios que integren este Consejo por parte de la República del Ecuador deberán sujetarse a las disposiciones de la Constitución y, entre ellas, al principio de juridicidad contemplado en el artículo 226 de la Norma Suprema, esto es que deberán actuar acorde al ámbito de sus competencias constitucionales, debiendo enfocarse a dichas atribuciones, sin exceder las competencias establecidas en la Constitución.

25. En especial deberán atenerse a lo previsto en el artículo 141 inciso segundo de la Carta Constitucional en cuanto: *"La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás 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*" , en relación con el artículo 261 números 2 y 5 de la Norma Suprema que determina como competencias del Estado Central: *"2. Las relaciones internacionales (...) 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento"*; siendo así esta parte del Protocolo cuenta con apego constitucional.

26. En cuanto a los artículos 3, 4, 5 y 6 del Protocolo establecen la parte operativa sobre las consultas, revisión, divulgación de información, procedimientos para modificaciones y terminación del Protocolo. En tal virtud, no se encuentra que transgredan algún precepto constitucional.

3.2.1. El Anexo I: Facilitación al Comercio y Administración Aduanera

27. El Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca indica que el Acuerdo de Facilitación de Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio, desde 15 de enero de 2019, es parte del ordenamiento jurídico del Ecuador, el cual guarda relación con el Anexo I del Protocolo, de tal manera que *"Para el Ecuador, la implementación del AFC y el Anexo I Facilitación al Comercio y Administración Aduanera del Protocolo, representaría una reducción de costos del comercio en un promedio del 12,2% al 13,9%"*.

28. El Comité Empresarial Ecuatoriano y la Cámara de Comercio Ecuatoriano Americana subrayan que el Anexo I guarda relación con las obligaciones asumidas desde el 15 de enero de 2019 por el Ecuador en el Acuerdo de Facilitación al Comercio.

29. Esta Corte Constitucional denota que el Anexo I consta de 21 artículos, de los cuales los artículos 1, 2 y 3 abordan, en lo principal, el acceso, difusión y asesoramiento por medios digitales respecto a la legislación vigente, requisitos e información en general acerca de importación, exportación y tránsito de mercancías para conocimiento del público en general, operadores de comercio y las Partes suscribientes; lo cual guarda concordancia con el artículo 16 de la Carta Constitucional que en su numeral 2 garantiza a todas las personas el acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

30. En tanto que el artículo 4, dispone la potestad de emitir resoluciones anticipadas en materia de: clasificación arancelaria, la aplicación de los criterios de valoración en aduana, el origen de la mercancía, si un producto está sujeto a un cupo arancelario y la elegibilidad para un programa de devolución o diferimiento arancelario, con la facultad de modificar, revocar o invalidar la resolución bajo ciertas circunstancias; y, se establece la posibilidad de aplicar retroactivamente las resoluciones anticipadas cuando el solicitante no haya cumplido con los términos y condiciones que sustentaron la decisión; guardando esta posibilidad relación con el precepto constitucional de la libertad de contratación prevista en el artículo 66 numeral 16 de la Carta Constitucional, ya que las partes se sujetan a lo pactado y en caso de incumplimiento procede las respectivas sanciones; con la previsibilidad de las normas que contempla el derecho y principio a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución y con la potestad del Estado central de establecer políticas aduaneras y de comercio exterior prevista en el artículo 261 numeral 5 de la Constitución.

31. En cuanto a los artículos 6 y 7, disponen el uso de medios tecnológicos para el despacho aduanero y puesta en circulación de la mercancía con la finalidad de acelerar la liberación de envíos de bajo riesgo, así como el pago electrónico en aranceles, impuestos, tasas o valores conexos con las importación o exportación, respectivamente; siendo concordante con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución que dispone que las inversiones deben estar orientadas con criterios, entre otros, de innovación tecnológica.

32. En esta línea, los artículos 5, 9 y 14 disponen la recepción y emisión de documentos por medios electrónicos de las Partes a fin de agilizar los procedimientos para el

despacho aduanero de las mercancías, salvo en circunstancias limitadas establecidas en la legislación; lo cual es conforme con el artículo 18 numerales 1 y 2 de la Constitución que garantiza a las personas, en forma individual o colectiva, el derecho a recibir información veraz, verificada y oportuna, así como acceder libremente a información generada en entidades públicas.

33. En cuanto al artículo 10 que obliga a las Partes a aplicar criterios de transparencia, previsibilidad y compatibilidad en los procesos aduaneros en todo su territorio nacional con la finalidad de, entre otros, que sean lo menos restrictivos para el comercio; guarda relación y permite cumplir con los objetivos de la política comercial, especialmente, la de impulsar el desarrollo del comercio justo, conforme el artículo 304 de la Constitución.

34. El artículo 11 obliga a las Partes al despacho ágil y oportuno de las importaciones de Bienes Agrícolas y Otros Bienes Vulnerables al Deterioro, de tal modo, que determina condiciones necesarias para evitar el deterioro de estos productos tales como: presentación electrónica de documentos, prever y priorizar horas para la inspección en los puertos y determinar si se debe liberar el producto, automatizar los procedimientos de administración de contingentes, entre otros, no se advierte que contravenga algún precepto constitucional.

35. En cuanto a los artículos 12 y 18, que disponen acerca de transacciones consulares y de contenedores marítimos y otros portadores grandes, respectivamente, hace alusión a temas operativos en los procesos de exportación e importación; no se denota que involucren disposiciones constitucionales que puedan verse afectadas.

36. El artículo 13 prevé la posibilidad de impugnar determinaciones administrativas en materia aduanera, por una autoridad superior o independiente de quien emitió la determinación o en sede judicial; siendo compatible con lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución que determina que los actos administrativos de cualquier entidad del Estado pueden ser impugnados tanto en vías administrativas, como en los correspondientes órganos de la función judicial.

37. En cuanto al artículo 17 que se refiere a la obligación de las Partes de adoptar medidas que regulen la recopilación, protección, uso, divulgación, retención, corrección, y eliminación de la información que recabe de los operadores comerciales para evitar, entre otros, perjudicar la posición competitiva de una persona a la que se refiera la información confidencial; guarda relación con lo dispuesto en el artículo 66 numeral 19 de la Constitución, que garantiza la protección de datos de carácter personal.

38. En las disposiciones de los artículos 15, 16, 19 y 20 se establece, principalmente, compromisos para mantener y adoptar medidas, tanto legislativas como administrativas, para: (i) sancionar el incumplimiento de requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico, esto conforme a la normativa interna y cuando la infracción y sanción se encuentre prevista en la ley ; (ii) adoptar medidas para prevenir conductas indebidas o corruptas; (iii) facilitar el comercio exterior; y, (iv) mejorar la coordinación entre las

administraciones aduaneras de cada Parte; de cuya revisión se evidencia que no transgreden algún límite constitucional y, especialmente, es compatible tanto con la potestad exclusiva del Estado central sobre materia aduanera y comercio exterior prevista en el numeral 5 del artículo 261 de la Constitución, así como con la atribución de la Asamblea Nacional de legislar en materias penal y tributaria conforme al artículo 120 numeral 6 y 132 números 1 y 3 de la Constitución, encontrándose dentro de sus atribuciones y competencias, por lo que guarda armonía con la Constitución.

39. El artículo 21 establece un periodo de transición para el Ecuador en cuanto al cumplimiento de obligaciones contenidas en: a) Artículo 5.4 a) y b) (Documentos y Sistemas Electrónicos para los Operadores Comerciales); b) Artículo 5.4 a) y b) (Documentos y Sistemas Electrónicos para los Operadores Comerciales); c) Artículo 7 (Pagos Electrónicos) para los organismos distintos del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador); d) Artículo 9 (Ventanilla Única) para los organismos distintos a SENAE; e) Artículo 11.1 a), b) y c) (Bienes Agrícolas y Otros Bienes Vulnerables al Deterioro (AOGVD); sin que se denote transgresión constitucional alguna. Esta Corte advierte que la vigencia de este Anexo no puede alterar el cronograma de ejecución que Ecuador previamente ha notificado a la OMC respecto al Acuerdo de Facilitación de Comercio.[4]

3.2.2. El Anexo II: Buenas Prácticas Regulatorias

40. El Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca manifiesta que el objetivo del Anexo II del Protocolo es la aplicación de buenas prácticas regulatorias, lo que puede apoyar al desarrollo de enfoques eficientes de regulación en la materia. En ese sentido, sostiene que el anexo tiene concordancia con el Decreto Ejecutivo No. 1240 el cual establece la mejora regulatoria como política de Estado. Así mismo, tiene concordancia con el Acuerdo No. 002 de la Secretaría General de la Presidencia, el cual obliga a las entidades con potestades de regulación y control a emitir un plan regulatorio institucional de forma anual.

41. En tanto que sobre el Anexo II, el Comité Empresarial Ecuatoriano y la Cámara de Comercio Ecuatoriano Americana, sostienen que pretende planificar y mejorar la emisión regulatoria a fin de generar previsibilidad jurídica en los negocios.

42. Esta Corte Constitucional denota que el Anexo II del Protocolo consta de 19 artículos, para cuyo análisis considera oportuno dividirlos en dos puntos: i) adopción de medidas regulatorias; y, ii) difusión de medidas adoptadas. En tal sentido, se consolidará cada uno de sus artículos para cada una de estas secciones.

3.2.2.1. Adopción de medidas regulatorias

Artículo	Consolidación
1	**Definiciones.**

[4] Disponible en: https://www.tfafacility.org/es/notifications

	Se conceptualiza los términos "Regulación" y "Autoridad Reguladora".
2	**Objeto y Disposiciones Generales.** Se reconoce la aplicación de prácticas a nivel de todo el gobierno para promover la calidad de las regulaciones para apoyar el desarrollo de enfoques regulatorios compatibles entre las Partes, a través de análisis objetivo, rendición de cuentas, transparencia y previsibilidad. Aquello no impide que una Parte: i. persiga sus objetivos de política pública en el nivel que considere apropiado, ii. determine el método adecuado para implementar las obligaciones del Anexo en el marco de su propio sistema jurídico y iii. adopte buenas prácticas regulatorias además de las que figuren en el Anexo.
3	**Órgano o Mecanismo Central Coordinador de Regulaciones.** Las Partes reconocen la intención de establecer o mantener a los respectivos órganos de coordinación regulatoria dentro de sus respectivos mandatos y de conformidad con la ley.
4	**Consultas, Coordinación y Revisión Internas.** Las Partes reconocen que los mecanismos internos de consulta, coordinación y examen en el desarrollo de las regulaciones frente a las respectivas autoridades pueden aumentar la compatibilidad regulatoria entre las Partes. En tal sentido, se plantean los siguientes objetivos: (a) Promover la adhesión a nivel de todo el gobierno de buenas prácticas regulatorias, incluyendo las establecidas en el presente Anexo; (b) Identificar y desarrollar mejoras en los procesos regulatorios a nivel de todo el gobierno; (c) Identificar posibles superposiciones o duplicaciones entre las regulaciones propuestas y las existentes, e impedir la creación de requisitos incompatibles entre autoridades nacionales; (d) Examinar las regulaciones al inicio del proceso de desarrollo para apoyar el cumplimiento de las obligaciones internacionales comerciales y de inversión emprendidas por la Parte, incluido, según proceda, el examen de los estándares, guías, y recomendaciones internacionales pertinentes; (e) Promover la consideración de los impactos regulatorios, incluidas las cargas de recopilación de información y de implementación para las pequeñas empresas; (f) Fomentar enfoques regulatorios que eviten cargas y restricciones innecesarias a la innovación y competencia en el mercado.
5	**Calidad de la Información.** Reconoce la necesidad de basar las regulaciones en información confiable y de alta calidad. Para tal efecto, se establece criterios a considerarse al momento de adoptar una regulación, así como el

	uso de metodología estadística para extraer conclusiones generalizadas sobre el impacto de una regulación.
8	**Uso de Lenguaje Sencillo.** Se reconoce la obligación de las Partes de redactar las regulaciones en un lenguaje sencillo para asegurar que sean claras, concisas y fáciles para su entendimiento sin perjuicio de que ciertas regulaciones abordan temas técnicos.
10	**Grupos u Órganos Asesores de Expertos.** Se garantiza la participación de diversos actores, tales como grupos que incluyan a personas no gubernamentales, para que asesoren o recomienden a cada Parte en la preparación o aplicación de regulaciones.
11	**Evaluación de Impacto Regulatorio.** Se obliga a las Partes a establecer procedimiento de evaluación del impacto regulatorio bajo los parámetros de necesidad, alternativas con su respectivas motivación e impactos negativos y positivos de las alternativas.
13	**Revisión de las Regulaciones Vigentes.** Se establece la obligación de adoptar o mantener procedimientos de revisión de las regulaciones a fin de determinar su modificación o derogación, para el efecto señala diversos criterios no taxativos.
14	**Sugerencias para Mejoras.** Se garantiza la participación de cualquier persona interesada para sugerir la emisión, modificación o derogación de una regulación.
17	**Facilitación de la Compatibilidad Regulatoria.** Las Partes reconocen que existe amplia gama de mecanismos para minimizar las diferencias reglamentarias innecesarias y para facilitar el comercio.
Cuadro elaborado por la Corte Constitucional	

43. Es así que para la Corte Constitucional las disposiciones de esta sección coadyuvan al ejercicio de las potestades públicas de regulación, en materia de inversión, comercio internacional y crecimiento económico, propiciando su ejercicio transparente, técnico y razonable; sin identificarse en las disposiciones de este apartado transgresión alguna a límites constitucionales; por el contrario, por un lado se garantiza el derecho de participación ciudadana en la planificación y gestión de asuntos públicos previsto en el artículo 95 de la Carta Constitucional y por otro se enfatiza los principios de calidad, eficacia, eficiencia y transparencia en la administración pública previstos en el artículo 227 de la Constitución; por lo que en esta parte del Protocolo se encuadra dentro del marco constitucional.

3.2.2.2. Difusión de medidas adoptadas

Artículo	Consolidación
6	**Planificación Anticipada.** Las Partes deberán poner a disposición del público en línea, al

	menos cada dos años, las regulaciones que espera adoptar o proponer.
7	**Sitio Web Específico.** Cada Parte deberá contar con un sitio web gratuito y de acceso al público que contenga la información que se requiera para publicar y una descripción de la autoridad reguladora en el nivel central del gobierno.
9	**Desarrollo Transparente de las Regulaciones.** Cada Parte deberá publicar en el sitio web información respecto a la regulación que se pretenda aprobar y garantizar que, antes de su entrada en vigencia, la otra Parte pueda hacer comentarios y otros aportes de forma electrónica.
12	**Publicación Final.** Cada Parte deberá publicar en el sitio web, cuando finalice el trabajo sobre una regulación, la fecha en que se requiere el cumplimiento, cómo pretende alcanzar sus objetivos, opiniones de la autoridad reguladora acerca de los comentarios realizados, alternativas, la relación entre la regulación y los datos e información que consideró, entre otros.
15	**Información sobre Procedimientos y Autoridades Reguladoras.** Cada Parte deberá publicar en el sitio web una descripción, entre otros, sobre los procesos y mecanismo empleados por la autoridad reguladora para la evaluación y preparación de las regulaciones.
16	**Reporte Anual.** Cada Parte deberá publicar en línea una estimación sobre los impactos relevantes de las regulaciones y sobre cualquier cambio o propuesta de su sistema regulatorio.
18	**Puntos de Contacto.** Cada Parte deberá contar con un punto de contacto para los asuntos que surjan del Anexo a fin de coordinar la comunicación y colaboración en cuestiones relativas al documento.
Cuadro elaborado por la Corte Constitucional	

44. Esta Corte Constitucional denota que las disposiciones de los artículos 1 a 18 de este apartado guardan concordancia con lo dispuesto en el artículo 18 numerales 1 y 2 de la Constitución que garantiza a las personas, en forma individual o colectiva, el derecho a recibir información veraz, verificada y oportuna, así como acceder libremente a información generada en entidades públicas, dentro de la finalidad integral del Protocolo, como ya se ha examinado.

45. En cuanto al artículo 19 que establece un periodo de transición para el Ecuador para el cumplimiento de obligaciones contenidas en los siguientes artículos: a) Un año para el Artículo 15 (Información sobre Procedimientos y Autoridades Reguladoras) y el Artículo 16 (Reporte Anual); b) Dos años para el Artículo 6 (Planificación Anticipada);

el Artículo 7 (Sitio Web Específico); los párrafos 1, 2, 3, 7 y 9 del Artículo 9 (Desarrollo Transparente de las Regulaciones); y, el Artículo 12 (Publicación Final). Antes de que finalice el período de tiempo, las Partes discutirán si es apropiado prorrogar el período de transición para las disposiciones especificadas en el Artículo 7, el Artículo 9 o el Artículo 12. Toda prórroga acordada entre las Partes no excederá de un año. No se evidencia que afecte a las disposiciones de la Constitución.

46. En la parte final consta un apéndice que, en cuanto a Ecuador, establece que los decretos presidenciales no son regulaciones para efectos del cumplimiento de las obligaciones del Anexo. Esto no constituye una limitación a la potestad reglamentaria, a la iniciativa legislativa o el poder de veto que tiene el Ejecutivo, especialmente, con la potestad de creación de aranceles y fijación de sus niveles prevista en el artículo 305 de la Constitución, materia objeto del Anexo.

3.2.3. El Anexo III: Anticorrupción

47. El artículo 1 efectúa una declaración de voluntad de las Partes para prevenir y combatir la corrupción en asuntos que puedan afectar el comercio y las inversiones internacionales, además reconocen y afirman las obligaciones destinadas a la cooperación contra la corrupción.

48. El artículo 2, en lo principal, obliga a cada Parte a adoptar o mantener medidas legislativas o de otro tipo que sean necesarias para establecer como delitos penales bajo su ley, asuntos que afecten el comercio e inversiones internacionales. Así, establece una serie de delitos a considerar dentro de sus potestades legislativas: "*a) La promesa, oferta o entrega, a un funcionario público, directa o indirectamente, de una ventaja indebida para el funcionario o para otra persona, a fin de que el funcionario actúe o se abstenga de actuar en relación con el desempeño o ejercicio de sus funciones oficiales; b) La solicitud o aceptación por parte de un funcionario público, directa o indirectamente, de una ventaja indebida para el funcionario o para otra persona a fin de que el funcionario actúe o se abstenga de actuar en relación con el desempeño o ejercicio de sus funciones oficiales; c) La promesa, oferta o entrega, a un funcionario público extranjero o a un funcionario de una organización internacional pública, directa o indirectamente, de una ventaja indebida para el funcionario o para otra persona, a fin de que el funcionario actúe o se abstenga de actuar en relación con el desempeño o ejercicio de sus funciones oficiales, con el fin de obtener o retener negocios u otras ventajas indebidas en relación con el desarrollo de los negocios internacionales; y d) La ayuda y la instigación, o la conspiración en la comisión de cualquiera de los delitos descritos en los apartados (a) a (c)".*

49. El artículo 3 establece la obligación de poner en conocimiento al público en general de las autoridades responsables de velar y aplicar las medidas contra la corrupción, así como para proteger a cualquier persona que informe a las autoridades de actos de corrupción.

50. El artículo 4 pretende promover la integridad, honestidad y responsabilidad de los funcionarios públicos de cada Parte, para tal efecto, deberán mantener o adoptar medidas para: "*a) proporcionar procedimientos adecuados para la selección y capacitación de los funcionarios públicos para puestos públicos que la Parte considere especialmente vulnerables al soborno y la corrupción; b) promover la transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios públicos en el ejercicio de las funciones públicas; c) exigir a los altos funcionarios, y a otros funcionarios públicos, según la Parte lo considere apropiado, que pongan a disposición de las autoridades apropiadas las declaraciones en relación, entre otras cosas, a sus actividades externas, empleo, inversiones, activos, y donaciones o beneficios sustanciales de los cuales pueda resultar un conflicto de intereses con respecto a sus funciones como funcionarios públicos; y d) facilitar y exigir que los funcionarios públicos informen a las autoridades competentes sobre actos de soborno y corrupción, cuando tales actos lleguen a su conocimiento en el desempeño de sus funciones".*

51. En este punto el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca manifiesta que: *"Las conductas penales descritas en este Anexo se encuentran debidamente tipificadas en el Código Integral Penal del Ecuador en el Capítulo de los Delitos contra la Administración Pública".* Así mismo, sostiene que *"Otras disposiciones de este Anexo, tales como, prevenir y denunciar la corrupción se encuentran reguladas en el Ecuador por mandato constitucional y, de igual forma, las sanciones administrativas contra los funcionarios públicos se encuentran reguladas en la Ley del Servicio Público y en el Código Orgánico de la Función Judicial".*

52. El Comité Empresarial Ecuatoriano y la Cámara de Comercio Ecuatoriano Americana indican que el Anexo III confirma y ratifica las obligaciones de las Convenciones de Naciones Unidas de New York y la Interamericana contra la Corrupción.

53. Esta Corte Constitucional evidencia que estas disposiciones son compatibles con la atribución de la Asamblea Nacional para legislar en materia penal y tributaria conforme los artículos 120 numeral 6 y 132 números 1 y 3 de la Constitución; de tal modo que se limita a establecer circunstancias a legislar por cada Parte que no configuran tipos penales en la normativa interna, incluso algunas situaciones ya se encuentran previstas en el Código Orgánico Integral Penal[5], con la finalidad de no afectar el comercio e inversiones internacionales.

54. En adición, el resguardo de los denunciantes de actos de corrupción guarda armonía con el "Sistema Nacional de Protección y Asistencia de Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal" a cargo de la Fiscalía General del Estado conforme al artículo 198 de la Carta Constitucional; así las normas de transparencia de no actuar en caso de conflicto de intereses, guarda conformidad con el artículo 232 de la Constitución que prohíbe la actuación de funcionarios cuando tengan interés en las áreas

[5] Las situaciones previstas en los literales (a), (b), (c) y (d) están relacionadas con los delitos contra la eficiencia de la administración pública, principalmente, el peculado, concusión, cohecho y enriquecimiento ilícito previstos en el Código Orgánico Integral Penal.

que vayan a controlar o regular; por lo que de modo integral este Anexo III del Protocolo se encuadra en el marco constitucional.

3.2.4. El Anexo IV: Pequeñas y Medianas Empresas

55. Este Anexo contiene 4 artículos que, en lo principal, reconocen la importancia del rol de las pequeñas y medianas empresas en el rol de la economía. Así, establece la obligación de cada Parte de aumentar sus oportunidades de comercio e inversión, que podrán ser las siguientes: a) *Promover la cooperación entre la infraestructura de apoyo a las pequeñas empresas de las Partes, incluidos los centros dedicados a las PYMEs, incubadoras y aceleradoras, centros de asistencia a la exportación, y otros centros, según proceda, a fin de crear una red internacional para compartir buenas prácticas, intercambiar estudios de mercado, y promover la participación de las PYMEs en el comercio internacional, así como el crecimiento de sus negocios en los mercados locales; b) Fortalecer su colaboración con la otra Parte en las actividades de promoción de las PYMEs propiedad de grupos menos representados, incluidas las mujeres, los jóvenes y las minorías, así como las empresas emergentes, las PYMEs agrícolas y rurales, y promover la colaboración entre estas PYMEs y su participación en el comercio internacional; c) Mejorar su cooperación con la otra Parte para intercambiar información y mejores prácticas en ámbitos que incluyen la mejora del acceso de las PYMEs al capital y al crédito, programas de capacitación, educación comercial, financiamiento comercial, misiones comerciales, facilitación del comercio y comercio digital, y ayudar a las PYMEs a adaptarse a los cambios en las condiciones de mercado; y promover la participación de la PYMEs en el comercio digital con el fin de aprovechar las oportunidades para incrementar el comercio y la inversión".*

56. En este punto el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca ofrece datos estadísticos acerca de participación de las PYMEs en el comercio internacional y especialmente en las exportaciones no petroleras dirigidas a Estados Unidos. Así mismo, enfatiza en la importancia de este segmento en el sector productivo del país.

57. En tanto que el Comité Empresarial Ecuatoriano y la Cámara de Comercio Ecuatoriano Americana, señalan que tiene como objetivo que las PYMEs se integren a los beneficios del comercio exterior.

58. Esta Corte Constitucional denota que las disposiciones de este Anexo guardan correspondencia con el artículo 306 de la Constitución que establece: "*El Estado promoverá las exportaciones ambientalmente responsables, con preferencia de aquellas que generen mayor empleo y valor agregado, y en particular las exportaciones de los pequeños y medianos productores y del sector artesanal. 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".*

59. En tal virtud, el Anexo permite al Estado ecuatoriano cumplir con su obligación de promover las exportaciones de los pequeños y medianos productores, así como permite cumplir con los objetivos del desarrollo.[6]

IV. Dictamen

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 emite el siguiente dictamen:

1. Declarar que el *"Protocolo al Acuerdo del Consejo de Comercio e Inversiones entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador relacionado con Normas Comerciales y de Transparencia"*, en su contenido formal y material guarda armonía con la Constitución de la República del Ecuador.

2. Remítase el referido Protocolo a la Asamblea Nacional para que continúe el procedimiento de aprobación, conforme lo dispuesto en el art. 112.1 de la LOGJCC.

3. Notificar al Presidente de la República o a su delegado con el presente dictamen, a fin de que se haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional. Publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.04.08 10:47:04 -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 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 07 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

[6] Objetivos 4, 5 y 6 del Plan Nacional del Desarrollo para el periodo 2017-2021.

CASO Nro. 1-21-TI

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves ocho de abril de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2-15-IN/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 24 de marzo de 2021

CASO No. 2-15-IN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza una acción pública de inconstitucionalidad que impugna el numeral 1 del artículo 28 de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención de Fraude Fiscal publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 405 de 29 de diciembre de 2014.

I. Antecedentes procesales

1. El 28 de enero de 2015, los señores Mae Montaño Valencia, Patricio Donoso Chiriboga, Andrés Páez Benalcázar, Diego Salgado Ribadeneria, Miguel Moreta Panchez, Ricardo Moncayo Cevallos, Pavel Chiva y Wilson Chicaiza Toapanta, por sus propios derechos, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad contra el numeral 1 del artículo 28 de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención de Fraude Fiscal, publicada en el Registro Oficial el 29 de diciembre de 2014.

2. El 09 de abril de 2015, mediante auto la Sala de Admisión avocó conocimiento de la causa, solicitando a los accionantes que completen y aclaren la respectiva demanda, siendo esta aclarada y completada el 16 de abril de 2015.

3. El 17 de septiembre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso[1].

4. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

5. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 09 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la

[1] La Sala de Admisión estuvo conformada por los exjueces Ruth Seni Pinoargote, Antonio Gagliardo Loor y Alfredo Ruiz Guzmán.

jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. El 14 de enero de 2021, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez avocó conocimiento de la causa.

II. Normas impugnadas

6. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por la forma y el fondo del numeral 1 del artículo 28 de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención de Fraude Fiscal (R.O. Suplemento No. 405 de 29 de diciembre de 2014). A continuación, se transcribe la disposición impugnada:

> *Art. 28.- En el artículo 82 efectúese las siguientes reformas:*
>
> *1.- Dentro del casillero final de la tabla correspondiente al GRUPO 1 del artículo 82, después de: "Focos incandescentes excepto aquellos utilizados como insumos Automotrices", agréguese el siguiente texto: "Cocinas, cocinetas, calefones y sistemas de calentamiento de agua, de uso doméstico, que funcionen total o parcialmente mediante la combustión de gas"*[2].

III. Argumentos de las partes

3.1. De los legitimados activos

7. Los accionantes fundamentan su demanda señalando que:

7.1. El numeral 1 del artículo 28 de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención de Fraude Fiscal adolece de vicios de inconstitucionalidad formal porque en el proceso de aprobación se violó "*flagrantemente*" lo dispuesto en los artículos 126, 135 y 301 de la Constitución de la República, esto, porque no provino de la iniciativa del Ejecutivo.

7.2. La reforma tributaria aprobada mediante trámite extraordinario por la Asamblea Nacional ignoró lo dispuesto por la Carta Magna porque establece un impuesto a las cocinas de gas, lo que no constaba en el proyecto de ley que envió el Ejecutivo, es decir no se origina en la iniciativa de la Función Ejecutiva, por el contrario, fue incluida posteriormente por iniciativa de la asambleísta Ximena Ponce, durante la intervención de la legisladora realizada en la sesión No. 307 de la Asamblea Nacional, el día 22 de diciembre de 2014. "En otras palabras, se creó un impuesto nuevo por iniciativa de la Función Legislativa".

7.3. El proyecto original presentado por el Presidente de la República a la Asamblea, el 28 de noviembre de 2014, incluía en el artículo 25, reformas a la tarifa específica de los cigarrillos. Luego del segundo debate, el mismo terminó

[2] Norma reformada por la Ley de Fomento Productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo, publicada en el Registro Oficial Suplemento (1) #309 el 21 de agosto de 2018; y, por la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria publicada en el Registro Oficial # 111 de 31 de diciembre de 2019.

convirtiéndose en el artículo 28, agregándose, por iniciativa de los asambleístas, a los electrodomésticos a gas en el grupo de productos que pagan 100% de ICE.

7.4. Se incumplió con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que requiere que las leyes que crean, modifiquen o extingan impuestos sean aprobadas mediante trámite ordinario, sin embargo, la norma impugnada se creó mediante el trámite previsto en el artículo 140 de la Constitución, el que se reserva para proyectos de ley calificados como urgentes en materia económica.

7.5. La aprobación de esa ley atenta contra el derecho a la seguridad jurídica. Así la Corte Constitucional señaló en su sentencia No. 005-12-SIN-CC, que el respeto del procedimiento previsto en el artículo 301 de la Constitución resulta "una garantía fundamental del Estado constitucional de derecho para los contribuyentes".

8. Como pretensión, los accionantes solicitan declarar la inconstitucionalidad del numeral 1 del art. 28 de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, además solicitan por el principio *iura novit curia* la derogación de las normas conexas.

3.2. De los legitimados pasivos

Presidencia de la República

9. El doctor Alexis Mera Giler, Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, compareció al proceso a fojas 275 y contestó la demanda, señalando en lo principal que:

9.1. La iniciativa privativa del Presidente de la República, en materia presupuestaria y tributaria responde a la necesidad de permitir al primer mandatario dirigir y desarrollar su plan de gobierno de manera coherente y continua. Esto no implica que la Asamblea Nacional no pueda discutir e, inclusive, modificar los proyectos de ley en materia tributaria planteados por el Gobierno. Las razones son: una de orden normativo y otra de orden práctico que se deriva de la aplicación de la primera.

9.2. El numeral 7 del artículo 120 de la Constitución dispone la atribución de la Asamblea Nacional para "*crear, modificar o extinguir tributos mediante ley (...)*". En un análisis armónico de los textos confrontados permite concluir que solo el Presidente de la República puede presentar proyectos de ley en materia tributaria, no obstante, la Asamblea Nacional puede, dentro del proceso legislativo, crear, modificar o extinguir tributos; de lo contrario ¿*cuál sería la necesidad práctica de someter el proyecto a dos debates*?

De la Asamblea Nacional

10. El Abogado Mauro Naranjo, en su calidad de Procurador Judicial de la Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, compareció a fojas 283 y contestó a la demanda en los siguientes términos:

10.1. La Asamblea Nacional cumplió en su totalidad con lo establecido en los artículos 132 a 140 de la Constitución, relativo al procedimiento legislativo. Se remitió a la Comisión respectiva para su conocimiento y trámite, con la finalidad de que elabore los informes para primer y segundo debate, previo a ser presentados al Pleno.

10.2. De igual manera, respetó el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, así mismo, se cumplió con el principio de publicidad y el principio de unidad de materia dispuesto en los artículos 115 y 116 de la LOGJCC.

10.3. Si bien el artículo 135 de la Constitución dispone que solo el presidente o presidenta podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman tributos, en concordancia con el artículo 301 ibidem, no es menos cierto que la Asamblea Nacional, en su calidad de legislador tiene atribuciones y deberes que le permiten expedir, codificar, reformar y derogar leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio, y crear, modificar y suprimir tributos, conforme a esta premisa constitucional.

Procuraduría General del Estado

11. El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, compareció a fojas 306 e indicó lo siguiente: i) Este tema no puede ser mirado de manera parcial o segmentado como lo hacen los accionantes, sino a través de una visión integral de la Constitución; ii) El argumento de que la reforma tributaria vulneró el artículo 126 de la Constitución y el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa carece de sustento jurídico, debido a lo dispuesto en el número 2 del artículo 134 de la Carta Magna, sin desconocer lo dispuesto en el artículo 59 y 140 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; iii) La norma impugnada, lejos de violar normas constitucionales, es coherente y está armonizada con los principios y las garantías constitucionales; iv) La demanda incumple con el requisito previsto en el artículo 79, numeral 5, letra b) de la LOGJCC, porque carece de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se pueda considerar la existencia de una incompatibilidad normativa; v) Sobre la base el principio in dubio pro legislatore y la presunción de constitucionalidad, son los accionantes quienes deben demostrar que la norma impugnada colisiona con normas constitucionales, lo que no ocurre en la presente demanda.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en los artículos 71, 72 y 75 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

4.2. Reformas de la norma impugnada

13. La presente acción pública de inconstitucionalidad fue planteada contra el artículo 28 # 1 de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención de Fraude Fiscal (R.O. Suplemento No. 405 de 29 de diciembre de 2014), que disponía en el Capítulo II, Título: Reformas a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, lo siguiente:

> *Art. 28.- En el artículo 82 efectúese las siguientes reformas:*
>
> *1.- Dentro del casillero final de la tabla correspondiente al GRUPO 1 del artículo 82, después de: "Focos incandescentes excepto aquellos utilizados como insumos Automotrices", agréguese el siguiente texto: "Cocinas, cocinetas, calefones y sistemas de calentamiento de agua, de uso doméstico, que funcionen total o parcialmente mediante la combustión de gas"*

14. El carácter de norma reformatoria de la disposición jurídica impugnada provocó que en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno se incluyera entre los bienes gravados con una tarifa *ad valorem* del 100% por concepto de impuesto a los consumos especiales (ICE) a: **(a)** las cocinas, **(b)** cocinetas, **(c)** calefones, **(d)** sistemas de calentamiento de agua de uso doméstico, que funcionen total o parcialmente mediante la combustión de gas.

15. La Corte Constitucional ha podido identificar que la disposición jurídica impugnada, ha sido objeto de dos procesos de modificación: **(i)** primero, por parte de la Ley de Fomento Productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo, publicada en el Registro Oficial Suplemento (1) #309 el 21 de agosto de 2018,– en adelante "LFP"-; y **(ii)** segundo, producto de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria - en adelante "LOSPT"-, publicada en el Registro Oficial # 111 de 31 de diciembre de 2019.

16. **(i)** Así, en lo que concierne a la LFP, esta reformó el contenido normativo del artículo 82 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y excluyó de la afectación con el ICE de tarifa *ad valorem* 100% a las (a) cocinas y (b) cocinetas a gas, conforme se observa en su disposición reformatoria décimo tercera:

"DECIMA.- Se reduce a 0% la tarifa ad valorem del Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) sobre cocinas y cocinetas a gas, a partir de la vigencia de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal."

17. De ahí que, la norma impugnada en lo que atañe a estos dos bienes (cocina y cocinetas), perdió vigor con las reformas introducidas por dicha ley.

18. Por consiguiente, habiéndose excluido a las "*cocinas y cocinetas"* que funcionaban "*mediante la combustión de gas*" como objeto gravado del ICE, no corresponde que la Corte Constitucional proceda a realizar una examen de constitucionalidad sobre la norma impugnada en la parte que versa sobre dichos bienes, en concordancia con el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC, toda vez que al no ser en la actualidad objetos gravados por el ICE, no se genera ninguna obligación tributaria material, descartándose, por tanto, la existencia de efectos ulteriores.

19. Por otra parte, **(ii)** en lo que atañe a la LOSPT, esta norma introdujo una reforma a la Sección 1era de Reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno, y estableció lo siguiente:

"Art. 35.- Efectúense las siguientes reformas en el artículo 82: Reemplácese la tabla del Grupo I por la siguiente:

GRUPO I *TARIFA AD VALOREM*	
Descripción	***Tarifa***
Productos del tabaco, sucedáneos o sustitutivos del tabaco en cualquier presentación, de acuerdo con las definiciones que se encuentren vigentes por la autoridad competente.	*150%*
Tabaco de los consumibles de tabaco calentado y líquidos que contengan nicotina a ser administrados por medio de sistemas de administración de nicotina.	*150%*
Bebidas gaseosas con contenido de azúcar menor o igual a 25 gramos por litro de bebida; y bebidas energizantes.	*10%*
Perfumes y aguas de tocador.	*20%*
Videojuegos.	*35%*

Armas de fuego, armas deportivas y municiones.	*300%*
Focos incandescentes. Calefones y sistemas de calentamiento de agua, de uso doméstico, que funcionen total o parcialmente mediante la combustión de gas.	***100%***

(Énfasis añadido)

20. Con esto, se comprueba que el texto previo del artículo 82 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (introducido por la norma impugnada) ha sido reemplazado. En el nuevo texto, si bien se vuelve a gravar con un ICE, de tarifa 100%, a los **(c)** calefones y **(d)** sistemas de calentamiento de agua de uso doméstico, que funcionen total o parcialmente mediante la combustión de gas; esta nueva afectación tributaria ha tenido origen en una fuente legal distinta, como lo es, la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, por tanto, la norma impugnada por los accionantes respecto a la supuesta inconstitucionalidad por la forma carece de vigencia y actualidad.

21. Por consiguiente, la Corte se abstiene de realizar el control formal demandado por los accionantes, toda vez que los efectos jurídicos del trámite de configuración legal de la norma originalmente impugnada han perdido vigor.

22. Finalmente, tal como se señaló en el párrafo 7.5 *ut supra,* los legitimados activos, en lo referente al control material, en sus argumentos únicamente manifiestan que el numeral 1 del artículo 28 de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal atenta contra el derecho a la seguridad jurídica, puesto que habría lesionado el "respeto *del procedimiento*" previsto en el artículo 301 de la Constitución- que trata de la iniciativa de la Función Ejecutiva en materia tributaria- como "*garantía fundamental del Estado constitucional del derecho para los contribuyentes*".

23. Conforme al cargo descrito por los accionantes, se advierte que dichas alegaciones se limitan a señalar que la norma impugnada vulnera la seguridad jurídica en tanto que, presuntamente transgrede el principio de iniciativa privativa del Presidente de la República en materia tributaria.

24. En ese sentido, esta Corte observa que dicho cargo se encuentra comprendido en las alegaciones de inconstitucionalidad por la forma analizadas en los párrafos precedentes; así, al haber perdido vigencia la norma impugnada, y al referir el argumento de la presunta violación de la seguridad jurídica a un aspecto del trámite de configuración legal de dicha norma, esta Corte se abstiene de realizar el control material en virtud de las consideraciones manifestadas.

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 demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.04.06 09:44:10 -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, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 24 de marzo de 2021- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0002-15-IN

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen No. 2-21-TI/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 31 de marzo de 2021

CASO No. 2-21-TI

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

Dictamen

Sobre la necesidad o no de aprobación legislativa del *Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Turquía sobre Cooperación en el Ámbito de Turismo*

I. Antecedentes

1. Mediante oficio Nº T. 636-SGJ-21-0065 del 8 de marzo de 2021, ingresado a la Corte Constitucional el 16 del mismo mes y año, la Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República solicitó que la Corte dictamine sobre la necesidad de aprobación legislativa del *Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Turquía sobre Cooperación en el Ámbito de Turismo (también, "el Acuerdo")* suscrito entre ambos países el 15 de marzo de 2012[1], razón por la que adjuntó a su petición una copia certificada del mismo.

2. En virtud del Sistema de Sorteos Automatizado de la Corte Constitucional, el 16 de marzo de 2021, se le asignó al juez constitucional Alí Lozada Prado la sustanciación de esta causa, quien avocó su conocimiento el 23 de marzo de 2021.

II. Competencia

3. En atención a lo dispuesto en los artículos 438.1 de la Constitución y 107.1 y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir dictámenes sobre la necesidad o no de aprobación legislativa de tratados internacionales.

III. Argumentación de la corte

4. El objeto del presente dictamen es establecer si el Acuerdo requiere o no aprobación legislativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 419 de la Constitución. En caso afirmativo, la Corte deberá emitir un segundo dictamen, correspondiente a establecer

[1] Llama la atención de la Corte que transcurrieron más de 8 años desde la suscripción del Acuerdo y su remisión a este organismo para dictaminar sobre la procedencia o no de su aprobación legislativa.

la constitucionalidad del convenio, en atención a lo previsto en los artículos 110.1 y 111.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

5. La Constitución prevé:

Art. 419.- *La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:*

1. *Se refieran a materia territorial o de límites.*
2. *Establezcan alianzas políticas o militares.*
3. *Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.*
4. *Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.*
5. *Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.*
6. *Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.*
7. *Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.*
8. *Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.*

6. El acuerdo establece medidas de cooperación para el fomento del turismo entre Turquía y Ecuador (artículo 1). Para tal efecto, en sus 9 artículos, se dispone la realización de:

i) Visitas recíprocas de agencias de viajes, operadores turísticos y medios de comunicación para fomentar el turismo en los diversos lugares de los Estados (artículo 2).

ii) Análisis sobre la posibilidad de cooperación técnica en temas como legislación en turismo, clasificación de instalaciones de alojamiento turístico y certificaciones (artículo 3).

iii) Exploración de oportunidades de cooperación económica e inversión en turismo e información sobre la posibilidad de incentivos al turismo (artículo 4).

iv) Participación en exposiciones, congresos, ferias y otras actividades de fomento turístico de los países (artículo 5).

v) Cooperación a través del intercambio de información, conocimientos y experiencias en el ámbito de turismo y la realización de seminarios y conferencias (artículo 6).

vi) Creación de una comisión mixta, con una periodicidad en sus reuniones de dos años, conforme lo establezcan los canales diplomáticos de los Estados (artículo 7).

vii) Determinación, por medio de los canales diplomáticos, de las fuentes de financiamiento que surjan de las acciones requeridas por el Acuerdo (artículo 8).

7. Finalmente, en el artículo 9 se determina la entrada en vigencia, vigor, prórroga y forma de terminación del Acuerdo.

8. Por lo antes expuesto, se verifica que el Acuerdo no trata sobre límites territoriales, no establece alianzas políticas o militares, no compromete la política económica o el patrimonio natural, ni lo vincula a expedir, modificar o derogar leyes. Tampoco se refiere a derechos o garantías, atribuye competencias del ordenamiento jurídico a un organismo internacional, ni establece un acuerdo de integración o de comercio. Razones por las cuales, el acuerdo no requiere de aprobación legislativa.

IV. Dictamen

Por lo tanto, el *Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Turquía sobre Cooperación en el Ámbito de Turismo,* no se encuentra incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución, por lo que, para su ratificación **no** requiere aprobación previa de la Asamblea Nacional.

Devuélvase el Acuerdo a la Presidencia de la República para que se continúe con el trámite correspondiente.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.04.06 09:59:06 -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 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 extraordinaria de miércoles 31 de marzo de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2-21-TI

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día martes seis de abril de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 7-15-IN/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 07 de abril de 2021

CASO No. 7-15-IN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 38, 63, 71 y 77 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 170 de 27 de enero del 2014. La Corte Constitucional declaró inconstitucional los artículos 38, 71 y 77 y el artículo 63 del Reglamento conforme a la Constitución.

I. Antecedentes Procesales

1. El 20 de marzo de 2015, Farith Simon Campaña, Daniela Salazar Marín, Carla Cepeda Altamirano y Andrea Fernández de Córdova presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 38, 63, 71 y 77 del Reglamento a la Ley Orgánica de Comunicación publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 170 de 27 de enero del 2014.

2. El 21 de abril de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa. En dicha disposición, además, se corrió traslado al Presidente de la República y al Procurador General del Estado para que defiendan o impugnen la constitucionalidad de la norma demandada; se requirió al Presidente de la República que remita a la Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y, se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.

3. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 20 de mayo de 2015, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

4. El 22 de mayo de 2015, Alexis Mera Giler, en su calidad de Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, y Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, presentaron sus respectivos escritos dando cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión.

5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 14 de agosto de 2020.

6. La jueza constitucional Daniela Salazar Marín puso en conocimiento del Pleno de la Corte Constitucional el oficio No. 0004-2019-CCE-DSM-V de 12 de febrero de 2019 con su excusa para conocer, entre otros, el caso No. 7-15-IN, el cual fue aprobado en la sesión ordinaria del Pleno de 7 de abril de 2021 previo a la resolución de causas.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

7. La parte accionante pretende mediante esta acción que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 38, 63, 71 y 77 del Reglamento a la Ley Orgánica de Comunicación.

8. En primer lugar, indican que el artículo 38 del Reglamento "*limita el derecho a la libertad de contratación, ya que prohíbe la publicidad a título gratuito y la restringe únicamente a contratos a título oneroso*". Al respecto, invocan el artículo 66 numeral 16 de la Constitución y jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana para expresar que la libertad de configuración interna, como aspecto fundamental de la libertad de contratación, les permite a las partes "*determinar si desean celebrar un contrato a título oneroso o a título gratuito*". En tal sentido, alegan que el mencionado artículo restringe la libertad de contratación "*sin un motivo alguno que justifique tal limitación y tampoco cumple con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad exigidos por la jurisprudencia internacional*". Además, expresan que "*el normar el ejercicio de un derecho únicamente compete a la ley, ya que es la Asamblea quien tiene la potestad de determinar la aplicación de los derechos reconocidos en la Constitución*".

9. En cuanto al artículo 63 del Reglamento, expresan que su primer inciso es contrario al artículo 425 de la Constitución porque "*contraviene y vulnera derechos otorgados a menores de dieciséis años para celebrar contratos laborales*". Para sustentar su alegación, señalan que dicha disposición es contraria al Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante "*OIT*") -artículo 2-, el Código de la Niñez y Adolescencia -artículos 65 y 82- y el Código de Trabajo -artículo 35-, entre otros. En concreto, expresan que "*las normas citadas demuestran que la edad mínima para que una persona trabaje sin autorización, en el Ecuador, es de 15 años. Dichas normas, sin duda, son jerárquicamente superiores al Reglamento. En consecuencia, el derecho al trabajo de menores de 16 años no puede ser vulnerado, ni modificado mediante un simple acto normativo, como lo es el Reglamento*".

10. Respecto a los artículos 71 y 77 del Reglamento, indican que "*exceden las potestades otorgadas al Presidente, pues imponen sanciones que de acuerdo a la Constitución, únicamente pueden ser establecidas por una ley*". En tal sentido, invocan los artículos 76, numeral 3, y 82 de la Constitución y citan jurisprudencia nacional e internacional y doctrina respecto al principio de legalidad y tipicidad. En concreto, sobre el artículo 71 del Reglamento, señalan que contraviene los principios constitucionales "*por encontrarse en el Reglamento, incumpliendo así el principio de legalidad y por imponer sanciones a conductas que no fueron previstas, ni sancionadas en la Ley Orgánica de Comunicación*". Por otro lado, en cuanto al artículo 77 del Reglamento, alegan que "*es abierta e imprecisa porque abarca una serie de conductas o posibles incumplimientos de tal manera que su aplicación resulta conveniente para la negligencia del legislador*"; y además porque "*tampoco establece con claridad y certeza qué actos podrían llegar a afectar la libertad de información*".

11. Finalmente, desarrollan la idoneidad de la vía constitucional. Al respecto, señalan que la demanda no se encuentra dirigida a impugnar la legalidad del Reglamento "*sino que se dirige a demostrar que esta norma viola preceptos constitucionales y de derechos humanos como lo son: el derecho de trabajo de menores de 16 años, el derecho de libertad contractual, el derecho de igualdad de extranjeros y nacionales, el derecho al debido proceso, el derecho a la legalidad de sanciones y el derecho a la seguridad jurídica, entre otros*". Por estas razones, consideran que la Corte Constitucional es el único órgano competente para conocer la causa.

B. De la Presidencia de la República

12. En escrito presentado a la Corte Constitucional el 22 de mayo de 2015, el Secretario General Jurídico de la Presidencia (en adelante "*Presidencia*") emitió sus argumentos en torno a la demanda de inconstitucionalidad.

13. En primer lugar, sobre el artículo 38 del Reglamento, la Presidencia alega que "*en la publicidad comercial predomina el concepto de utilidad o ganancia, ínsito en cualquier relación de comercio, no así en la publicidad no comercial, que como dice el artículo 41 ibídem* [Reglamento]*: 'tiene finalidad social'*". En tal sentido, expresa que la naturaleza jurídica de la relación comercial entre un anunciante con el medio de comunicación social "*corresponde a la de un contrato de difusión publicitaria, particularmente el de pautaje publicitario y no al de una donación pía*". Adicionalmente, cita legislación comparada e indica que "*si no estuviera aclarado que la publicidad comercial deba ser remunerada, no faltarían empresas que simularan donaciones para evitar el pago del impuesto a la renta*".

14. En cuanto al artículo 63 del Reglamento, la Presidencia indica que se confunde la relación de trabajo con la de prestación de servicios profesionales. Así, expresa que la norma impugnada se refiere a las relaciones reguladas por el Derecho Civil "*en las que no existe el elemento principal que individualiza un contrato de trabajo, que es la relación de dependencia o subordinación*". De igual manera, desarrolla la relación de dependencia o subordinación, para lo cual cita doctrina y alega que el mencionado

artículo "*se refiere a reglas de publicidad comercial, que se manifiestan en distintos contratos civiles de colaboración publicitaria*". Finamente, señala que si la realización de una campaña publicitaria es parte del trabajo de una persona de quince años de edad "*la relación de trabajo entre el adolescente y el* (sic) *cadena televisiva estaría normada por lo provisto en el Convenio 138 de la OIT, Código de la Niñez y Adolescencia y Código de Trabajo, aunque de aquel contrato resulten obligaciones de índole publicitario*".

15. Sobre el artículo 71 del Reglamento, la Presidencia sostiene que "*la suspensión de difusión de publicidad no es una sanción administrativa, es una medida de intervención que por su naturaleza es de carácter cautelar, correctiva, temporal, revocable y excepcional. La sanción administrativa, por contrario, produce efectos aflictivos y cumple una finalidad represora*". De igual manera, señala que ese tipo de medidas son connaturales a la actividad que desarrollan las superintendencias de intervención, vigilancia y control y por tanto no infringen los preceptos constitucionales. Finalmente, cita un extracto de una resolución del ex Tribunal Constitucional.

16. Respecto al artículo 77 del Reglamento, la Presidencia expresa que "*no franquea el principio de reserva de ley para la creación de sanciones administrativas; se trata, simple y llanamente, de un reenvío que hace el Reglamento al último inciso del artículo 29 de la Ley Orgánica de Comunicación*". En tal virtud, insiste que, al no crear nuevas infracciones y sanciones, no viola el principio de tipicidad en materia administrativa sancionadora.

C. De la Procuraduría General del Estado

17. En escrito presentado a la Corte Constitucional el 22 de mayo de 2015, el Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado (en adelante "*Procuraduría*") emitió sus argumentos en torno a la demanda de inconstitucionalidad. De forma específica, solicitó que se rechace la demanda por improcedente.

18. En primer lugar, la Procuraduría señala que la libertad de contratación "*exige al legislador la negativa de eficacia de contratos que sean instrumento de autodeterminación de una de las partes en detrimento de la otra*". En tal sentido, afirma que el artículo 92 de la Ley de Comunicación "*estableció claramente la fijación en los contratos de esta rama en la que se debía plasmar obligaciones recíprocas para las partes, tanto para el que crea el producto o servicio como para el que lo recibe, por tanto, lo expedido en el reglamento es una consecuencia jurídica de lo ordenado por el legislador*". Así, indica que las limitaciones tienen un fin legítimo que es la protección de los principios y derechos.

19. En cuanto a la alegación de la violación de la jerarquía normativa del artículo 63 del Reglamento, la Procuraduría indica que la Corte Constitucional, en casos análogos, "*respecto a Reglamentos en contradicción con preceptos legales ha determinado que*

es la jurisdicción contencioso administrativa la que debe conocer y resolver este tipo de controversias". Por otro lado, en cuanto a la alegación de la vulneración del artículo 2 del Convenio 138 de la OIT, sostiene que pudo habérselo inobservado "*si hubiese determinado como edad mínima una inferior a la señalada en el instrumento internacional, es decir, si en el Convenio se determinó la edad mínima de quince años, el Ecuador bajo ningún concepto podría haber fijado como edad mínima una edad, por ejemplo, de catorce años, lo cual en el presente caso, no ha ocurrido*". Con lo señalado, manifiesta que no se demostró la vulneración al Convenio 138 de la OIT debido a que la medida de solicitar autorización es legítima al buscar que las personas menores de dieciséis años no descuiden sus estudios.

20. Respecto a las alegaciones de inconstitucionalidad de los artículos 71 y 77 del Reglamento, la Procuraduría señala que las "*sanciones señaladas en los artículos impugnados están determinadas en la Ley Orgánica de Comunicación, así tenemos que las medidas administrativas y la suspensión de publicidad se encuentran tipificadas en los artículos 64 y 69 de la referida Ley Orgánica*". Con lo expresado, concluye que la demanda no contiene argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes para sustentar la incompatibilidad de los artículos impugnados con la Constitución.

III. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

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

B. Análisis constitucional

22. Con base en los argumentos antes señalados, esta Corte Constitucional analizará la constitucionalidad de los artículos 38, 63, 71 y 77 del Reglamento a la Ley Orgánica de Comunicación publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 170 de 27 de enero del 2014.

- **Artículo 38 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación**

23. El artículo 38 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación establece que:

> "*Art. 38.- Definición de publicidad.- Es publicidad cualquier forma remunerada o pagada de difusión de ideas, mercaderías, productos o servicios por parte de cualquier persona natural o jurídica con fines comerciales.*
>
> *La publicidad que tenga fines comerciales no puede hacerse a título gratuito.*

Toda forma de publicidad, incluidos los publirreportajes, debe ser identificada de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Comunicación."

24. La parte accionante alega la inconstitucionalidad del artículo 38 del Reglamento por restringir arbitrariamente el derecho a la libertad de contratación al prohibir la publicidad a título gratuito y porque además su ejercicio debió regularse mediante una ley expedida por la Asamblea Nacional.

25. Al respecto, la libertad de contratación se encuentra reconocida en el artículo 66 numeral 16 de la Constitución que establece: "*Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:* (…) *16. El derecho a la libertad de contratación.*".

26. La Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la libertad de contratación "*permite a las personas suscribir contratos para poder realizar actividades económicas y productivas*"[1]. De igual manera, ha indicado que este derecho implica un inmenso ámbito para que las personas puedan celebrar contratos y determinar su contenido, condiciones, limitaciones, modalidades, formalidades, plazos y demás particularidades conforme a la autonomía de la voluntad de los contratantes y dentro del marco constitucional y legal vigente[2]. En esta línea, se ha entendido que de forma general el contrato "(…) *tiene como fundamento básico recoger la voluntad de los contratantes de convenirlo y celebrarlo libremente. Este requisito se encuentra dentro del ámbito establecido en la ley, para que de esa manifestación se generen obligaciones*"[3]. De esta manera, se identifican dos elementos que configuran este derecho: a) la *libertad de conclusión*, relacionada con la posibilidad de decidir sobre contratar o no, cuándo hacerlo y con quién contratar; y, b) la *libertad de configuración interna*, correspondiente a la posibilidad que las partes configuren libremente el contenido y alcance del contrato dentro de los límites que la Constitución y la ley les imponen.

27. Que el derecho a la libertad de contratación se ejerza conforme el marco constitucional y legal vigente se debe a que los derechos reconocidos en la Constitución no son ilimitados o absolutos porque pueden ser regulados mediante el procedimiento legislativo establecido para el efecto[4] conforme el artículo 132 de la Constitución[5]. En

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 10-12-SIN-CC (Caso No. 0020-10-IN) de 17 de abril del 2012, pág. 36. *Ver también:* Sentencia No. 022-12-SIN-CC (Caso No. 0048-10-IN) de 7 de junio del 2012, pág. 21.

[2] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 171-14-SEP-CC (Caso No. 0884-12-EP) de 15 de octubre del 2014, pág. 15. *Ver también:* Sentencia No. 134-14-SEP-CC (Caso No. 1714-12-EP) de 17 de septiembre de 2014, pág. 8.

[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 044-10-SEP-CC (Caso No. 0037-10-EP) de 21 de octubre del 2010, pág. 18.

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 019-15-SIN-CC (Caso No. 0030-11-IN) de 24 de junio de 2015, pág. 10.

[5] Constitución. "*Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales* (…)"

este sentido, la normativa expedida debe adecuarse formal y materialmente a dicho derecho (artículo 84 de la Constitución) sin restringir su contenido (artículo 11 numeral 4 de la Constitución).

28. Para observar si la norma impugnada restringe o no la libertad de contratación, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de no restricción de los derechos implica que éstos no pueden ser disminuidos injustificadamente por el órgano legislativo u otros poderes públicos[6] y "*sin llegar al extremo de desnaturalizar el contenido del derecho limitado*"[7].

29. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que: "*un derecho puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, deben estar previstas en ley en sentido formal y material, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad*"[8].

30. Adicionalmente, el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC desarrolla el principio de proporcionalidad como método de interpretación constitucional, estableciendo que:

> "*2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.*".

31. Por lo tanto, se procederá a analizar si existió o no una limitación del derecho a la libertad de contratación en el artículo 38 del Reglamento, para lo cual se observará en primer lugar si la restricción persigue un fin legítimo, es una medida idónea, necesaria y proporcional y finalmente si se encuentra prevista en ley.

Persigue un fin legítimo

32. El que una restricción o limitación **persiga un fin legítimo** implica que la medida adoptada tenga como horizonte el cumplimiento de un objetivo o meta prevista en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales.

33. En el caso concreto, la Presidencia de la República enfatizó la necesidad de aclarar que la publicidad comercial sea remunerada para evitar la simulación de donaciones que no permitan el pago del impuesto a la renta por parte de empresas. Por otro lado, la

[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 019-15-SIN-CC, pág. 8.
[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 006-15-SCN-CC (Caso No. 0005-13-CN) de 27 de mayo del 2015, pág. 16.
[8] Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C No. 257, párr. 273.

Procuraduría indicó que las limitaciones tienen como fin la protección de principios y derechos, en concreto el establecimiento de relaciones recíprocas y "*busca proteger el talento cultural de aquellos que participan en el campo de la publicidad*".

34. Frente a lo anterior, el artículo 38 del Reglamento, al definir a la publicidad comercial como una forma remunerada o pagada y que ésta no puede hacerse a título gratuito, en principio persigue fines constitucionales válidos. De tal forma, conforme lo sostienen las autoridades demandadas, buscar el pago de impuestos se encuentra relacionado con los principios del régimen tributario reconocidos en la Constitución[9] y sobre los cuales debe funcionar la administración tributaria. De igual manera, el propender a equilibrar relaciones jurídicas en el ámbito de la publicidad, o como lo ha manifestado la Procuraduría de establecer relaciones recíprocas, se conecta con el ejercicio adecuado del derecho la libertad de contratación y el derecho a la igualdad y no discriminación.

Medida idónea, necesaria y proporcional

35. En cuanto a la **idoneidad** de la medida, corresponde determinar su eficacia respecto al cumplimiento del fin perseguido[10].

36. Al respecto, se tiene que la limitación de la voluntad de los contratantes a un tipo de acuerdo para establecer publicidad comercial no evita por sí sola la simulación de donaciones y que no se realice el pago del impuesto a la renta. Así, el limitar la libertad de configuración interna de las partes únicamente evita la realización de dicho acto sin remuneración o a título gratuito; sin embargo, la norma impugnada no regula o promueve como tal el cumplimiento de las obligaciones tributarias de dichas partes.

37. De igual manera, la determinación de una sola forma de celebrar contratos a nivel de publicidad comercial no garantiza por sí sola el establecimiento de relaciones recíprocas y la protección del talento cultural. En tal sentido, se podría garantizar en el tipo de contratos permitidos por la norma impugnada que exista contraprestaciones equivalentes; pese a esto no toma en cuenta que las partes intervinientes en este tipo de relaciones jurídicas (medios de comunicación y personas naturales o jurídicas) acuden en condiciones y con intereses distintos.

38. Por estas razones, se considera que la norma impugnada por sí sola no cumple con la finalidad propuesta, sino que coadyuvaría al mismo, razón por la cual se requiere analizar su necesidad.

39. Respecto a la **necesidad** de la medida, corresponde verificar que la medida adoptada es la menos restrictiva para el ejercicio del derecho[11].

---

[9] Constitución. "*Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos*".

[10] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 025-16-SIN-CC (Caso No. 0047-14-IN) de 6 de abril de 2016, pág. 12.

[11] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 025-16-SIN-CC, pág. 12.

40. En primer lugar, se observó que la norma impugnada limita la libertad de configuración interna de las partes respecto a los contratos de publicidad comercial. Una de las finalidades señaladas es que con dicha regulación se evita la simulación de donaciones y como tal que se realice el pago del impuesto a la renta. Al respecto, se observan medidas que no suponen una restricción del derecho a la libertad de contratación y que garantizan de forma directa el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las partes. En tal sentido, del Código Tributario[12] se desprende las facultades de la administración tributaria para determinar una obligación tributaria (artículo 68), resolver sobre los actos de administración tributaria (artículo 69), sancionar (artículo 70) y recaudar los tributos (artículo 71).

41. Por otro lado, la Presidencia señaló que existe la publicidad no comercial, la cual, según el artículo 40 del Reglamento tiene finalidad social. Sin embargo, conforme dicho artículo se permite cuando es "*ordenada por una autoridad pública, organismos no gubernamentales debidamente constituidos u organismos internacionales públicos*". En tal sentido, siguen excluidos los acuerdos relacionados con publicidad comercial y que conlleven la voluntad de celebrarlo a título gratuito.

42. Respecto a garantizar relaciones recíprocas, se observa que se deja de lado que, en virtud de la libertad de configuración interna, las partes propiamente decidan el contenido y alcance de su contrato en virtud de las condiciones en las que acuden a celebrarlo lo que se contrapone con dicho derecho. Finalmente, la protección del talento cultural de aquellos que participan en el campo de la publicidad se encuentra garantizado directamente por otras normas sin que se restrinja derechos, tal como el artículo 92 de la Ley Orgánica de Comunicación (en adelante "*LOC*") que establece: "(…) *La creatividad publicitaria será reconocida y protegida con los derechos de autor y las demás normas previstas en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos*". De esta manera, se considera que la medida adoptada no es la menos restrictiva para el ejercicio del derecho a la libertad de contratación y el cumplimiento de la finalidad propuesta.

43. Finalmente, en cuanto a la **proporcionalidad** implica analizar la existencia de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional[13]. Sin embargo, al no superar el examen de necesidad debido a que la norma impugnada no constituyó la medida menos restrictiva del derecho a la libertad de contratación, esta Corte considera no pronunciarse al respecto.

[12] Por ejemplo, el Capítulo II del Título III del Código Tributario establece las facultades de la administración tributaria para aplicación de la ley, la determinadora de la obligación tributaria, la de resolución de reclamos y recursos de los sujetos pasivos, el ejercicio de la potestad sancionadora y la de recaudación de los tributos.

[13] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 025-16-SIN-CC, pág. 13.

44. Por lo expuesto, se encuentra que el artículo 38 del Reglamento restringe injustificadamente el derecho a la libertad de contratación reconocido en el artículo 66 numeral 16 de la Constitución.

Restricción prevista en la ley

45. Conforme se expuso, el artículo 132 numeral 1 de la Constitución establece que se requiere una ley expedida por la Asamblea Nacional para regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Esto tiene relación con el artículo 11 numeral 3 de la norma antes citada que determina que: "*Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.*"

46. Por otro lado, conforme el artículo 147 numeral 13 de la Constitución, es atribución del Presidente de la República: "*Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas* (…)". En este sentido, la Corte Constitucional ha indicado que "*un reglamento es un conjunto de normas, emitido por autoridad competente, cuyo fin es facilitar la aplicación de una ley, detallándola y operando como un instrumento idóneo para llevar a efecto el contenido de ella, tal como lo señala la Constitución, sin contravenir ni alterar el sentido de la norma*"[14]. Esto quiere decir que el presidente tiene un margen de actuación amplio para regular y encauzar la operatividad de la ley, sin que se llegue a contravenirla o alterarla[15].

47. En el caso concreto, se tiene que los artículos 92, 93 y 94 de la LOC[16] establecen la remisión al reglamento y los límites a la publicidad. Estos dos artículos han sufrido modificaciones no sustanciales que se expresan en el siguiente recuadro:

LOC vigente al momento de la expedición del Reglamento General de la LOC (Reformas hasta el 25 de junio de 2013)	**LOC vigente en la actualidad (Reformas hasta el 20 de febrero de 2019)**
Art. 92.- Actores de la publicidad.- La interrelación comercial entre los anunciantes, agencias de publicidad, medios de comunicación social y demás actores de la gestión publicitaria se regulará a través del reglamento de esta ley, con el objeto de establecer parámetros de equidad, respeto y responsabilidad social, así como evitar formas de control monopólico u oligopólico del mercado publicitario.	Art. 92.- Actores de la publicidad.- La interrelación comercial entre los anunciantes, agencias de publicidad, medios de comunicación social y demás actores de la gestión publicitaria se regulará a través del reglamento de esta Ley, con el objeto de establecer parámetros de equidad, respeto y responsabilidad social, así como evitar formas de control monopólico u oligopólico del mercado publicitario.

[14] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-14-SIN-CC (0057-12-IN) de 21 de mayo del 2014, pág. 27.
[15] Corte Constitucional. Sentencia No. 26-18-IN y acumulados de 28 de octubre de 2020, párr. 122.
[16] La LOC fue publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 22 de martes 25 de junio de 2013.

La creatividad publicitaria será reconocida y protegida con los derechos de autor y las demás normas previstas en la Ley de Propiedad Intelectual. Los actores de la gestión publicitaria responsables de la creación, realización y difusión de los productos publicitarios recibirán en todos los casos el reconocimiento intelectual y económico correspondiente por los derechos de autor sobre dichos productos.	La creatividad publicitaria será reconocida y protegida con los derechos de autor y las demás normas previstas en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos. Los actores de la gestión publicitaria responsables de la creación, realización y difusión de los productos publicitarios recibirán en todos los casos el reconocimiento intelectual y económico correspondiente por los derechos de autor sobre dichos productos.
Art. 93.- Extensión de la publicidad.- La extensión de la publicidad en los medios de comunicación se determinará reglamentariamente por el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación, con base en parámetros técnicos y estándares internacionales en el marco del equilibrio razonable entre contenido y publicidad comercial.	Art. 93.- Extensión de la publicidad.- La extensión de la publicidad en los medios de comunicación se determinará reglamentariamente por el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, con base en parámetros técnicos y estándares internacionales en el marco del equilibrio razonable entre contenido y publicidad comercial.
Art. 94.- Protección de derechos en publicidad y propaganda.- La publicidad y propaganda respetarán los derechos garantizados por la Constitución y los tratados internacionales. Se prohíbe la publicidad engañosa así como todo tipo de publicidad o propaganda de pornografía infantil, de bebidas alcohólicas, de cigarrillos y sustancias estupefacientes y psicotrópicas. Los medios de comunicación no podrán publicitar productos cuyo uso regular o recurrente produzca afectaciones a la salud de las personas, el Ministerio de Salud Pública elaborará el listado de estos productos. La publicidad de productos destinados a la alimentación y la salud deberá tener autorización previa del Ministerio de Salud. La publicidad que se curse en los programas infantiles será debidamente	Art. 94.- Protección de derechos en publicidad y propaganda.- La publicidad y propaganda respetarán los derechos garantizados por la Constitución y los instrumentos internacionales. Se prohíbe la publicidad engañosa así como todo tipo de publicidad o propaganda de pornografía infantil, de bebidas alcohólicas, de cigarrillos y sustancias estupefacientes y psicotrópicas. Los medios de comunicación no podrán publicitar productos cuyo uso regular o recurrente produzca afectaciones a la salud de las personas, el ente Rector de Salud Pública elaborará el listado de estos productos. La publicidad de productos destinados a la alimentación y la salud se someterá a control posterior por parte de la autoridad sanitaria nacional. La publicidad que se curse en los programas infantiles será debidamente calificada por el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación.

calificada por el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación a través del respectivo reglamento. El Superintendente de la Información y Comunicación dispondrá la suspensión de la publicidad que circula a través de los medios de comunicación cuando ésta viole las prohibiciones establecidas en este artículo o induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos reconocidos en la Constitución. Esta medida puede ser revocada por el mismo Superintendente o por juez competente, en las condiciones que determina la ley.	La inobservancia de estas disposiciones acarreará sanciones de acuerdo a la normativa correspondiente.

48. Con la reforma del año 2019, se incorporaron disposiciones adicionales relacionadas con la propaganda, publicidad y sus principios. Concretamente, el artículo 91.6 incorporado establece:

> "*Art. 91.6.- Publicidad. Toda forma de comunicación realizada en el marco de una actividad comercial, industrial, artesanal o liberal con el fin de promover el suministro de bienes o la prestación de servicios, incluidos los bienes inmuebles, sus derechos y obligaciones*."

49. De lo anterior, se desprende que la LOC delegó al Reglamento la regulación de la interrelación comercial para establecer parámetros de equidad, respeto y responsabilidad social, así como evitar formas de control monopólico u oligopólico del mercado publicitario. Además, se contemplan límites en cuanto a la extensión de la publicidad y la protección de derechos en la publicidad determinando algunas prohibiciones específicas relacionadas con la publicidad engañosa y derechos constitucionales de los niños, niñas y adolescentes, a la salud y alimentación, e igualdad y no discriminación. Finalmente, la regulación actual contempla una definición de publicidad, la cual es entendida como una forma de comunicación para promover el suministro de bienes o la prestación de servicios dentro de actividades comerciales, industriales, artesanales o liberales.

50. Conforme se expuso, el derecho a la libertad de contratación habilita a las personas decidir realizar o no una serie de actividades económicas y productivas por medio de la celebración de contratos. Como expresión de la voluntad de los contratantes, este derecho se extiende además a la posibilidad que tienen las personas de determinar su contenido, condiciones, limitaciones, modalidades, formalidades, plazos y demás particularidades conforme el marco constitucional y legal.

51. Respecto a la libertad de contratación en materia de publicidad en medios de comunicación, tanto la Constitución y la ley, en principio, establecen limitaciones relacionadas con el contenido y la extensión de la publicidad. Además, se define el marco dentro del cual se da la posibilidad de realizar esta contratación, el cual comprende, de forma amplia, la comunicación para promover el suministro de bienes o la prestación de servicios dentro de actividades comerciales, industriales, artesanales o liberales.

52. En el caso del artículo 38 del Reglamento impugnado establece la definición de publicidad, determinándola como cualquier forma remunerada o pagada de difusión de ideas, mercaderías, productos o servicios por parte de cualquier persona natural o jurídica con fines comerciales. Además, determina expresamente que la publicidad con fines comerciales no puede realizarse a título gratuito. Al respecto, como lo expone la parte accionante, dicho artículo solo contempla la posibilidad de celebración de este tipo de contratos de forma onerosa.

53. En este sentido, la norma impugnada limita el ámbito de la voluntad de las partes contratantes (libertad de configuración interna) al momento de celebrar una contratación en materia de publicidad de medios de comunicación. Esto quiere decir que las personas intervinientes en este tipo de relaciones jurídicas no pueden convenir libremente un contrato de publicidad que estipule como cláusula la gratuidad del contrato.

54. Sin embargo, contrario a lo manifestado por la Procuraduría respecto a que el artículo 92 de la LOC estableció la fijación de contratos en esta rama en la que se debía plasmar obligaciones recíprocas para las partes, esta limitación del derecho no se encuentra prevista en la Constitución y la ley. Esto se debe a que la ley facultó al reglamento a establecer parámetros de equidad, respeto y responsabilidad social, así como evitar formas de control monopólico u oligopólico del mercado publicitario, mas no limitó la voluntad de las partes intervinientes a la celebración de contratos únicamente a título oneroso. En consecuencia, la medida restrictiva no fue establecida en la ley.

55. Por las razones expuestas, el artículo 38 del Reglamento es inconstitucional respecto a que la publicidad no puede ser a título gratuito, al contravenir los artículos 11 numeral 3, 66 numeral 16, 132 numeral 1 y 147 numeral 13 de la Constitución.

- **Artículo 63 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación**

56. La parte cuya inconstitucionalidad se demanda del artículo 63 del Reglamento establece:

> "*Art. 63.- Participación de niños, niñas y adolescentes en publicidad.- La participación de personas menores de dieciséis (16) años en la producción de piezas publicitarias solo podrá realizarse con la autorización expresa de quien ejerce la patria potestad del niño, niña o adolescente.* (…)"

57. Al respecto, la parte accionante alega que dicho artículo contraviene el artículo 425 de la Constitución porque se vulnera los derechos otorgados a menores de dieciséis años y porque es contrario al Convenio 138 de la OIT, al Código de la Niñez y Adolescencia y al Código de Trabajo porque la edad mínima para que una persona trabaje sin autorización es de 15 años.

58. El artículo 425 de la Constitución establece el orden jerárquico de aplicación de las normas de la siguiente forma:

> "*Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.*
>
> *En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.*
>
> *La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.*"

59. Al respecto, el artículo 74 de la LOGJCC establece que la finalidad del control abstracto de constitucionalidad es "*garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico*". En tal sentido, corresponde a la Corte Constitucional principalmente determinar si existe o no incompatibilidad normativa entre la Constitución y la norma impugnada mediante el ejercicio de esta competencia en el presente caso.

60. En tal sentido, el artículo 46 numeral 2 de la Constitución contempla que:

> "*Art. 46.- El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes:*
>
> *2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral.*"

61. Como se puede apreciar, la Constitución establece una prohibición de trabajo para menores de quince años en el marco de la protección contra cualquier tipo de

explotación laboral o económica. Además, determina que el trabajo de adolescentes es excepcional y no puede conculcar su derecho a la educación, su formación y desarrollo integral y no debe realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud. Esto quiere decir que cualquier norma que permita el trabajo de menores de quince años o que involucre el trabajo de adolescentes en actividades que afecten su desarrollo integral será inconstitucional. Sin perjuicio de lo anterior, no se advierte una prohibición de actividades remuneradas, no laborales, por parte de menores de quince años, las cuáles deben realizarse igualmente respetando sus derechos y garantías.

62. Complementario a lo indicado, cabe señalar que el artículo 44 establece que el Estado, la sociedad y la familia "*promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niñas y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas*". De esta manera, el Código de la Niñez y Adolescencia (en adelante "*CONA*") establece el ejercicio progresivo de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, así como el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades "*de acuerdo a su grado de desarrollo y madurez*".

63. Por otro lado, conforme el artículo 11 numerales 3 y 7 de la Constitución[17], el artículo 2 del Convenio 138 de la OIT[18] establece la obligación de los Estados parte de especificar la edad mínima de admisión al empleo o trabajo en su territorio, contemplando que: "*3. La edad mínima fijada en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años*". En tal sentido, se establece igualmente en el mencionado tratado internacional que la edad mínima para trabajar es de quince años.

64. En línea con lo anterior, el artículo 82 del CONA establece que: "*Se fija en quince años la edad mínima para todo tipo de trabajo, incluido el servicio doméstico, con las salvedades previstas en este Código, más leyes e instrumentos internacionales con fuerza legal en el país*". Por su parte, el artículo 84 del CONA establece que la jornada de trabajo de los adolescentes no podrá exceder las seis horas y se debe organizar de manera que no limite su derecho a la educación. De igual manera, el artículo 87 delimita los trabajos prohibidos para los adolescentes.

65. Adicional a lo anterior, el artículo 52 del CONA prohíbe la participación de niños, niñas y adolescentes en programas, mensajes publicitarios, en producciones de

[17] Constitución. Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (…) 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. (…) 7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

[18] Ecuador es parte de este convenio desde el 19 de septiembre de 2000. Información disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102616.

contenido pornográfico y en espectáculos cuyos contenidos sean inadecuados para su edad. Adicionalmente, el mismo artículo contempla: "*Aún en los casos permitidos por la ley, no se podrá utilizar públicamente la imagen de un adolescente mayor de quince años, sin su autorización expresa; ni la de un niño, niña o adolescente menor de dicha edad, sin la autorización de su representante legal, quien sólo la dará si no lesiona los derechos de su representado*".

66. Ahora bien, el artículo 63 del Reglamento establece que la participación de personas menores de dieciséis años en la producción de piezas publicitarias solo podrá realizarse con la autorización expresa de quien ejerce la patria potestad del niño, niña o adolescente. A primera vista, dicha regulación no contraviene el artículo 46 numeral 2 de la Constitución toda vez que el reglamento no faculta el establecimiento de una relación laboral entre quien produce las denominadas piezas publicitarias y un niño, niña o adolescente menor de quince años. En tal sentido, conforme lo manifestó la Presidencia de la República, si la realización de una campaña publicitaria es parte del trabajo de una persona de quince años, la relación de trabajo debe realizarse conforme la Constitución, el CONA y el Código de Trabajo.

67. Al respecto, cabe recalcar que la participación en la realización de publicidad por parte de menores de dieciséis años no debe contraponerse con el ejercicio de derechos relacionados con su desarrollo integral. En específico, dichas actividades no pueden afectar el ejercicio de su derecho a la educación, salud o integridad personal.

68. Tal es así que el artículo 35 de la Constitución establece que los niños, niñas y adolescentes deben recibir atención especializada en los ámbitos público y privado. Además, conforme el artículo 44 de la misma Constitución, se reconoce el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes el cual obliga que, frente a la adopción de cualquier decisión, se debe optar de forma preferente por su bienestar y satisfacción de necesidades primordiales[19]. Esto implica que en la aplicación de la norma jurídica se debe observar estrictamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes conforme la Constitución y los instrumentos internacionales.

69. Por lo expuesto, se concluye que el artículo 63 del Reglamento guarda conformidad con la Constitución.

- **Artículos 71 y 77 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación**

70. Los artículos 71 y 77 del Reglamento establecen:

"*Art. 71.- Publicidad privada en medios locales.- A efecto de cumplir con la obligación establecida en el Art. 96 para los anunciantes privados de productos, servicios o bienes que se oferten a nivel nacional, tales anunciantes establecerán, de acuerdo a sus*

[19] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 184-18-SEP-CC (Caso No. 1692-12-EP) de 29 de mayo de 2018, pág. 57. *Ver también:* Sentencia No. 064-15-SEP-CC (Caso No. 0331-12-EP) de, 11 de marzo del 2015, pág. 32.

necesidades, objetivos de comercialización y publicidad, los medios locales o regionales en los cuales colocarán el 10% de su presupuesto total para pautar publicidad.

Hasta el 31 de diciembre de cada año los anunciantes remitirán a la Superintendencia de la Información y Comunicación el listado de los medios de comunicación locales o regionales en los que pautaron publicidad o propaganda, con indicación del monto de dinero que cada medio local o regional efectivamente recibió por dicho pautaje; la cantidad total asignada a medios locales o regionales; y, el porcentaje de su presupuesto total para pautar en medios de comunicación que efectivamente se asignó a medios locales y regionales.

En caso de incumplimiento de lo dispuesto en este artículo por parte de los anunciantes privados de productos, servicios o bienes que se oferten a nivel nacional, la Superintendencia de la Información y Comunicación suspenderá la difusión de publicidad de sus productos, servicios o bienes hasta que se remita el correspondiente informe o se cumpla el porcentaje mínimo de inversión que establece el Art. 96 de la Ley Orgánica de Comunicación."

"*Art. 77.- Medida administrativa.- Para todos los casos en los que se cometan infracciones a la Ley Orgánica de Comunicación y este reglamento que no tengan expresamente definida una medida administrativa que la sancione, la Superintendencia de la Información y Comunicación aplicará la medida administrativa que se establece en el último párrafo del Art. 29 de la Ley Orgánica de Comunicación para cualquier conducta que restrinjan ilegalmente la libertad de información, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a las que pudiera haber lugar.*"

71. Respecto a estos artículos, la parte accionante alega que se están imponiendo sanciones no determinadas en la ley. Respecto al artículo 71 del Reglamento, se indica que al encontrarse la sanción en su texto incumple el principio de legalidad. Por su parte, sobre el artículo 77 del Reglamento se señala que, además de vulnerar el principio de legalidad, transgrede el principio de tipicidad por ser abierto, impreciso y abarca una serie de conductas.

72. Ahora bien, el artículo 76 numeral 3 de la Constitución reconoce que:

"*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:*

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento."

73. Si bien la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a esta garantía en materia penal[20] y la ha diferenciado la potestad sancionatoria en materia administrativa[21], el

[20] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 520-13-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 26.

principio de legalidad implica que las acciones u omisiones calificadas como infracciones, así como sus respectivas sanciones, deben encontrarse previamente establecidas en la ley y ser aplicadas por las autoridades competentes determinadas para el efecto.

74. Junto con el principio de legalidad, el artículo 76 numeral 3 de la Constitución contempla el principio de tipicidad. Este principio conlleva a que "*el ejercicio de la potestad sancionatoria de la autoridad administrativa o judicial se enmarque en preceptos claros que eviten cualquier tipo de interpretación discrecional que conlleve a la arbitrariedad y a la vulneración de los derechos de las personas*"[22]. Esto quiere decir que la conducta calificada como infracción debe establecerse de forma clara para evitar un ejercicio discrecional de la autoridad encargada de aplicar la sanción.

75. En el caso del **artículo 71 del Reglamento**, tiene como objetivo cumplir con lo dispuesto en el artículo 96 de la LOC respecto a la distribución equitativa en la pauta publicitaria en medios de comunicación de cobertura regional o local. De forma concreta, el reglamento establece la obligación de los anunciantes de comunicar a la Superintendencia de la Información y Comunicación (en adelante "*Superintendencia*") el 31 de diciembre de cada año información relacionada con el pautaje en medios de comunicación locales y regionales. Frente al incumplimiento de lo señalado, se establece que la Superintendencia puede suspender la difusión de publicidad de sus productos, servicios o bienes hasta que se remita el correspondiente informe o se cumpla el porcentaje mínimo de inversión definido en la ley.

76. Al respecto, se tiene que el artículo 71 del Reglamento determina una omisión susceptible de una medida que podría constituirse en una sanción administrativa no contemplada en la ley, es decir el artículo 96 de la LOC, lo cual vulnera el artículo 76 numeral 3 de la Constitución.

77. Por otro lado, el **artículo 77 del Reglamento** establece de forma general que para los casos en se cometan infracciones a la LOC y su reglamento que no tengan una medida administrativa que la sancione, la Superintendencia aplicará la medida contemplada en el último párrafo del artículo 29 de la LOC el cual actualmente se encuentra derogado[23].

---

[21] La Corte Constitucional en la Sentencia No. 004-17-SIN-CC estableció que: "*la potestad sancionadora administrativa se diferencia de la potestad punitiva penal, respecto de los fines que persiguen, lo que en general guarda directa relación con los bienes jurídicos que se precautelan. Esto por cuanto, las sanciones administrativas buscan controlar el adecuado funcionamiento de la administración pública, en tanto que, las sanciones penales garantizan el orden social*".

[22] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-14-SIN-CC (Caso No. 0014-13-IN y acumulados) de 17 de septiembre de 2014.

[23] El artículo 29 de la LOC fue derogado por la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Comunicación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 432 de 20 de febrero de 2019, cuyo último inciso dictaba: "*Toda conducta que constituya una restricción ilegal a la libertad de información, será sancionada administrativamente de la misma manera que esta Ley lo hace en los casos de censura previa*

78. Conforme lo señalado, se tiene que el artículo 77 del Reglamento hace extensiva una sanción prevista en la LOC para infracciones que no tengan expresamente una sanción. Esta situación transgrede igualmente el artículo 76 numeral 3 de la Constitución toda vez que establece un margen amplio y discrecional para el ejercicio de la potestad sancionatoria sin una debida determinación clara de las conductas y las sanciones.

79. Al respecto, la Corte Constitucional ha desarrollado que: "*la tipicidad en el Derecho administrativo sancionador y en el Derecho disciplinario es menos rígida que en el Derecho penal (...).* [Sin embargo,] [e]*n todos los casos, la infracción debe constar en una ley previa y la apertura del tipo no debe ser tal que deje a la arbitrariedad de quien aplica la norma la determinación de la conducta sancionable, pues ello además generaría una incertidumbre violatoria de la seguridad jurídica*"[24].

80. Además, se tiene que conforme la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 432 de 20 de febrero de 2019, se eliminó la Superintendencia de la Información y Comunicación y entró en proceso de cierre y liquidación conforme la Disposición Transitoria Segunda y Tercera de dicha ley. La Disposición Transitoria Quinta del mencionado cuerpo legal señala:

> "*QUINTA.- Los derechos litigiosos sobre los procesos judiciales, contenciosos administrativos, penales, constitucionales y de cualquier otra naturaleza serán transferidas al Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, institución que será la sucesora en el derecho de la Superintendencia de la Información y Comunicación para la prosecución de los referidos procesos judiciales.*
>
> ***Los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de la Superintendencia de la Información y Comunicación que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de esta Ley, concluirán en el estado en el que se encuentren****, dejando a salvo el derecho de los interesados para ejercer las acciones constitucionales o judiciales de las que se consideren asistidos.*
>
> *Las sanciones impuestas que no se hayan cancelado parcial o totalmente a la promulgación de esta reforma, se extinguirán, concluyendo los procesos en trámite tanto en vía administrativa como en la vía judicial.*"

81. Esto quiere decir que las infracciones y sanciones que contemplan los artículos cuya inconstitucionalidad se demanda no son susceptibles de producir efectos jurídicos toda vez que la autoridad que podía ejercer la potestad sancionatoria ha sido eliminada y los procedimientos administrativos sancionadores fueron concluidos conforme la reforma a la LOC. Además, se observa que la atribución de la Superintendencia de la

---

por autoridades públicas y en los medios de comunicación, sin perjuicio de las otras acciones legales a las que haya lugar".

[24] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 41.

Información y la Comunicación de aplicar las sanciones establecidas en la LOC, al ser derogada[25], no fue trasladada al actual Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación[26].

82. Por estos motivos, y en aras de garantizar el ejercicio de la garantía prevista en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución esta Corte concluye que los artículos 71 y 77 del Reglamento son inconstitucionales respecto al establecimiento de sanciones no previstas en la ley y donde las conductas no resultan claras ni determinadas.

83. Sin perjuicio de lo indicado, cabe señalar que la regulación vigente del Reglamento, entre lo cual se encuentran las normas impugnadas en la presente acción, se establecen aún disposiciones en las que se menciona a la hoy extinta Superintendencia de la Información y la Comunicación. Al respecto, se recuerda al presidente de la República

---

[25] LOC. "*Art. 56.- Atribuciones de la Superintendencia de la Información y Comunicación.- Serán atribuciones de la Superintendencia de la Información y Comunicación: (...) 4. Aplicar las sanciones establecidas en el marco de esta Ley y de la regulación que emita la autoridad reguladora*" (Artículo derogado por artículo 43 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación, publicada en Suplemento del Registro Oficial No. 432 de 20 de febrero del 2019).

[26] LOC. "*Art. 49.- Atribuciones. El Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación tendrá las siguientes atribuciones:*
a) Regular la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios, de conformidad con lo dispuesto en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución y la ley;
b) Definir los tipos de contenido adecuados para cada franja horaria;
c) Desarrollar y promocionar mecanismos que permitan la variedad de programación, con orientación a programas educacionales o culturales;
d) Desarrollar y promocionar mecanismos para difundir las formas de comunicación propias de los distintos grupos sociales, culturales, pueblos y nacionalidades y titulares de derechos colectivos;
e) Desarrollar procesos de monitoreo y seguimiento de la calidad de contenidos de los medios de comunicación;
f) Expedir los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y su funcionamiento;
g) Coordinar investigaciones y estudios técnicos sobre la comunicación de manera preferente y articulada con instituciones de educación superior del país;
h) Formular observaciones y recomendaciones a los informes que le presente trimestralmente la autoridad de telecomunicaciones respecto de la distribución de frecuencias;
i) Elaborar informes técnicos respecto de análisis de posible contenido discriminatorio, violento o sexualmente explícito, los que deberán ser remitidos a la Defensoría del Pueblo para que de oficio inicie las acciones correspondientes;
j) Brindar asistencia técnica a los medios de comunicación, autoridades, funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil;
k) Fomentar y promocionar mecanismos para que los medios de comunicación, como parte de su responsabilidad social, adopten procedimientos de autorregulación;
l) Crear las instancias administrativas y operativas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones;
m) Desarrollar y promover mecanismos de capacitación permanente para los trabajadores de la comunicación en convenio con instituciones de educación superior nacionales. De ser necesario estas podrán asociarse con instituciones de educación superior extranjeras;
n) Promover iniciativas y espacios de diálogo ciudadanos que coadyuven al ejercicio del derecho a la comunicación;
o) Requerir a los ciudadanos, instituciones y actores relacionados a la comunicación, información que fuere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones; y,
p) Las demás que contemple la Ley".

que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, debe actualizar dicho cuerpo legal para que guarde armonía con las reformas realizadas, conforme la Disposición Derogatoria de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación[27].

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. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad planteada.

2. En ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 74 y 76 numerales 4, 5 y 6 de la LOGJCC, se declara:

En el artículo 38 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación, la inconstitucionalidad de las frases *"remunerada o pagada*" y "*La publicidad que tenga fines comerciales no puede hacerse a título gratuito*"; por lo tanto, el artículo permanecerá vigente de la siguiente forma:

> "*Art. 38.- Definición de publicidad.- Es publicidad cualquier forma de difusión de ideas, mercaderías, productos o servicios por parte de cualquier persona natural o jurídica con fines comerciales.*
>
> *Toda forma de publicidad, incluidos los publirreportajes, debe ser identificada de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Comunicación.*"

En el artículo 71 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación, la inconstitucionalidad del último inciso; por lo tanto, el artículo permanecerá vigente de la siguiente forma:

> "*Art. 71.- Publicidad privada en medios locales.- A efecto de cumplir con la obligación establecida en el Art. 96 para los anunciantes privados de productos, servicios o bienes que se oferten a nivel nacional, tales anunciantes establecerán, de acuerdo a sus necesidades, objetivos de comercialización y publicidad, los medios locales o regionales en los cuales colocarán el 10% de su presupuesto total para pautar publicidad.*

[27] Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación. "*Disposición derogatoria.- Derógan*se todas las normas de igual o menor jerarquía que se opongan a las disposiciones de la presente Ley, y ***actualícense las disposiciones que constan en la Ley Orgánica de Educación, Ley Orgánica de Cultura, Ley Orgánica de Telecomunicaciones y otros cuerpos legales****, que en razón de la materia, deben guardar armonía con las disposiciones reformatorias a la Ley Orgánica de Comunicación establecidas en la presente Ley*" (Énfasis añadido).

Hasta el 31 de diciembre de cada año los anunciantes remitirán a la Superintendencia de la Información y Comunicación el listado de los medios de comunicación locales o regionales en los que pautaron publicidad o propaganda, con indicación del monto de dinero que cada medio local o regional efectivamente recibió por dicho pautaje; la cantidad total asignada a medios locales o regionales; y, el porcentaje de su presupuesto total para pautar en medios de comunicación que efectivamente se asignó a medios locales y regionales."

3. En ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 74 y 76 numeral 6 de la LOGJCC, se declara la inconstitucionalidad del artículo 77 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación.

4. Recordar al Presidente de la República que, de conformidad con la Disposición Derogatoria de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación, se debe actualizar el Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación para que guarde armonía con las disposiciones reformadas de la mencionada ley.

5. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.04.12 10:06:33 -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, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 07 de abril de 2021; la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín no consigna su voto, en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de la misma fecha.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0007-15-IN

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 9-15-IS/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 31 de marzo de 2021

CASO No. 9-15-IS

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

SENTENCIA

Tema: En este fallo se resuelve desestimar la acción de incumplimiento presentada respecto de una sentencia expedida dentro de un proceso de acción de protección, al verificar que el fallo cuyo cumplimiento se demanda, fue revocado por la sentencia de segunda instancia dictada en la causa.

I. Antecedentes procesales

1. El 1 de agosto de 2014, el abogado José Leonardo Chávez Rivera, procurador judicial de Xtreme Logistics, presentó una demanda de acción de protección en contra del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, alegando vulneración de los derechos constitucionales de su representada a la propiedad, a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, a la defensa y al debido proceso por el decomiso administrativo de mercadería de su propiedad con orden de salida BL No. INOC1040012746. La causa se signó con el No. 09351-2014-0592.

2. En sentencia dictada el 26 de agosto de 2014, la Jueza Primera de Trabajo del Guayas resolvió " (…) [aceptar] *la acción de protección presentada, dejando sin efecto cualquier acto de la autoridad administrativa aduanera que conlleve el decomiso e incautación de la mercadería signada con el número de carga CE2014TRNH001110260000, por haberse violentado el derecho constitucional de presunción de inocencia y de derecho a la defensa, porque además se inaplicó la norma constitucional señalada en el numeral 5 del artículo 11 de la carta magna, en tal virtud como reparación material inmediata se dispone que la autoridad aduanera ordene el reembarque señalado en el artículo 198 del Reglamento del Código de la Producción de la mercadería signada con el número de carga CE2014TRNH001110260000, y al contenedor CLHU 825824-6 que corresponde al mismo que señala la comunicación de fojas 58 del proceso y con orden de salida BL N° INOC1040012746, previos los pagos que sean de Ley, sin que esto signifique el mismo tratamiento para las demás mercaderías constantes en la comunicación remitida por Contencon S. A., de fecha 6 de agosto del 2014 a la Dirección Distrital del Servicio Nacional de Aduanas, que no son parte de esta reclamación constitucional aunque se trate del mismo consignatario (...)".*

3. El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, solicitó aclaración de la sentencia, que fue negada en auto de 17 de octubre de 2014, dictado por la Jueza Primera del Trabajo

del Guayas. Inconformes con el fallo, la Procuraduría General del Estado y el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, respectivamente, interpusieron recurso de apelación de la sentencia de 26 de agosto de 2014.

4. El 3 de febrero de 2015, el abogado José Leonardo Chávez Rivera, procurador judicial de Xtreme Logistics, presentó ante los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas[1], una demanda de acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 26 de agosto de 2014, por la Jueza Primera de Trabajo del Guayas dentro de la acción de protección signada con el No. 09351-2014-0592. Posteriormente, el 24 de febrero de 2015, el accionante presentó su demanda de acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional del Ecuador.

5. En sentencia dictada el 10 de marzo de 2015, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, aceptaron el recurso de apelación y resolvieron *"(...) revocar la sentencia de la Jueza a quo e inadmitir la Acción constitucional de protección propuesta por el Ab. José Chávez Rivera, Procurador Judicial de la compañía Extreme Logistics en contra del Director General del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuado (sic)"*[2].

6. En auto de 16 de junio de 2016, la ex jueza constitucional Pamela Martínez Loayza avocó conocimiento de la causa y requirió al Juzgado Primero del Trabajo de Guayas que remita el expediente de la causa y un informe detallado respecto de la acción planteada. El juzgado, a pesar de haber sido notificado con el requerimiento no remitió el informe requerido.

7. En auto de 17 de agosto de 2017, la ex jueza constitucional Pamela Martínez Loayza, convocó a las partes procesales a audiencia pública a efectuarse el 28 de agosto de 2017, la misma que se llevó a efecto con la presencia del Abg. José Leonardo Chávez Rivera, procurador judicial de Xtreme Logistics; el Abg. Sócrates David Abad Jaramillo, en representación del Director Distrital del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador SENAE; y, el Abg. Jimmy Patricio Carvajal, por parte de la Procuraduría General del Estado.

8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno de 9 de julio de 2019, correspondió su

[1] En segunda instancia, la causa se signó con el No. 09133-2014-1019, correspondiendo su conocimiento a los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

[2] Los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas al emitir su fallo consideraron principalmente que: "(…) *no ha habido un decomiso de mercadería sino que se ha cumplido con la orden dispuesta por el Juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil (...) consecuentemente no hay vulneración de derechos a parte que no puede resolverse el reembarque como lo ha dispuesto desaprensivamente la jueza de primera instancia, debido a que está prohibido conforme lo dispone la fracción final del artículo 162 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, que indica 'El reembarque será obligatorio en el caso de mercancías de prohibida importación, excepto prendas de vestir, perecibles y materiales educativos que serán donadas a la Secretaría de estado a cargo de la política social (...)'*".

conocimiento a la jueza constitucional, Carmen Corral Ponce, quien, mediante auto de 29 de enero de 2021, avocó conocimiento de la causa.

II. Argumentos de las partes y pretensión de la acción

José Leonardo Chávez Rivera, procurador judicial de Xtreme Logistics

9. En escrito de demanda presentado el 23 de febrero de 2015, el abogado José Leonardo Chávez Rivera, señaló que *"(...) la SENAE, equivocando el análisis de procesos internos, decide presentar una denuncia en contra de la compañía Zukllyn S.A., la cual no tiene relación alguna con la mercancía que llegó al país por error. Pero muy minuciosamente la demandada pretendió mezclar las dos importaciones de empresas distintas y hacerlas una sola con el fin de que la mercancía de propiedad del Actor no pueda ser reembarcada en una clara manifestación errónea de la actividad administrativa por parte de la entidad demandada (...)"*; y, solicita que la Corte declare incumplida la sentencia de 26 de agosto de 2014, dictada por la Jueza Primera de Trabajo de Guayas.

Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE)

10. En escrito presentado el 13 de julio de 2016, el SENAE señaló que, presumiendo que la mercancía manifestada no correspondía con la mercancía que se encontraba en el contenedor, SENAE presentó una solicitud de acto urgente ante el Fiscal Décimo de lo Penal del Guayas, producto de la cual, mediante auto de 30 de julio de 2014, dictado por el Juez de la Unidad de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, dentro de la causa No. 09281-2014-0823E, se resolvió "[autorizar] *la incautación de lo que se constituyan objetos relacionados con la infracción, que se encuentre dentro del Contenedor No.CLHU825846, carga No. CEC2014TRNH00111260000 (sic) contenedor: CLHU8258246 (...)"*; y refiere seguidamente que *"(...) Una vez realizada la diligencia de Acto Urgente, las mercancías quedaron a órdenes y disposición del Fiscal actuante, Abg. Roque Macías Mendoza, por el tiempo que dure la investigación"*.

11. Asimismo, el SENAE señala que *"al haber sido revocada la sentencia dictada por la Jueza Primero (sic) del Trabajo del Guayas, se dejó sin efecto el memorando de ejecución de fecha 6 de noviembre de 2014 y todo lo referente a lo dispuesto en la sentencia de la Jueza de primer Nivel"*.

Procuraduría General del Estado

12. En escrito presentado el 30 de agosto de 2017, la Procuraduría General del Estado señala que *"Se trata de una demanda sin fundamento, que ha distorsionado la naturaleza de la acción de incumplimiento, en la medida en que el antecedente que la ha 'motivado' es la presentación previa de una acción de protección por parte del legitimado activo, en contra del SENAE, dentro de la cual, la jueza constitucional de primera instancia, a pesar de conocer que un juez de la Unidad de Garantías Penales*

con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, con anterioridad, esto es, con auto de 30 de julio de 2014, había dispuesto ya la incautación de la mercadería por el presunto cometimiento de la infracción de falsedad en la declaración de dicha mercadería, de todas maneras aceptó la acción de protección (...) soslayando la tramitación penal aún en decurso vigente(...)".

13. Asimismo expresa que: *"(...) durante los seis meses que transcurrieron entre la emisión de las sentencias de primera y segunda instancias (...) jamás se incumplió con la sentencia de primer nivel porque la mercadería materia del reclamo pasó a órdenes de la administración de justicia penal y, por tanto mal podía haber deshecho su incautación y peor aún dispuesto el reembarque de la misma contra disposición legal expresa",* y concluye indicando que: *"(...) en la práctica, la sentencia de acción de protección emitida en primera instancia, respecto de la cual se ha presentado esta acción de incumplimiento, fue revocada en su totalidad y, por tanto , no existe obligación alguna pendiente de cumplirse por parte del SENAE (...)".*

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

15. El artículo 86 numeral 3 de la Constitución establece que las garantías jurisdiccionales finalizarán solamente con la ejecución integral de la sentencia. De esta manera, la atribución que ejerce la Corte Constitucional de conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias constitucionales es una función medular para la protección de los derechos, pues permite garantizar la ejecución y el cumplimiento integral de las decisiones emitidas en esta materia.

16. El cumplimiento de la sentencia objeto de la presente acción se verificará a la luz de la documentación proporcionada por las partes procesales, que consta en el expediente de la causa Nº 9-15-IS y del expediente de la causa originaria, acción de protección planteada por el abogado José Leonardo Chávez Rivera en contra del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador SENAE, signada en primera instancia con el No.09351-2014-0592 y en segunda instancia con el No. 09133-2014-1019.

17. En la sentencia dictada el 26 de agosto de 2014, la Jueza Primera de Trabajo del Guayas resolvió aceptar la acción de protección " (…) *dejando sin efecto cualquier acto de la autoridad administrativa aduanera que conlleve el decomiso e incautación de la mercadería signada con el número de carga CE2014TRNH001110260000 (...)"; y, como medida de reparación dispuso " (...) que la autoridad aduanera ordene el*

reembarque (...) de la mercadería signada con el número de carga CE2014TRNH001110260000, y al contenedor CLHU 825824-6 que corresponde al mismo que señala la comunicación de fojas 58 del proceso y con orden de salida BL N° INOC1040012746, previos los pagos que sean de Ley (...)".

18. Sin embargo, la sentencia de 26 de agosto de 2014, dictada en primera instancia por la Jueza Primera de Trabajo de Guayas, fue revocada en su totalidad mediante sentencia de segunda instancia dictada el 10 de marzo de 2015, por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, quienes resolvieron aceptar los recursos de apelación interpuestos por el SENAE y por la Procuraduría General del Estado.

19. De esta manera se observa que, la sentencia cuyo cumplimiento se exige a través de la presente acción ha perdido vigencia pues fue dejada sin efecto en su totalidad por una sentencia posterior. En tal sentido, esta Corte Constitucional considera que ante la falta de la sentencia constitucional cuyo incumplimiento se demandaba, la presente acción de incumplimiento deviene en improcedente[3].

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 de incumplimiento de sentencia correspondiente al caso **Nº. 9-15-IS.**

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.04.08 10:51:19 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

[3] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 64-11-IS/19, párr. 27; y, Sentencia No. 47-15-IS/20, párr. 22.

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 extraordinaria de miércoles 31 de marzo de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0009-15-IS

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 16-15-AN/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 31 de marzo de 2021

CASO No. 16-15-AN

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia desestima la procedencia de una acción por incumplimiento que invocó el entonces vigente artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 1 de junio de 2015, el señor Román Amaranto Zambrano Zúñiga presentó una demanda de acción por incumplimiento del artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas, en contra de la Comisión de Tránsito del Ecuador. En auto de 10 de julio de 2015 se admitió a trámite esta causa.

2. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado el 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.

3. En providencia de 19 de noviembre de 2020, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, solicitó un informe de descargo a la institución accionada y convocó a las partes a audiencia pública, la que se efectuó el 15 de diciembre de 2020, con la participación del accionante y de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

4. El 17 de diciembre de 2020, la institución demandada ratificó la intervención de los procuradores que acudieron a la audiencia y presentó su informe de descargo.

5. El 18 de diciembre de 2020, el accionante presentó un escrito en el que ratifica los argumentos planteados en la audiencia pública.

B. Disposición cuyo cumplimiento se demanda

6. El artículo 36 de la Ley de Personal Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas establecía[1]:

[1] La Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, publicada en el registro oficial N.° 805, de 10 de agosto de 1984, perdió vigencia por lo establecido en la disposición

Art. 36.- *El tiempo de servicio para la tropa se computará de acuerdo a lo establecido en el Art. 34 de esta Ley, se hará sobre la siguiente escala:*
a) Vigilante 6 años
b) Cabo Segundo 6 años
c) Cabo Primero 5 años
d) Sargento Segundo 5 años
e) Sargento Primero 5 años
f) Sub Oficial Segundo 4 años
g) Sub Oficial Primero 4 años.

C. Las pretensiones y sus fundamentos

7. El accionante, tanto en su demanda como en la audiencia, solicitó a la Corte Constitucional que ordene a la Comisión de Tránsito del Ecuador cumpla el artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas y, en consecuencia, que lo ascienda al grado de sub oficial primero y le pague las remuneraciones que le correspondía recibir con este grado.

8. Como fundamentos de sus pretensiones, el accionante señala que la disposición alegada como incumplida es clara, expresa y exigible. Además, que esta disposición contiene una obligación de hacer, ya que *"cumplidos* (sic) *con determinado tiempo de servicios los Miembros del Cuerno* (sic) *de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, tiene[n] el derecho de exigir después de cumplido determinado tiempo de servicio, ser ascendido al grado inmediato superior."* Y, por lo tanto, que la institución accionada tenía la obligación de *"reconocer y disponer mi ascenso al grado inmediato superior de Sub Oficial Primero en razón a mi tiempo de 35 años de servicios en la entidad pública"*.

9. Además, indica que presentó varios reclamos previos por la falta de ascenso y, sin embargo, la Comisión de Tránsito del Ecuador *"no se ha pronunciado en el sentido de que tengo o no derecho a ostentar el grado de Sub Oficial Primer"*, ocasionándole un grave daño y configurándose el incumplimiento.

10. Finalmente, señala que el alegado incumplimiento vulnera su derecho a la igualdad (el accionante invocó el artículo 11.6 de la Constitución) y que su derecho adquirido al ascenso es inalienable e irrenunciable.

D. Contestación de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

11. En la audiencia pública celebrada el 15 de diciembre de 2020, así como en la documentación presentada el 17 de diciembre de 2020, la Comisión de Tránsito del Ecuador sostuvo que la disposición que se imputa incumplida no contiene una

derogatoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, publicada en suplemento del registro oficial N.° 19, de 21 de junio del 2017.

obligación clara, expresa y exigible y, por tanto, no cumple con el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

12. Concretamente, la comisión señala que para el ascenso no es suficiente el tiempo de servicio, conforme la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas que se encontraba vigente, sino que se debían cumplir con requisitos adicionales.

13. Finalmente, la comisión alega que, en varias sentencias esta Corte ya afirmó que el artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas no contiene una obligación clara, expresa y exigible.

II. Competencia

14. De conformidad con lo establecido en el artículo 93 y en el artículo 436.5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver el presente caso.

III. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

15. En atención a que los fundamentos de la demanda y de la contestación a la misma (párrafos 8 y 11 *supra*) en la que disienten en la forma de interpretar la disposición invocada por el accionante, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 36 de la entonces vigente Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito contenía una obligación clara, expresa y exigible?**

16. Cabe señalar que, si bien el artículo 36 de la Ley de Personal de la Comisión de Tránsito fue derogado[2], al tiempo en que se imputó su incumplimiento estaba vigente; en consecuencia, la referida derogatoria no tiene incidencia en esta causa. Al respecto, esta Corte ha dicho:

> *[...] la derogatoria de las normas alegadas como incumplidas dentro de esta garantía jurisdiccional, no impide que la Corte Constitucional analice si estas contienen una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, puesto que, si estas se encontraban vigentes al momento de la presentación de la demanda, podían haber sido incumplidas[3].*

17. En la sentencia Nº 15-15-AN/20, de 11 de noviembre de 2020 se resolvió un caso similar al que ahora se examina[4]. Esta sentencia se refirió a una acción por incumplimiento del artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de Guayaquil presentada por el señor Máximo Ángel Zambrano Zúñiga en la que exigió su ascenso y el pago de las correspondientes

[2] Ver nota al pie 1 *supra*.
[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº 38-12-AN/19, de 4 de diciembre de 2019, párr. 32.
[4] De igual forma, en la sentencia N.º 7-16-AN/21, de 3 de febrero de 2021.

remuneraciones en función de sus años de servicio. Al respecto, esta Corte estableció que el artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de Guayas no contenía una obligación clara, expresa ni exigible y, por este motivo, se desestimaron las pretensiones de la demanda. Para llegar a esta conclusión, en la sentencia se afirmó:

> ***28.*** *[...] se observa que la norma no contempla una obligación clara ni expresa respecto a realizar o abstenerse de ejecutar una conducta, sino por el contrario la misma determina un tiempo de servicio en el grado que deberá ser computado para considerar los ascensos para el personal de tropa, el cual está relacionado con el artículo 34 del mismo cuerpo legal que dispone que para los cursos de ascenso "(...) es indispensable la plena comprobación de la capacidad profesional", es decir, la Corte verifica que no existe obligación de hacer o no hacer clara o expresa.*
>
> ***29.*** *Adicionalmente, no se verifica que la norma sea exigible, ya que no obliga a la Comisión de Tránsito del Ecuador a ascender a sus miembros únicamente por el simple hecho de haber transcurrido el tiempo de servicio, sino que adicionalmente se debía superar exámenes y pruebas de distinta índole previstas como parte del proceso de ascenso, lo que evidencia que el tercer requisito en mención no se presenta [...].*

18. Por lo tanto, en la presente causa, cuyo objeto es el alegado incumplimiento del artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas (párr. 1 *supra*), se debe concluir, de igual forma, que la referida disposición no contiene una obligación clara, expresa ni exigible.

19. Por las consideraciones previas, se deben desestimar las pretensiones de la demanda.

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 en el caso Nº 16-15-AN.

2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.04.06 09:53:45 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión extraordinaria de miércoles 31 de marzo de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0016-15-AN

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 17-15-IS/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 07 de abril de 2021

CASO No. 17-15-IS

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte determina que la decisión cuyo incumplimiento se impugna no es objeto de la presente garantía jurisdiccional.

I. Antecedentes procesales

1. El 16 de diciembre de 2014, Pedro Emilio Silva Conde (en adelante "el accionante") presentó en la Secretaría General de este Organismo una acción de incumplimiento. En su demanda señaló que dentro del proceso penal No. 17256-2013-1392, seguido en su contra y de otras personas por el delito de lavado de activos, se incumplió lo dispuesto en la sentencia No. 001-10-PJO-CC, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador.

2. El caso fue sorteado el 22 de abril de 2015, en sesión del Pleno de este Organismo, y su sustanciación correspondió al entonces juez Marcelo Jaramillo Villa.

3. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 3 de marzo de 2021 y dispuso a los jueces que emitieron la decisión impugnada que presenten un informe detallado y argumentado de descargo sobre el contenido de la acción.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

4. Alega el accionante que el Juzgado Sexto de Garantías Penales de Pichincha incumplió "*con el mandato imperativo*" que consta en la sentencia No. 001-10-PJO-CC emitida por este Organismo.

5. Señala que dentro del proceso penal previamente referido no se le notificó a su casillero judicial con el auto de llamamiento a juicio, lo que causó su indefensión, por lo que presentó una acción extraordinaria de protección. Sin embargo, señala que el Juzgado Sexto de Garantías Penales de Pichincha realizó un análisis de admisibilidad de dicha garantía jurisdiccional, en lugar de remitir el expediente a la Corte Constitucional, como ordena la sentencia No. 001-10-PJO-CC.

6. El accionante señala como pretensión *"que disponga al Juez Sexto de Garantías Penales remita el proceso penal No. 1392-13-AP a la Sala de Admisión de la Corte Constitucional a fin de que este organismo, único competente sea quien califique o no la procedencia de mi acción extraordinaria de protección".*

B. De la parte accionada

7. El 23 de marzo de 2021, el señor Telmo Fabián Molina Cáceres, en calidad de Juez de Garantías Penales de Pichincha, de la Unidad Judicial Penal del Distrito Metropolitano de Quito sede Carcelén, informó a este Organismo que el Dr. Jaime Vayas Machado, juez que sustanció la etapa intermedia del proceso penal 17256-2013-1392, fue separado de su cargo de Juez Sexto de Garantías Penales. Adicionalmente, realiza un recuento de las actuaciones procesales ocurridas en el juicio penal referido.

III. Consideraciones y fundamentos

A. Competencia

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

B. Análisis constitucional

9. En el presente caso, el accionante, dentro de un proceso penal seguido en su contra por el delito de lavado de activos, señala que el tribunal juzgador inobservó el criterio emitido por la Corte Constitucional en la sentencia No. 001-10-PJO-CC, de 22 de diciembre de 2010, con relación a que los órganos jurisdiccionales ante los que se presenta una acción extraordinaria de protección no pueden efectuar un análisis de admisibilidad, pues esta competencia es exclusiva de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional; por lo que, recibida la demanda, deberán remitir el expediente completo a la Corte Constitucional en un término de cinco días, como lo dispone el Art. 62 de la LOGJCC.

10. La Corte, con relación al conocimiento de acciones de incumplimiento de precedentes sostuvo que la acción procedía y en varias sentencias manifestó que:

"El incumplimiento de una norma o regla creada mediante jurisprudencia vinculante constitucional, se instituye en derecho objetivo y por lo tanto puede exigirse su cumplimiento por intermedio de una acción por incumplimiento de norma o en su defecto a través de una acción de incumplimiento de sentencia dictada por la Corte Constitucional, previa estricta observancia de los requisitos exigidos para el efecto y previstos para cada una de estas acciones constitucionales"[1].

11. Al respecto, actualmente la Corte Constitucional se ha alejado de este precedente y ha establecido que, para la procedencia de la acción de incumplimiento respecto de una sentencia constitucional, esta debe contener un mandato de hacer o no hacer algo determinado y estar encaminada exclusivamente a exigir la ejecución de una sentencia constitucional dictada en -un mismo- proceso constitucional.

12. De tal manera, ha señalado que: *"(...) si las partes de un proceso judicial ordinario consideran inaplicada una norma jurídica que fue objeto de revisión constitucional por parte de la Corte y que consta en un precedente jurisprudencial obligatorio, deberán agotar los mecanismos de impugnación existentes, incluyendo la posibilidad de una acción extraordinaria de protección en caso de que la vulneración de derechos no haya sido subsanada por las instancias ordinarias"*[2].

13. Lo anterior implica que no cabe la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales cuando se pretende la aplicación de un criterio jurisprudencial establecido en otro caso. Al efecto, el accionante tenía a su disposición los recursos ordinarios y extraordinarios propios de la justicia ordinaria para impugnar la decisión y exigir la aplicación de un precedente jurisprudencial vinculante; incluyendo la acción extraordinaria de protección en caso de que la vulneración de derechos no hubiese sido subsanada por la justicia penal.

14. Por lo tanto, al pretenderse únicamente la aplicación de un precedente jurisprudencial en una causa penal ajena al mismo, esta Corte encuentra que no existe una decisión que pueda ser objeto de verificación a través de la acción de incumplimiento de sentencias.

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. Rechazar por improcedente la acción de incumplimiento presentada.

[1]Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias Nos. 034-16-SIS-CC, 075-16-SIS-CC, 002-18-SIS-CC, 027-18-SIS-CC.
[2]Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 37-14-IS/20, párrafo 21.ii.

2. Notifíquese, publíquese y archívese

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.04.12 10:05:53 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 07 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0017-15-IS

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 42-15-AN/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 31 de marzo de 2021

CASO No. 42-15-AN

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia desestima la procedencia de una acción por incumplimiento que invocó el entonces vigente artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 10 de diciembre de 2015, el señor Carlos Teodoro Burgos Goya (el accionante) presentó una demanda de acción por incumplimiento del artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas, en contra de la mencionada institución (que actualmente corresponde a la Comisión de Tránsito del Ecuador), solicitando que se cuente con la Procuraduría General del Estado.

2. Con auto de 2 de febrero de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda. Con base en el sorteo realizado el 24 de febrero de 2016, la sustanciación del proceso le correspondió a la entonces jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

3. En virtud del sorteo realizado el 9 de julio de 2019, la sustanciación del caso correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.

4. Con providencia de 19 de noviembre de 2020, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, solicitó un informe de descargo a la institución accionada y convocó a las partes a audiencia pública, que se efectuó el 15 de diciembre de 2020, con la participación del accionante y de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

B. Disposición cuyo cumplimiento se demanda

5. El artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas establecía[1]:

[1] La Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, publicada en el registro oficial n.º 805, de 10 de agosto de 1984, perdió vigencia por lo establecido en la disposición

Art. 36.- *El tiempo de servicio para la tropa se computará de acuerdo a lo establecido en el Art. 34 de esta Ley, se hará sobre la siguiente escala:*
a) Vigilante 6 años
b) Cabo Segundo 6 años
c) Cabo Primero 5 años
d) Sargento Segundo 5 años
e) Sargento Primero 5 años
f) Sub Oficial Segundo 4 años
g) Sub Oficial Primero 4 años.

C. Las pretensiones y sus fundamentos

6. El accionante pretende que se ordene a la Comisión de Tránsito del Ecuador cumplir el artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas y, en consecuencia, que lo ascienda al grado de sub oficial primero, le pague las remuneraciones que le habrían correspondido desde el 18 de julio de 2011 y le pague una indemnización por el período del incumplimiento.

7. Como fundamento de sus pretensiones, el accionante afirmó que, durante toda su carrera y de forma injustificada, no fue ascendido oportunamente en relación a lo previsto en el artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas, disposición que contenía una obligación, clara, expresa y exigible. Al respecto, el accionante mencionó que ingresó a la Comisión de Tránsito del Guayas el 18 de julio de 1979. Luego señaló que la falta de un ascenso oportuno vulneró su derecho a la igualdad, en relación a sus compañeros de trabajo. Finalmente, en la audiencia pública, el accionante ratificó que la obligación de hacer incumplida de la entidad demandada consistía en ascenderlo una vez cumplido el período de tiempo establecido en el artículo 36 de la Ley de Personal de la Comisión de Tránsito del Guayas.

D. Contestación de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

8. En la audiencia pública celebrada el 15 de diciembre de 2020, así como en la documentación presentada el 17 de diciembre de 2020, la Comisión de Tránsito del Ecuador sostuvo que para el ascenso no basta con el tiempo de servicio, sino que es necesario que los vigilantes cumplan con los demás requisitos previstos en la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas. En definitiva, la entidad demandada sostuvo que el artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas no contiene una obligación clara, expresa y exigible, por lo que solicitó que se desestime las pretensiones de la demanda.

---

derogatoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, publicada en suplemento del registro oficial n.º 19, de 21 de junio del 2017.

E. Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado

9. En escrito de 9 de diciembre de 2020, la Procuraduría General del Estado solicitó que se resuelva la causa conforme a Derecho.

II. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en el artículo 93 y en el artículo 436.5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver el presente caso.

III. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

11. En atención a que los fundamentos de la demanda y de la contestación a la misma (párrafos 7 y 8 *supra*) disienten en la forma de interpretar la disposición invocada por el accionante, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 36 de la entonces vigente Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito contenía una obligación clara, expresa y exigible?**

12. Cabe señalar que, si bien el artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito fue derogado (ver nota al pie de página n.º 1 de esta sentencia), en el período en el que se imputó el incumplimiento estaba vigente; en consecuencia, la referida derogatoria no tiene incidencia en esta causa. Al respecto, esta Corte ha dicho:

> *[...] la derogatoria de las normas alegadas como incumplidas dentro de esta garantía jurisdiccional, no impide que la Corte Constitucional analice si estas contienen una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, puesto que, si estas se encontraban vigentes al momento de la presentación de la demanda, podían haber sido incumplidas*[2].

13. En la sentencia N.º 15-15-AN/20, de 11 de noviembre de 2020 se resolvió un caso similar al que ahora se examina. Dicha sentencia se refirió a una acción por incumplimiento del artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de Guayaquil presentada por el señor Máximo Ángel Zambrano Zúñiga, en la que requirió su ascenso y el pago de las correspondientes remuneraciones en función de sus años de servicio. En dicha sentencia se estableció que el artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de Guayas no contenía una obligación clara, expresa ni exigible y, por este motivo, se desestimaron las pretensiones de la demanda. Para llegar a esta conclusión, en la sentencia se afirmó:

> ***28.*** *[...] se observa que la norma no contempla una obligación clara ni expresa respecto a realizar o abstenerse de ejecutar una conducta, sino por el contrario la*

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 38-12-AN/19, de 4 de diciembre de 2019, párr. 32.

misma determina un tiempo de servicio en el grado que deberá ser computado para considerar los ascensos para el personal de tropa, el cual está relacionado con el artículo 34 del mismo cuerpo legal que dispone que para los cursos de ascenso "(...) es indispensable la plena comprobación de la capacidad profesional", es decir, la Corte verifica que no existe obligación de hacer o no hacer clara o expresa.

***29.** Adicionalmente, no se verifica que la norma sea exigible, ya que no obliga a la Comisión de Tránsito del Ecuador a ascender a sus miembros únicamente por el simple hecho de haber transcurrido el tiempo de servicio, sino que adicionalmente se debía superar exámenes y pruebas de distinta índole previstas como parte del proceso de ascenso, lo que evidencia que el tercer requisito en mención no se presenta [...].*

14. En la presente causa también se pretende el cumplimiento del artículo 36 de la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas (párr. 1 *supra*) por lo que se debe concluir, de igual forma, que la referida disposición no contiene una obligación clara, expresa ni exigible.

15. Por las consideraciones previas, se deben desestimar las pretensiones de la demanda.

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 en el caso N.º 42-15-AN.

2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.04.07 10:46:32 -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 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 extraordinaria de miércoles 31 de marzo de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0042-15-AN

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 47-12-IS/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 31 de marzo de 2021

CASO No. 47-12-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional declara la improcedencia de una acción de incumplimiento en contra de autos que otorgan medidas cautelares autónomas, medidas por las que se ordenó al Banco Nacional de Fomento restituir a la compañía Convergia Inc. los valores retenidos dentro de un proceso de coactivas.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 26 de septiembre de 2011, el Juzgado Decimoprimero de lo Civil de Guayaquil, en cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia dictada en un juicio de ejecución de un laudo arbitral, seguido por la compañía Convergia Inc. en contra de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, "CNT EP", ordenó que el Banco Nacional de Fomento (en adelante, "BNF") entregue a la compañía Convergia Inc. el valor que se le retuvo en el procedimiento coactivo.

2. El 27 de septiembre de 2011, el secretario de coactivas de la CNT remitió el oficio Nº JPC-GUA-283-2011 al BNF para que dicha institución cumpla con la providencia del procedimiento coactivo JPC-GUA-056-2011, seguido por la CNT EP en contra de la compañía Convergia Inc., de la misma fecha, que se cita a continuación:

[…] En lo principal, se amplía el auto de pago dictado el 31 de agosto de 2011; las 16H50, disponiendo expresamente que el Banco Nacional de Fomento, Sucursal en Guayaquil, retenga los valores del certificado del depósito judicial de fecha 1 de septiembre de 2011 por el valor de TRES MILLONES SETENTA Y DOS MIL TREINTA Y DOS 92/100 DOLARES [sic] DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (USD 3.072.032.92), del que se ha ordenado pagar a la orden de CONVERGIA INC., por el Juez Temporal del Juzgado Undécimo de lo Civil de Guayaquil, para lo cual notifíquense [sic] por oficio al señor Gerente de la referida institución bancaria, con copia a la Superintendencia de Bancos y Seguros […].

3. El 29 de septiembre de 2011, la compañía Convergia Inc. presentó una demanda de excepciones al procedimiento coactivo, en esta solicitó la declaratoria de falsedad de los documentos presentados por la CNT EP y la suspensión de los efectos del referido procedimiento coactivo. La causa fue sorteada al Juzgado Séptimo de lo Civil de Guayas (identificada con el Nº 09307-2011-0862).

4. El 3 de octubre de 2011, el Juzgado Séptimo de lo Civil de Guayas ordenó a la CNT EP la inmediata suspensión de la sustanciación del procedimiento coactivo hasta que se emita la sentencia definitiva. Asimismo, informó al BNF respecto a la suspensión de los efectos del procedimiento coactivo.

5. En atención al documento mencionado en el párrafo 2 *supra,* mediante oficio Nº JECG 011-200, de 6 de octubre de 2011, el BNF señaló:

[…] bajo la ÚNICA Y EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD de los señores ***Ing. Xavier Icaza Limones****, Servidor Recaudador de Juzgado Provincial de Coactiva-Guayas de CNT;* ***Ab. Gioconda Sanpedro Mora****, Impulsora de Coactiva; y* ***Dr. Ivan Tandazo****, Secretario de Coactiva se procede a la retención en el sentido ordenado en providencia del 27 de septiembre del 2011, a las 12h20 y en el oficio descrito en el párrafo anterior (énfasis en el original).*

6. El 8 de octubre de 2011, la compañía Convergia Inc. presentó una solicitud de medidas cautelares constitucionales autónomas en contra del BNF por la falta de pago de los valores que debían devolverse por orden del Juzgado Undécimo de lo Civil del Guayas.

7. El 11 de octubre de 2011, el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Guayas concedió las medidas cautelares y dispuso la suspensión inmediata de los efectos del oficio Nº JECG-011-200. Respecto de esta decisión judicial, CNT EP requirió la revocatoria y el BNF solicitó aclaración y ampliación; peticiones que fueron rechazadas mediante auto de 12 de octubre de 2011.

8. El BNF solicitó tanto la revocatoria de la negativa a las solicitudes de aclaración y ampliación como la revocatoria de las medidas cautelares concedidas. El 18 de octubre de 2011, el juez de instancia revocó las medidas cautelares, afirmando que *"[…] a la fecha en que se resolvió la presente acción de medidas cautelares, existía una medida cautelar de carácter administrativa que fuera dictada el 31 de agosto de 2011 dentro del juicio coactivo Nº JPC-GUA-056-2011 […]".* En contra de esta decisión judicial, la compañía Convergia Inc. interpuso recurso de apelación[1].

9. La Sala Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, con resolución de 23 de diciembre de 2011, aceptó el recurso, revocó la providencia de 18 de octubre de 2011 y declaró la vigencia de las medidas cautelares dispuestas en providencia de 11 de octubre de 2011.

10. El 24 de enero de 2012, la compañía Convergia Inc. presentó demanda de acción de incumplimiento mediante la cual solicita el acatamiento de las resoluciones de 11 de

[1]A pesar de que no procedía el recurso de apelación, pues este solo cabe ante la negativa de la revocatoria, de conformidad al segundo inciso del artículo 35 de la de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Cabe recordar que un procedimiento de incumplimiento de sentencias no tiene por objeto verificar la validez de las decisiones adoptadas sino, exclusivamente, de establecer el cumplimiento de las mismas.

octubre y de 23 de diciembre de 2011, dictadas por el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Guayas y la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, respectivamente.

B. Resoluciones cuyo cumplimiento se demanda

11. La resolución emitida el 11 de octubre de 2011 por el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Guayas estableció:

(...) como Juez Séptimo de Garantías Penales del Guayas y envestido de Juez Constitucional, concedo las medidas cautelares solicitadas, disponiendo la suspensión inmediata de los efectos del oficio JECG-011-200 suscrito por la Ec. Gloria Flor Suárez, Gerente General (E) del Banco Nacional de Fomento sucursal Guayaquil del 6 de octubre de 2011, ordenando que dentro de 24 horas el inmediato acatamiento a las órdenes judiciales expedidas por los señores jueces Décimo primero y Séptimo de lo Civil de Guayaquil, mencionados en esta resolución particularmente la contenida en el oficio Nº 738-JDPC-G del 26 de septiembre de 2011 (...).

12. La resolución emitida el 23 de diciembre de 2011 por la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas señaló:

(...) En virtud de lo especificado en los considerandos anteriores y del análisis tanto de los autos del proceso, así como de la resolución del Juez de Primer Nivel, esta Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, REVOCA la resolución expedida por el Juez Séptimo de Garantías Penales del Guayas, de fecha octubre 18 del 2011, las 16h30, en la que revoca la medida cautelar inicialmente concedida, ordenándose la restitución y vigencia de la medida cautelar dictada en fecha 11 de octubre del 2011, las 09h54 (...)

C. Fundamentos de la demanda

13. En su demanda, la compañía accionante señaló que el BNF incumplió la resolución dictada el 11 de octubre de 2011 por el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Guayas dentro del proceso de medidas cautelares; y que incluso, dicha institución declaró expresamente que esa resolución es inejecutable. Esta actuación, a criterio del accionante, inobservaría lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "LOGJCC") respecto a que las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento.

D. Contestación del Banco Nacional de Fomento

14. Mediante documento presentado el 22 de marzo de 2012—hojas 170 a 174 del expediente constitucional—, el BNF señaló que lo dispuesto en la providencia de 11 de octubre de 2011 resulta inejecutable, puesto que cuando fueron concedidas las medidas cautelares aún no existía una sentencia ejecutoriada a favor de la compañía Convergia Inc, de tal manera, era imposible la devolución de los valores en ese escenario jurídico.

15. Además, el BNF sostuvo que la CNT EP, en oficio de 5 de enero de 2012, ordenó el embargo de los valores retenidos hasta la cantidad de USD 2'760.312,58 y que, mediante oficio de 6 de enero de 2012, la referida empresa pública dispuso el embargo de valores adicionales, que sumaron la cantidad de 3'019.521,17. El BNF señaló, adicionalmente, las medidas cautelares se habrían otorgado en relación a un juicio de excepciones a la coactiva que habría terminado, lo que, consecuentemente, dejó sin vigencia a las medidas.

16. Finalmente, el BNF requirió a esta Corte que se niegue la acción presentada por carecer de fundamento jurídico.

II. Competencia

17. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de la resolución constitucional materia del presente caso.

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

18. El problema central que este caso plantea es el de si la resolución de medidas cautelares, de 11 de octubre de 2011, y la negativa de su revocatoria, de 23 de diciembre de 2011, pueden ser objeto de una acción de incumplimiento.

19. En sentencia Nº 61-12-IS/19, de 23 de octubre de 2019, esta Corte Constitucional se apartó de una línea jurisprudencial previa y estableció que, por lo general, los autos resolutorios de medidas cautelares autónomas no son objeto de acción de incumplimiento; esto, por cuanto tales autos –distintos a las sentencias y los dictámenes– no son definitivos y su vigencia, obligatoriedad y ejecución depende de otros órganos jurisdiccionales que pueden garantizar su ejecución, modificarlos o revocarlos; órganos con cuyas competencias la Corte Constitucional no debe interferir. La referida sentencia incluye una excepción a esta regla, al establecer la procedencia de la acción de incumplimiento respecto de decisiones constitucionales contradictorias, que pueden incluir medidas cautelares, conforme al número 3.1 de la parte resolutiva de la sentencia Nº 001-10-PJO-CC. Adicionalmente, en la sentencia Nº 65-12-IS/20, de 12 de agosto de 2020, se estableció una excepción adicional, en estos términos "[…] *esta Corte considera que también en casos de gravamen irreparable, podría pronunciarse sobre el incumplimiento de una medida cautelar o de autos emitidos en dichos procesos*". Estos precedentes se aplicaron, por ejemplo, en las sentencias Nº 22-13-IS/20, 35-14-IS/21 y 45-16-IS/21.

20. En este punto es conveniente señalar que la imposibilidad de que, en términos generales, se inicien acciones de incumplimiento de medidas cautelares autónomas no afecta su carácter obligatorio, en concordancia con el tercer momento del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, el correspondiente a la ejecución de la

decisión judicial[2]. Este carácter obligatorio se ratifica al atribuirse competencia a un órgano para exigir su cumplimiento. Así, en la sentencia Nº 61-12-IS/19 se manifestó, precisamente, que la competencia para determinar el cumplimiento de las medidas cautelares y para exigir su ejecución corresponde al juez que las ordenó[3]. Finalmente, cabe recordar que el incumplimiento de las medidas cautelares es objeto de sanción, cuya competencia para imponerla corresponde al propio juez que ordenó las medidas[4]. Así, en la sentencia Nº 65-12-IS/20 se afirmó:

42. El juez deberá sancionar el incumplimiento de medidas cautelares de la misma manera que en los casos de incumplimiento de sentencias en las garantías jurisdiccionales constitucionales, conforme el artículo 30 del cuerpo legal antes citado. De este modo, el juez de instancia está dotado del amplio espectro de medidas coercitivas y correctivas que la LOGJCC, el Código Orgánico de la Función Judicial y demás normas legales le facultan para sancionar y reparar el incumplimiento de sus decisiones; pudiendo inclusive, en concordancia con el artículo 22 de la LOGJCC, sustanciar un incidente de daños y perjuicios, mediante un procedimiento sumario, por este hecho; y, ordenar el inicio del procedimiento de destitución, en caso de que el sujeto del incumplimiento haya sido una servidora o servidor público.

21. En estas circunstancias, la acción de incumplimiento, en los casos que procede, meramente refuerza la exigibilidad del cumplimiento de una decisión de la justicia constitucional. Y es razonable que las medidas cautelares no cuenten, en términos generales, con tal refuerzo al no provenir de un juicio de conocimiento, sino, exclusivamente, ante la verosimilitud de la situación alegada al tiempo de solicitar la medida. Al respecto, en su sentencia Nº 66-15-JC/19, la Corte afirmó:

27. Los hechos creíbles deben desprenderse de la petición de medidas cautelares. Por la naturaleza de las medidas cautelares, al no ser una acción de conocimiento, no se requieren pruebas para demostrar la veracidad de lo descrito al momento de presentar la petición o demanda. De ahí que lo resuelto no constituya un prejuzgamiento sobre los hechos o la posible responsabilidad por esos hechos, como lo dispone el artículo 28 de la LOGJCC, y que la medida pueda ser revocada si es que los hechos no fueron ciertos o si no se presentaban los otros requisitos. La Corte Constitucional identificó este requisito como "verosimilitud fundada de la pretensión" [se han omitido las notas al pie de página del original].

22. Cabe mencionar que este régimen de las medidas cautelares autónomas es similar, en lo relevante, al de las medidas cautelares conjuntas[5]. Si en un proceso de garantías

[2] Esta Corte, en varias sentencias, ha mencionado el contenido del derecho a la tutela judicial. Así, por ejemplo, en la sentencia N° 1943-12-EP/19, señaló que el derecho a la tutela judicial se compone de los siguientes tres elementos: "*1. El acceso a la administración de la justicia; 2. La observancia de la debida diligencia; y, 3. La ejecución de la decisión*".

[3] LOGJCC: "***Art. 34.- Delegación.-*** *La jueza o juez tiene la obligación de garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares que ordene, para lo cual podrá delegar a la Defensoría del Pueblo o a cualquier otra institución estatal encargada de la protección de derechos, la supervisión de la ejecución de medidas cautelares*".

[4] LOGJCC: "***Art. 30.- Responsabilidad y sanciones.-*** *El incumplimiento de las medidas cautelares será sancionado de la misma manera que en los casos de incumplimiento de la sentencia en las garantías jurisdiccionales constitucionales*".

[5] Conforme la distinción realizada en las sentencias No 034-13-SCN-CC y 66-15-JC/19 (párrafo 19).

jurisdiccionales de conocimiento se solicita, además, una medida cautelar, es evidente que la medida se debe cumplir, que es temporal (o no permanente) y que el mismo juez que la otorga es el competente para exigir su cumplimiento y para sancionar su incumplimiento. Así, no es razonable pensar que en estos casos se pueda iniciar otro proceso, específicamente, uno de incumplimiento de sentencia.

23. Por último, se debe recordar que no existe una prohibición absoluta de que una resolución de medidas cautelares autónomas pueda ser objeto de una acción de incumplimiento, conforme a las excepciones mencionadas en el párrafo 19 *supra*, la segunda de las cuales, relativa al gravamen irreparable, es lo suficientemente abierta para examinar, precisamente, eventuales vulneraciones de derechos fundamentales que no puedan remediarse por otras vías procesales. A su vez, este requisito debe ser evaluado también cuando lo que se busca es la reparación y establecimiento de responsabilidades por el incumplimiento.

24. En el caso, se advierte que el accionante planteó una acción de incumplimiento en contra de un auto resolutorio de medidas cautelares y de la providencia que negó su revocatoria, por consiguiente, la Corte debe aplicar los criterios establecidos en las sentencias Nº 61-12-IS/19 y 65-12-IS/20. Así, conforme a los párrafos 7 y 9 *supra*, la acción materia de esta sentencia no se refiere a decisiones constitucionales contradictorias (excepción prevista en la sentencia Nº 001-10-PJO-CC) ni se identifica algún elemento peculiar que haga imposible aplicar los medios procesales ordinarios (excepción prevista en la sentencia Nº 65-12-IS/20) o, como se dijo en la sentencia Nº 22-13-IS/20, que "*[...] resulte necesario asegurar su cumplimiento, pues caso contrario el daño devendría en irremediable*".

25. En conclusión, esta Corte no debe pronunciarse sobre los méritos del caso sino negar la acción por improcedente.

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. Negar la acción de incumplimiento, por improcedente.

2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.04.07 10:47:05 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y, dos votos en contra, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín; en sesión extraordinaria de miércoles 31 de marzo de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0047-12-IS

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 53-16-IN/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 24 de marzo de 2021

CASO No. 53-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional resuelve desestimar la acción pública de inconstitucionalidad de los incisos segundo y tercero del artículo 285 del COIP sobre la base del efecto de cosa juzgada constitucional relativa de la sentencia No. 5-13-IN/19 y acumulados.

I. Antecedentes procesales

1. El 09 de agosto de 2016, Raúl Alberto Cabanillas Oramas presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo exclusivamente, del artículo 285 incisos 2 y 3 del Código Orgánico Integral Penal, publicado en el Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014 ("**COIP**").

2. El 25 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda y dispuso correr traslado a la Asamblea Nacional del Ecuador y a la Presidencia de la República. De igual forma, solicitó a la Asamblea que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada. Finalmente, solicitó que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso.

3. En un primer sorteo efectuado el 10 de mayo de 2017, su conocimiento correspondió a la ex jueza constitucional Marien Segura Reascos.

4. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 09 de julio de 2019 se sorteó la causa y correspondió su sustanciación a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

5. El 07 de febrero de 2020, la jueza sustanciadora, avocó conocimiento de la causa y ordenó correr traslado a las partes procesales.

II. Competencia

6. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo 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. Norma respecto de la cual se demanda la inconstitucionalidad

7. Artículo 285 incisos segundo y tercero del COIP publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014:

> "*Tráfico de influencias.* - […] *El máximo de la pena prevista será aplicable cuando las personas descritas en el primer inciso, aprovechándose de la representación popular o del cargo que ejercen, se favorezcan o hayan favorecido a personas naturales o jurídicas para que, en contra de expresas disposiciones legales o reglamentarias, les concedan contratos o permitan la realización de negocios con el Estado o con cualquier otro organismo del sector público.*
>
> *Están incluidos dentro de esta disposición las y los vocales o miembros de los organismos administradores del Estado o del sector público en general, que, con su voto, cooperen a la comisión de este delito*".

IV. Pretensión y fundamentos

4.1. Demanda de acción pública de inconstitucionalidad

8. El accionante, en lo principal, identifica que la disposición acusada como inconstitucional es incompatible con las disposiciones constitucionales de la garantía de una sociedad democrática y libre como un deber primordial del Estado (art. 3 numeral 8 CRE), el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y la norma constitucional que establece la imprescriptibilidad de los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito (art. 233 CRE[1]).

9. Al respecto, señaló que debe primar el respeto a la Constitución, los tratados y convenios internacionales y el carácter de previo que deben tener las normas jurídicas. Esto, para prevenir el cometimiento del delito y su sanción: y, que a la acción para "*perseguir los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito y a las penas correspondientes, SE LAS DECLARA IMPRESCRIPTIBLES*" (énfasis del original).

10. Luego describió que uno de los deberes del Estado es garantizar una sociedad libre de corrupción. En esta línea, señaló que "*se tomará en cuenta que el delito de peculado, fue declarado imprescriptible en la Constitución de la República de 1998 en el artículo 121 y se mantiene también imprescriptible, en la Constitución que se*

[1] Constitución, art. 233 *"(...) La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas. (...)"*.

dicta en el 2008 en el artículo 233 […] *es decir, previo a la fecha de promulgación de la Constitución de 2008, el tipo que ahora se ha determinado en el artículo 285 del Código Orgánico Integral Penal como tráfico de influencias, ya estaba tipificado en el artículo 257. 4 del Código Penal y amparado por la Constitución de 1998*".

11. De este modo, para el legitimado activo es inconstitucional el hecho de permitir la prescriptibilidad un delito que estaba declarado, a su decir, como imprescriptible "*cambiando ciertas palabras en su texto pero conservando el fondo de su calificación de peculado por el de tráfico de influencias*".

12. Más adelante, citó los artículos 3, 17 y 18 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Al respecto, afirmó que el delito de peculado que fue modificado a tráfico de influencias tiene un impacto por las afectaciones al sujeto pasivo que es el Estado y la falta al deber de probidad que debe tener y caracterizar al funcionario público. Por ello, a su criterio, la Asamblea Nacional Constituyente declaró al delito de peculado como imprescriptible.

4.2. Posición de la Asamblea Nacional del Ecuador

13. El 29 de mayo de 2017, José Serrano Salgado, en ese entonces presidente de la Asamblea Nacional, presentó su respuesta a la demanda y afirmó que el argumento central del accionante tiene un error de interpretación en cuanto a la correcta valoración de la coparticipación y los elementos que interfieren en este escenario, situación que nos lleva a un segundo error, la inconstitucionalidad del artículo impugnado.

14. Recalcó que, aun cuando el bien jurídico podría ser el mismo, los elementos de la conducta varían porque producen una lesividad distinta. Su principal distinción es la participación directa, indirecta o mediata de los partícipes en relación con el delito. En este contexto, luego de analizar el alcance de los dos delitos enfatizó que:

> "*La diferencia entonces es radical. En el Peculado se incurre cuando el custodio de los bienes de la sociedad sea dignatario, funcionario, etc., permite la transferencia de estos activos en favor de terceros donde ha obrado apropiación indebida por la existencia de dolo en la que el funcionario público ha actuado a sabiendas. El tráfico de influencias se incurre cuando el dignatario ejerza influencia sobre otras autoridades, dignatarios o funcionarios para que asuman actuaciones administrativas que beneficien a terceros, operación en la que objetivamente hubo apropiación indebida ante la existencia de dolo.*
>
> *La diferencia está en que el Peculado la autoridad ejecuta su conducta directamente, en el tráfico de influencias es de influencia*".

15. Para finalizar, señaló que no es verdad que el artículo impugnado corrompa la Constitución inobservando la regla de imprescriptibilidad del artículo 233 ya que "*el*

delito de tráfico de influencias se constituye en un delito con existencia independiente del Peculado".

4.3. Posición de la Presidencia de la República

16. El 02 de junio de 2017, Alexis Mera, en ese entonces secretario jurídico de la Presidencia de la República, presentó un escrito señalando que son improcedentes los cargos expuestos en la demanda de acción pública de inconstitucionalidad en cuestión.

17. Agregó que el análisis realizado en la demanda es inadecuado "*puesto que el desarrollo de los derechos en la legislación es propio de un sistema garantista de derechos, siendo la progresión y progresividad de los derechos elementos propios del sistema que rige el Estado*".

18. Aludió a que la norma contenida en el artículo innumerado a continuación del 257[2] del Código Penal tenía como verbo rector a un favorecimiento a personas naturales y jurídicas para concederles contratos o permitirles la realización de negocios con el sector público. En particular "*el elemento de perjuicio al Estado no era propio en ese delito, y a pesar de que se establecen las mismas penas establecidas para el peculado, no debe ser equiparado a éste*". En ello, afirmó que es pertinente

[2] Código Penal, art. 257.- Serán reprimidos con reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años, los servidores de los organismos y entidades del sector público y toda persona encargada de un servicio público, que, en beneficio propio o de terceros, hubiere abusado de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos, bienes muebles o inmuebles que estuvieren en su poder en virtud o razón de su cargo, ya consista el abuso en desfalco, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante. La pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años si la infracción se refiere a fondos destinados a la defensa nacional.
Se entenderá por malversación la aplicación de fondos a fines distintos de los previstos en el presupuesto respectivo, cuando este hecho implique, además, abuso en provecho personal o de terceros, con fines extraños al servicio público.
Están comprendidos en esta disposición los servidores que manejen fondos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de los bancos estatales y privados. Igualmente están comprendidos los servidores de la Contraloría General y de la Superintendencia de Bancos que hubieren intervenido en fiscalizaciones, auditorías o exámenes especiales anteriores, siempre que los informes emitidos implicaren complicidad o encubrimiento en el delito que se pesquisa.
Los culpados contra quienes se dictare sentencia condenatoria quedarán, además, perpetuamente incapacitados para el desempeño de todo cargo o función públicos; para este efecto, el juez de primera instancia comunicará, inmediatamente de ejecutoriado, el fallo a la Dirección Nacional de Personal y a la autoridad nominadora del respectivo servidor, e igualmente a la Superintendencia de Bancos si se tratare de un servidor bancario. El Director Nacional de Personal se abstendrá de inscribir los nombramientos o contratos otorgados a favor de tales incapacitados, para lo cual se llevará en la Dirección Nacional de Personal un registro en que consten los nombres de ellos.
La acción penal prescribirá en el doble del tiempo señalado en el artículo 101.
Con la misma pena serán sancionados los servidores de la Dirección General de Rentas y los servidores de aduanas que hubieren intervenido en Actos de Determinación. También están comprendidos en las disposiciones de este artículo los funcionarios, administradores, ejecutivos o empleados de las instituciones del sistema financiero nacional privado, así como los miembros o vocales de los directorios y de los consejos de administración de estas entidades, que hubiesen contribuido al cometimiento de estos ilícitos.

mencionar que las conductas que se castigaban en el artículo 257.4 del Código Penal, eran diferentes del perjuicio, por tanto, más próximas al delito de tráfico de influencias.

19. Finalmente, enfatizó que no existe inconstitucionalidad puesto que la Constitución no tipificaba el delito de peculado mismo que se ha mantenido en el ordenamiento jurídico.

4.4. Posición de la Procuraduría General del Estado (PGE)

20. El 25 de mayo de 2017, Marcos Arteaga Valenzuela, en ese entonces director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, señaló que en el presente caso el accionante omitió señalar de manera clara cuál es la supuesta inconstitucionalidad por el fondo de la disposición demandada y que sólo ha señalado de manera general que la norma es inconstitucional. Por lo que, el principio de presunción de constitucionalidad respecto de la norma analizada queda intacto.

21. Describió que el COIP prevé determinados delitos orientados a sancionar a las autoridades o funcionarios que realizan acciones u omisiones tipificando específicamente el peculado y el enriquecimiento ilícito.

22. Afirmó que los tipos penales de peculado y tráfico de influencias tienen un objeto de tutela diferente. El último se basa en que con prevalencia de las facultades de su cargo un servidor público ejerza influencias en otro servidor para obtener un acto o resolución favorable a sus intereses o de terceros. Por otro lado, en el peculado, como figura amplía, los intereses que se tutelan son, por ejemplo, el empleo de los fondos públicos destinados a ciertos fines.

23. En cuanto a la seguridad jurídica, citó jurisprudencia constitucional y manifestó que los delitos de peculado y tráfico de influencias no son asimilables. Así, explicó que existe una confusión en el accionante "*por lo cual se afirma que el tráfico de influencias debería ser imprescriptible por tratarse de peculado*". La confusión del accionante en concreto derivaría de una lectura errada de los artículos 257 y 257A del Código Penal que tipificaban el peculado y el tráfico de influencias de manera separada.

24. Por todo lo expuesto, solicitó a la Corte Constitucional que rechace la demanda.

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

25. A pesar de que el legitimado activo identifica que la norma impugnada contradice los derechos a la seguridad jurídica y al deber del Estado de combatir la corrupción (arts. 82 y 3 numeral 8 CRE); esta Corte observa que la argumentación contenida en la demanda se orienta únicamente respecto de una supuesta incompatibilidad de la

norma impugnada con la disposición constitucional referente a la imprescriptibilidad de ciertos delitos establecida en el art. 233 de la CRE.

26. Ahora bien, la Corte Constitucional, en la sentencia No. 5-13-IN/19 y acumulados[3], conoció y se pronunció respecto de la constitucionalidad del artículo 285 incisos 2 y 3 del COIP. En dicha sentencia -a partir del párrafo 67- se analiza la constitucionalidad del delito de tráfico de influencias tipificado en el COIP a la luz, precisamente, del artículo 233 de la Constitución que dispone la imprescriptibilidad específicamente de cuatros delitos (peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito). Es así que la Corte, en su fallo, aclaró que es la Asamblea Nacional la que tiene la potestad respecto a la configuración del tipo penal y los elementos de cada uno:

> *La función legislativa tiene potestad para definir lo que es delito y merece pena, no puede declararse la inconstitucionalidad de un precepto únicamente porque la Asamblea Nacional, en pleno ejercicio de sus atribuciones legislativas, modificó el ordenamiento jurídico-penal. Sin embargo, esas atribuciones legislativas no podrían vaciar de contenido los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, para burlar la norma que establece la imprescriptibilidad de esos delitos*[4].

27. Al final, respecto del artículo 285 del COIP en sus incisos segundo y tercero concluyó que: *"El máximo de la pena prevista será aplicable cuando las personas descritas en el primer inciso…", y en el tercera que prescribe: "Están incluidos dentro de esta disposición las y los vocales o miembros de los organismos administradores del Estado o del sector público", no es inconstitucional por las razones demandadas*.[5] Con base en dicho argumento el Pleno de la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad del artículo demandado.

28. En este sentido, dado que la Corte Constitucional ya ha resuelto sobre la constitucionalidad del artículo 285 incisos 2 y 3 del COIP, en virtud del artículo 96 de la LOGJCC, la sentencia No. 5-13-IN/19 y acumulados está dotada de cosa juzgada constitucional. No obstante, al no haber efectuado un control integral, goza únicamente de cosa juzgada constitucional relativa. Esto quiere decir que, de acuerdo con el mencionado artículo 96 en su numeral 3 de la LOGJCC, no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado con fundamento en los cargos analizados en la sentencia mientras subsista el fundamento del juicio de constitucionalidad.

29. En este caso, tanto la demanda presentada por Raúl Alberto Cabanillas Oramas como la sentencia dictada por esta Corte, se refieren, exclusivamente, al artículo 285 incisos 2 y 3 del COIP, en relación con una presunta incompatibilidad con el artículo 233 de la CRE por dos razones: **(i)** la conducta del delito de tráfico de influencias en el Código Penal estaba configurada bajo tipo de peculado y **(ii)** que la

[3] Corte Constitucional, sentencia No. 5-13-IN/19 y acumulados dictada el 02 de julio de 2019.
[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 5-13-IN/19 y acumulados, 2 de julio de 2019, párr. 69
[5] Ibíd. Párr. 70.

conducta fue calificada como tráfico de influencias en el COIP y se la contempló como un delito prescriptible.

30. Al respecto, esta Corte ha manifestado, en su sentencia No. 32-11-IN/19, que cuando se analizó la constitucionalidad del precepto impugnado de forma parcial *"en relación con determinados preceptos constitucionales o si sólo se dilucidaron ciertos aspectos y ha quedado abierta la posibilidad de que la norma sea inconstitucional por otros cargos no desarrollados en la sentencia. Es por esto que, el efecto de cosa juzgada constitucional relativa impide presentar demandas de inconstitucionalidad contra la misma norma únicamente por los cargos y preceptos constitucionales analizados en la sentencia"*[6].

31. En consecuencia, dado que se ha verificado que la demanda de inconstitucionalidad se plantea respecto de los mismos cargos analizados por la sentencia No. 5-13-IN/19 y acumulados, no es procedente que la Corte Constitucional se vuelva a pronunciar sobre la constitucionalidad de la norma acusada mientras subsista el fundamento del juicio de constitucionalidad.

VI. Decisión

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

1. Negar la acción de inconstitucionalidad planteada por Raúl Alberto Cabanillas Oramas.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.04.06 10:09:58 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

[6] Corte Constitucional, sentencia No. 32-11-IN/19, 18 de octubre de 2019, párr. 18.

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; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 24 de marzo de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0053-16-IN

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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 61-13-IS/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 31 de marzo de 2021

CASO No. 61-13-IS

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

SENTENCIA

Tema: Esta Corte declara la improcedencia de una acción de incumplimiento en contra de un auto que otorga medidas cautelares autónomas, medidas por las que, en el presente caso, se ordenó al SRI dejar sin efecto un acta de determinación y devolver lo pagado mediante la emisión de una nota de crédito.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 19 de octubre del 2011, Alejandro Ordóñez Pinos solicitó medidas cautelares autónomas en contra del director de la Regional Litoral Sur del Servicio de Rentas Internas, alegando que su derecho a la propiedad fue vulnerado al verse obligado a pagar de forma indebida lo establecido en el acta de determinación Nº 092010001000201 (del impuesto a la renta por el ejercicio fiscal 2006). Además, solicitó que se ordene a dicha institución devolver lo indebidamente pagado.

2. El 21 de octubre del 2011, en primera providencia del proceso de medidas cautelares finalmente identificado con el Nº 09951-2011-1630, el Juzgado Primero de Niñez y Adolescencia del Guayas avocó conocimiento de la causa, dejó provisionalmente sin efecto la referida acta de determinación y convocó a las partes a audiencia. En esta diligencia, llevada a cabo el 25 de octubre del 2011, el SRI solicitó la revocatoria de las indicadas medidas.

3. El 14 de noviembre del 2011, el referido juzgado resolvió declarar con lugar las medidas cautelares solicitadas, confirmó el auto de 21 de octubre del 2011 y dejó sin efecto el acta de determinación Nº 092010001000201. De esta decisión, el señor Ordóñez Pinos solicitó ampliación y el SRI interpuso recurso de apelación.

4. El mencionado juzgado, a través de auto del 1 de diciembre del 2011, dispuso que se corriera traslado al SRI con el pedido de ampliación formulado por el señor Ordóñez Pinos, negó la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares pedidas por el SRI en la audiencia y también negó el recurso de apelación. El SRI interpuso recurso de hecho.

5. En atención al pedido del señor Ordóñez Pinos mencionado en el párr. 3 *supra*, en auto de 7 de diciembre del 2011, el juzgado amplió su resolución y dispuso que el SRI entregue una nota de crédito por el valor pagado más intereses, en un plazo de 48 horas. El SRI solicitó la revocatoria de esta providencia.

6. Con fecha 19 de diciembre del 2011, el juzgado negó el recurso de hecho y el pedido de revocatoria del SRI, especificados en los párrafos 4 y 5 *supra*.

7. El 28 de diciembre de 2011, el SRI presentó acción extraordinaria de protección en contra de la resolución de medidas cautelares de 14 de noviembre del 2011, acción que fue inadmitida el 9 de enero del 2013, por la correspondiente Sala de Admisión de la Corte Constitucional (caso Nº 1834-12-EP).

8. El 4 de noviembre del 2013, Alejandro Ordóñez Pinos planteó acción de incumplimiento en contra del SRI.

9. De conformidad con el sorteo realizado el 9 de enero del 2014, el conocimiento de la causa le correspondió al entonces juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa. El 11 de noviembre del 2015, en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa y este caso pasó a conocimiento de la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.

10. Una vez que fueron posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado el 19 de marzo de 2019, correspondió el conocimiento y sustanciación de la presente causa al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 31 de octubre de 2019.

B. Resoluciones cuyo cumplimiento se demanda

11. Las resoluciones cuyo cumplimiento se solicita constan en dos providencias:

11.1. La primera, emitida el 14 de noviembre del 2011 por el Juzgado Primero de Niñez y Adolescencia del Guayas en el proceso de medidas cautelares Nº 09951-2011-1630, textualmente dispuso:

> *"[…] RESUELVE: DECLARAR CON LUGAR LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA POR EL ACCIONANTE, Y EN CONSECUENCIA SE CONFIRMA EL AUTO DE FECHA VIERNES 21 DE OCTUBRE DE 2011, LAS 09H54, QUE OBRA DEL PROCESO, POR LO QUE SE DEJA SIN EFECTO EL ACTA DE DETERMINACIÓN No. 0920100100201 DE IMPUESTO A LA RENTA DEL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2006 DEL CIUDADANO ALEJANDRO ORDOÑEZ PINOS, […]"* (énfasis en el original).

11.2. La segunda, emitida en el auto del 7 de diciembre del 2011, por su parte, dispuso:

"[...] Por lo que es procedente según lo menciona el artículo dos, numeral uno y el artículo 3 numeral 3, de la ya mencionada LOGJCC, declarar con lugar el pedido de aclaración de la sentencia y en consideración a su petición dispongo que en el plazo de 48 horas se entregue a este juzgado nota de crédito por el valor total de lo pagado inconstitucionalmente por el Actor más los intereses legales, so pena de aplicar lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución en contra de los funcionarios de la parte demandada, que se nieguen a cumplir con ésta [sic] orden judicial [...]".

C. Fundamentos de la demanda

12. Al tiempo en que presentó su demanda, Alejandro Ordóñez Pinos señaló que a pesar de que se ordenó al SRI la restitución de lo pagado, dicha institución no cumplió la resolución constitucional, por lo que solicitó que se ordene su ejecución y la adopción de las medidas de reparación material e inmaterial que correspondan.

D. Informe de la judicatura

13. En el expediente del caso consta un "Informe de remisión a la Corte Constitucional", de 7 de noviembre del 2013, que dirige el Juzgado Primero de Niñez y Adolescencia del Guayas a la Corte Constitucional[1], en el que se describen las actuaciones procesales realizadas hasta la fecha de emisión del informe. En este se afirma que dicha judicatura cumplió con las obligaciones establecidas en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC).

II. Competencia

14. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de la resolución constitucional materia del presente caso.

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

15. El problema central que este caso plantea es el de si la resolución que otorgó medidas cautelares el 14 de noviembre del 2011, y la que la aclara, pueden ser objeto de una acción de incumplimiento.

16. En sentencia Nº 61-12-IS/19, de 23 de octubre de 2019, esta Corte Constitucional se apartó de una línea jurisprudencial previa y estableció que, por lo general, los autos resolutorios de medidas cautelares autónomas no son objeto de acción de incumplimiento; esto, por cuanto tales autos –distintos a las sentencias y los dictámenes– no son definitivos y su vigencia, obligatoriedad y ejecución depende de

[1] Expediente del Caso No. 09951-2011-1630, Juzgado Primero de Niñez y Adolescencia del Guayas, hojas 301-302.

otros órganos jurisdiccionales que pueden garantizar su ejecución o modificarlos o revocarlos; órganos con cuyas competencias la Corte Constitucional no debe interferir. La referida sentencia incluye una excepción a esta regla, al establecer la procedencia de la acción de incumplimiento respecto de decisiones constitucionales contradictorias, que pueden incluir medidas cautelares, conforme al número 3.1 de la parte resolutiva de la sentencia Nº 001-10-PJO-CC. Adicionalmente, en la sentencia Nº 65-12-IS/20, de 12 de agosto de 2020, se estableció una excepción adicional, en estos términos "[…] *esta Corte considera que también en casos de gravamen irreparable, podría pronunciarse sobre el incumplimiento de una medida cautelar o de autos emitidos en dichos procesos*". Estos precedentes se aplicaron, por ejemplo, en las sentencias Nº 22-13-IS/20, 35-14-IS/21 y 45-16-IS/21.

17. En este punto es conveniente señalar que la imposibilidad de que, en términos generales, se inicien acciones de incumplimiento de medidas cautelares autónomas no afecta su carácter obligatorio, en concordancia con el tercer momento del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, el correspondiente a la ejecución de la decisión judicial[2]. Este carácter obligatorio se ratifica al atribuirse competencia a un órgano para exigir su cumplimiento. Así, en la sentencia Nº 61-12-IS/19 se manifestó, precisamente, que la competencia para determinar el cumplimiento de las medidas cautelares y para exigir su ejecución corresponde al juez que las ordenó[3]. Finalmente, cabe recordar que el incumplimiento de las medidas cautelares es objeto de sanción, cuya competencia para imponerla corresponde al propio juez que ordenó las medidas[4]. Así, en la sentencia Nº 65-12-IS/20 se afirmó:

> *42. El juez deberá sancionar el incumplimiento de medidas cautelares de la misma manera que en los casos de incumplimiento de sentencias en las garantías jurisdiccionales constitucionales, conforme el artículo 30 del cuerpo legal antes citado. De este modo, el juez de instancia está dotado del amplio espectro de medidas coercitivas y correctivas que la LOGJCC, el Código Orgánico de la Función Judicial y demás normas legales le facultan para sancionar y reparar el incumplimiento de sus decisiones; pudiendo inclusive, en concordancia con el artículo 22 de la LOGJCC, sustanciar un incidente de daños y perjuicios, mediante un procedimiento sumario, por este hecho; y, ordenar el inicio del procedimiento de destitución, en caso de que el sujeto del incumplimiento haya sido una servidora o servidor público.*

---

[2] Esta Corte, en varias sentencias, ha mencionado el contenido del derecho a la tutela judicial. Así, por ejemplo, en la sentencia N° 1943-12-EP/19, señaló que el derecho a la tutela judicial se compone de los siguientes tres elementos: "*1. El acceso a la administración de la justicia; 2. La observancia de la debida diligencia; y, 3. La ejecución de la decisión*".

[3] LOGJCC: "***Art. 34.- Delegación.-*** *La jueza o juez tiene la obligación de garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares que ordene, para lo cual podrá delegar a la Defensoría del Pueblo o a cualquier otra institución estatal encargada de la protección de derechos, la supervisión de la ejecución de medidas cautelares*".

[4] LOGJCC: "***Art. 30.- Responsabilidad y sanciones.-*** *El incumplimiento de las medidas cautelares será sancionado de la misma manera que en los casos de incumplimiento de la sentencia en las garantías jurisdiccionales constitucionales*".

18. En estas circunstancias, la acción de incumplimiento, en los casos que procede, meramente refuerza la exigibilidad del cumplimiento de una decisión de la justicia constitucional. Y es razonable que las medidas cautelares no cuenten, en términos generales, con tal refuerzo al no provenir de un juicio de conocimiento, sino, exclusivamente, ante la verosimilitud de la situación alegada al tiempo de solicitar la medida. Al respecto, en su sentencia Nº 66-15-JC/19, la Corte afirmó:

> *27. Los hechos creíbles deben desprenderse de la petición de medidas cautelares. Por la naturaleza de las medidas cautelares, al no ser una acción de conocimiento, no se requieren pruebas para demostrar la veracidad de lo descrito al momento de presentar la petición o demanda. De ahí que lo resuelto no constituya un prejuzgamiento sobre los hechos o la posible responsabilidad por esos hechos, como lo dispone el artículo 28 de la LOGJCC, y que la medida pueda ser revocada si es que los hechos no fueron ciertos o si no se presentaban los otros requisitos. La Corte Constitucional identificó este requisito como "verosimilitud fundada de la pretensión" [se han omitido las notas al pie de página del original].*

19. Cabe mencionar que este régimen de las medidas cautelares autónomas es similar, en lo relevante, al de las medidas cautelares conjuntas[5]. Si en un proceso de garantías jurisdiccionales de conocimiento se solicita, además, una medida cautelar, es evidente que la medida se debe cumplir, que es temporal (o no permanente) y que el mismo juez que la otorga es el competente para exigir su cumplimiento y para sancionar su incumplimiento. Así, no es razonable pensar que en estos casos se pueda iniciar otro proceso, específicamente, uno de incumplimiento de sentencia.

20. Por último, se debe recordar que no existe una prohibición absoluta de que una resolución de medidas cautelares autónomas pueda ser objeto de una acción de incumplimiento, conforme a las excepciones mencionadas en el párrafo 16 *supra*, la segunda de las cuales, relativa al gravamen irreparable, es lo suficientemente abierta para examinar, precisamente, eventuales vulneraciones de derechos fundamentales que no puedan remediarse por otras vías procesales. Este requisito debe ser evaluado también cuando lo que se busca es la reparación y establecimiento de responsabilidades por el incumplimiento.

21. En el caso, se advierte que el accionante planteó una acción de incumplimiento en contra de un auto resolutorio de medidas cautelares y de la providencia que lo aclara, por consiguiente, la Corte debe aplicar los criterios establecidos en las sentencias Nº 61-12-IS/19 y 65-12-IS/20. Así, conforme a los párrafos 3 y 5 *supra*, la acción materia de esta sentencia no se refiere a decisiones constitucionales contradictorias (excepción prevista en la sentencia Nº 001-10-PJO-CC) ni se identifica algún elemento peculiar que haga imposible aplicar los medios procesales ordinarios (excepción prevista en la sentencia Nº 65-12-IS/20) o, como se dijo en la sentencia Nº 22-13-IS/20, que "*[...] resulte necesario asegurar su cumplimiento, pues caso contrario el daño devendría en irremediable*".

[5] Conforme la distinción realizada en las sentencias No 034-13-SCN-CC y 66-15-JC/19 (párrafo 19).

22. En conclusión, esta Corte no debe pronunciarse sobre los méritos del caso sino negar la acción por improcedente.

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. Negar la acción de incumplimiento, por improcedente.

2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.04.12 09:37:34 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, y Hernán Salgado Pesantes; un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; y, dos votos en contra de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín; en sesión extraordinaria de miércoles 31 de marzo de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 61-13-IS/21

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

I. Introducción

1. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 31 de marzo de 2021 aprobó, por voto de mayoría, la sentencia Nº. 61-13-IS/21. En la misma, se resolvió negar la acción presentada por el señor Alejandro Ordoñez Pinos ("**accionante**") mediante la cual solicitó el cumplimiento de las decisiones dictadas el 14 de noviembre de 2011 y el 7 de diciembre de 2011 por el juez Primero de Niñez y Adolescencia del Guayas, dentro del proceso de medidas cautelares Nº. 09951-2011-1630.

2. Respetando la decisión de mayoría, emito el presente voto salvado por discrepar en el análisis y la decisión. En consecuencia, procedo a examinar la sentencia impugnada bajo los cargos formulados por el accionante.

II. Análisis

3. La resolución del 14 de noviembre de 2011 resolvió lo siguiente:

> *DECLARAR CON LUGAR LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA POR EL ACCIONANTE, Y EN CONSECUENCIA SE CONFIRMA EL AUTO DE FECHA VIERNES 21 DE OCTUBRE DE 2011, LAS 09H54, QUE OBRA DEL PROCESO, POR LO QUE SE DEJA SIN EFECTO EL ACTA DE DETERMINACIÓN No. 0920100100201 DE IMPUESTO A LA RENTA DEL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2006 DEL CIUDADANO ALEJANDRO ORDOÑEZ PINOS, CON CÉDULA DE CIUDADANÍA 030034222-7, DISPUESTA POR EL DIRECTOR REGIONAL DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS LITORAL SUR, ING. JOHNNY ALCIVAR ZAVALA, DE FECHA GUAYAQUIL, 26 DE ABRIL DE 2010* (…).

4. De manera posterior, esta resolución fue aclarada en providencia del 7 de diciembre de 2011, en donde se indicó que:

> (*e)n el caso puntual la reparación integral tiene su lógica si el demandado restituye los valores cobrados de manera inconstitucional, pues no de otra manera se puede lograr satisfacer su derecho previo a la violación sufrida por parte de la accionada; de lo contrario la presente sentencia que declara con lugar la violación de los derechos constitucionales del Actor no surtiría ningún efecto jurídico, al no producirse en la práctica ninguna reparación pues la sola suspensión definitiva del acta de determinación tributaria no es suficiente si no viene acompaña de la restitución del dinero cobrado al actor, como consecuencia de la emisión del acto administrativo. Por lo que es procedente según lo menciona el artículo dos, numeral uno y el artículo 3 numeral 3, de la ya mencionada LOGJCC, declarar con lugar el pedido de aclaración de la sentencia y en consideración a su petición dispongo que en el plazo de 48 horas se*

entregue a este juzgado nota de crédito por el valor total de lo pagado inconstitucionalmente por el Actor más los intereses legales, so pena de aplicar lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución en contra de los funcionarios de la parte demandada, que se nieguen a cumplir con ésta orden judicial.

5. De la revisión de lo resuelto por el juez Primero de Niñez y Adolescencia del Guayas, se puede constatar que las medidas otorgadas no fueron de carácter cautelar, pues las mismas no tenían como objeto evitar o cesar la amenaza o violación de algún derecho reconocido en la Constitución[6].

6. Dichas medidas, determinaron obligaciones específicas al Servicio de Rentas Internas ("**SRI**") que no fueron de carácter provisional, temporal e instrumental, características propias de las medidas que se deben ordenar en el marco de estos procesos[7]; indicaron que existió una vulneración de derechos y ordenaron una reparación de carácter económica.

7. Estas situaciones evidencian que la autoridad judicial desnaturalizó esta garantía jurisdiccional[8], al dictar medidas que escapan del objeto de los procesos de medidas cautelares autónomas. Así, en virtud de que el accionar del juzgador que conoció el proceso de medidas cautelares autónomas generó un gravamen irreparable[9], de manera excepcional, se debió analizar si las medidas dictadas dentro de las resoluciones del 14 de noviembre y 7 de diciembre de 2011 fueron cumplidas.

8. Ahora bien, el accionante alega que la parte demandada no dio cumplimiento a lo ordenando por el juez Primero de Niñez y Adolescencia del Guayas, por lo que solicita que se ordene su ejecución y la adopción de las medidas de reparación material e inmaterial que correspondan. Bajo este contexto, de la revisión del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano, se ha podido constatar que, hasta la presente fecha, no se ha dado cumplimiento con lo ordenando en las resoluciones presuntamente incumplidas.

9. Por tal motivo, esta Corte verifica que las medidas dispuestas en las resoluciones del 14 de noviembre y 7 de diciembre de 2011 no han sido cumplidas y lo que procede es ordenar que se ejecute lo dispuesto en las mismas.

III. Decisión

10. En mérito de lo expuesto, formulo mi voto salvado en los siguientes términos:

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento Nº. 61-13-IS.

---

[6] Constitución de la República del Ecuador, art. 26 *"Finalidad.- Las medidas cautelares tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos* (…)*"*.
[7] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nº. 61-12-IS/19 de 23 de octubre de 2019, párr. 36
[8] *Cfr*. Nº. 61-12-IS/19 de 23 de octubre de 2019, párr. 31-38.
[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 65-12-IS/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 44.

2. **Declarar** que se ha incumplido las resoluciones dictadas el 14 de noviembre y 7 de diciembre de 2011 dentro del proceso de medidas cautelares autónomas Nº. 09951-2011-1630.

3. **Ordenar** al SRI que cumpla con lo ordenado en las resoluciones señaladas *ut supra*

4. **Ordenar** que el SRI y el señor Alejandro Ordoñez Pinos, en el término de 60 días, informen respecto al cumplimiento de lo dispuesto en esta sentencia.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2021.04.13 09:21:15 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 61-13-IS, fue presentado en Secretaría General el 06 de abril de 2021, mediante correo electrónico a las 16:38; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0061-13-IS

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia y el voto salvado que anteceden fueron suscritos el día lunes doce y martes trece de abril de dos mil veintiuno respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 73-09-IN/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 03 de marzo de 2021

CASO No. 73-09-IN

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador-Casa Matriz contra la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado. Al respecto, se declara la constitucionalidad condicionada de la norma impugnada en relación con: 1) la supresión de pensiones de los empleados del Banco Central; 2) la supresión de pensiones de los ex empleados del Banco Central que fueron miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central del Ecuador; y, 2) la reducción de las pensiones a los ex empleados del Banco Central.

Tabla de contenido

1. Procedimiento .....
2. Competencia .....
3. Norma impugnada .....
4. Contexto del caso .....
4.1. Antecedentes sobre Banco Central del Ecuador .....
4.2. Los fondos para trabajadores del Banco Central del Ecuador .....
4.2.1. "Fondo de Seguro Adicional" (1964 – 1992) .....
4.2.2. "Fondo de Pensiones Jubilares" (1992 – 2004) .....
4.2.2.1. Creación del "Fondo de Pensiones Jubilares" .....
4.2.2.2. Modificaciones posteriores al régimen de beneficios jubilares .....
4.2.3. "Fondo Complementario Previsional Cerrado" (2004 – 2009) .....
4.2.4. "Fondo Complementario Previsional Cerrado" .....
4.3. La reducción y supresión del monto a los jubilados del Banco Central del Ecuador .....

5. Alegaciones de los sujetos procesales .....
5.1. Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada .....
5.1.1. Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador-Casa Matriz ("accionante") .....
5.1.1.1. Inconstitucionalidad por el fondo .....
5.1.1.2. Inconstitucionalidad por la forma .....

5.1.2. Otros jubilados del Banco Central del Ecuador .....
5.1.3. *Amicus curiae* .....
5.2. Argumentos para defender la constitucionalidad de la norma impugnada .....
5.2.1. Asamblea Nacional.....
5.2.2. Presidencia de la República.....
5.2.3. Procuraduría General del Estado .....
5.2.4. Banco Central del Ecuador.....

6. Análisis.....
6.1. Delimitación del objeto de control abstracto de constitucionalidad .....
6.1.1. ¿Procede el control de constitucionalidad de la norma contenida en la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, pese que ha sido derogada?.....
6.1.2. ¿Procede el control de constitucionalidad de la norma contenida en el inciso siete de la disposición transitoria vigésima del Código Orgánico Monetario y Financiero, que reproduce parcialmente el contenido de la norma impugnada, pese que su inconstitucionalidad no fue demandada por la accionante?.....
6.2. Control constitucional por el fondo .....
6.2.1. Sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad social .....
6.2.2. Sobre la presunta vulneración del derecho a la intangibilidad e irrenunciabilidad de derechos laborales; y, sobre el derecho a la seguridad jurídica. .....
6.2.3. Sobre la alegada vulneración del derecho a la jubilación patronal por la reducción de los beneficios jubilares adicionales a los obreros del Banco Central .....
6.2.4. Sobre la supuesta violación del derecho a la propiedad por la reducción de los beneficios jubilares adicionales de los servidores del Banco Central del Ecuador.....
6.2.5. Sobre la supuesta violación del derecho a la igualdad .....
6.2.6. Sobre la supuesta violación del derecho a la vida digna .....
6.2.6.1. Ex miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central del Ecuador
43
6.2.6.2. Jubilados con supresión de los beneficios jubilares privilegiados que no fueron miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central (pagaron de manera anticipada).....
6.2.6.3. Jubilados a los que se les redujo el monto de sus beneficios jubilares.....

7. Consideraciones adicionales .....
8. Decisión.....

1. Procedimiento

1. El 18 de diciembre de 2009, la Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador-Casa Matriz, presentó una acción de inconstitucionalidad por el fondo y la forma contra la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen

Monetario y Banco del Estado, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nº. 40 del 5 de octubre de 2009 ("**norma impugnada**").[1]

2. El 24 de agosto de 2010, la acción fue admitida respecto de los incisos segundo, tercero y cuarto de la norma impugnada y se dispuso que la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado, presenten sus informes para defender la constitucionalidad de la norma impugnada.[2]

3. El 23 y 24 de septiembre de 2010, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, respectivamente, comparecieron a defender la constitucionalidad de la norma impugnada.[3]

4. El 21 de junio de 2011, la ex jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, avocó conocimiento de la causa[4] y, posteriormente, remitió un proyecto de sentencia al Pleno del organismo[5]. Este proyecto fue sometido a votación del Pleno y no fue aprobado por la mayoría de jueces. En consecuencia, tras el correspondiente sorteo, la ponencia recayó en el ex juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa el 11 de diciembre de 2012.[6]

---

[1] La demanda fue presentada por el señor Roberto René Ávila Astudillo en calidad de presidente y representante de la Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador – Casa Matriz (fojas 34 – 54). Se aparejaron cinco anexos: (i) copia del Suplemento del Registro Oficial Nº. 40 del 5 de octubre de 2009 (fojas 1 – 9); (ii) copia del estatuto de Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador – Casa Matriz (fojas 10 – 24); (iii) copia del Registro Único de Contribuyentes de la Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador (fojas 25 – 27); (iv) copia notarizada del nombramiento del presidente de la Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador – Casa Matriz (fojas 28 – 30); y, (v) copia de la cédula de ciudadanía y certificado de votación del señor Roberto René Ávila Astudillo (fojas 31 – 32).

[2] Foja 55. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el periodo de transición estuvo conformada por los ex jueces constitucionales, Roberto Bhrunis Lemarie, Hernando Morales Vinueza y Diego Pazmiño Holguín.

[3] Fojas 65 – 70 y 71 – 93. Al escrito presentado por el Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República, se adjuntó copia del oficio Nº. SE–2399–2010 del 14 de septiembre de 2010, remitido por el señor Christian Ruiz, como Gerente General de Banco Central del Ecuador, al señor Alexis Mera Giler, en calidad de Secretario Jurídico de la Presidencia de la República (fojas 94 – 102). Como parte de dicho oficio, se anexó la compulsa del oficio Nº. INSS–2008–772 del 19 de agosto de 2008, remitido por el señor Carlos Coloma Harnisth, como Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros, al señor Mauricio Martínez Erazo, en calidad de presidente del Consejo de Administración del Fondo de Pensiones Jubilares de Banco Central del Ecuador y subgerente de Banco Central del Ecuador (fojas 103 – 130).

[4] Foja 223. Antes de que se avoque conocimiento de la causa, la parte accionante presentó diversos escritos (7, 8, 9, 10 de febrero de 2011 y 21 de marzo de 2011, fojas 133 – 222) adjuntando copias de dos sentencias: (i) la primera, dictada el 25 de enero de 2011 por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de la Provincia del Guayas dentro del caso Nº. 0625–2009, iniciado por el señor Augusto José Tamariz Baquerizo, en contra del Banco Central del Ecuador; y, (ii) la segunda, dictada el 2 de febrero de 2011 por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de la Provincia del Guayas dentro de la causa Nº. 0893–2009, iniciada por el señor Ramón Vicente García Menéndez, en contra del Banco Central del Ecuador. En ambas sentencias, se declaró con lugar la acción de protección a favor de los jubilados.

[5] Fojas 226 – 238.

[6] Foja 242.

5. El 2 de mayo de 2013, el ex juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa[7] y, el 27 de mayo de 2014, concedió al Banco Central del Ecuador el término de treinta días para que se pronuncie sobre la acción de inconstitucionalidad[8]. En atención a lo ordenado, el Banco Central del Ecuador presentó un informe para defender la constitucionalidad de la norma impugnada el 11 de julio de 2014.[9]

6. Por efecto de la renovación parcial de la Corte Constitucional realizada el 6 de noviembre de 2015[10], la causa fue resorteada el 11 de noviembre de 2015, al ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez[11], quien avocó conocimiento de la misma el 19 de abril de 2016[12] y convocó a audiencia mediante providencias del 23 de mayo de 2018 y 19 de junio de 2018.[13]

7. El 2 de julio de 2018, se llevó a cabo la audiencia, con la comparecencia de los siguientes sujetos procesales: **(i)** por la parte accionante, el señor Franklin Bolívar Robles junto al señor Gino Marín Ortega; **(ii)** por el órgano emisor y colegislador, los señores Francis Xavier Abad y Erick Pineda Cordero, respectivamente; y, **(iii)** como terceros con interés, los señores Mario Llerena Maldonado por el Banco Central del Ecuador y Ángel García por la Procuraduría General del Estado.[14]

8. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, la presente causa fue sorteada al juez Enrique Herrería Bonnet el 19 de marzo de 2019.[15]

9. El 13 de septiembre de 2019, el juez Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento del caso y convocó a audiencia para el 8 de octubre de 2019.[16] Con el objetivo de salvaguardar la seguridad de los comparecientes y debido al estado de excepción

---

[7] Foja 243.
[8] Foja 252.
[9] Fojas 256 – 266. Se adjuntó procuración judicial a favor del señor Wagner Mauricio Mantilla Cortés. A través de escritos posteriores, el Banco Central del Ecuador aportó otras procuraciones judiciales a favor de los señores y señoras Marcelo Alfonso Torres Garcés (escrito del 19 de enero de 2015, fojas 276 – 280); Johana Montalvo, Mariana Trujillo Moreno y Henry Moreta Velasco (escrito del 23 de abril de 2016, fojas 291 – 301); Fernando Bajaña Tamayo (escrito del 27 de octubre de 2016, fojas 326 – 333); Ana Lucía Marca (escrito del 4 de junio de 2018, fojas 366 – 375); y, Mario Llerena Maldonado (escrito del 12 de junio de 2018, fojas 376 – 384).
[10] El 6 de noviembre de 2015, se posesionaron como jueces ante la Asamblea Nacional: Pamela Martínez, Roxana Silva y Francisco Butiñá. Estos, reemplazaron a los ex jueces Antonio Gagliardo, Marcelo Jaramillo y María del Carmen Maldonado.
[11] Fojas 281 – 283.
[12] Foja 284.
[13] Foja 361 y 389. La audiencia fue inicialmente convocada para el 18 de junio de 2018, pero fue diferida para el 2 de julio de 2018 por pedido del Banco Central del Ecuador.
[14] Fojas 393 – 396.
[15] Foja 405.
[16] Foja 416.

declarado mediante decreto ejecutivo Nº. 884, la audiencia se difirió para el 24 de octubre de 2019.[17]

10. El 24 de octubre de 2019, se realizó la audiencia con la intervención de las siguientes partes procesales: **(i)** por la accionante, Franklin Bolívar Robles junto al señor Santiago Robles Orellana; **(ii)** por el órgano emisor y colegislador, la señora Sonia Cadena Mantilla y el señor Erick Pineda Cordero, respectivamente; **(iii)** como terceros con interés, el señor Mario Llerena Maldonado, por el Banco Central del Ecuador, y los señores Fabián Miranda Flores, Nelson Ayala Reyes e Iván Intriago Carreño, por sus propios derechos; y, **(iv)** como *amicus curiae*, la señora Vanesa Aguirre Guzmán. No compareció la Procuraduría General del Estado, a pesar de haber sido debidamente notificada.[18]

11. Tras la audiencia, la parte accionante reiteró sus alegatos mediante escritos presentados el 24 de octubre de 2019[19]; 5, 26 y 27 de noviembre de 2019[20]; 24 de diciembre de 2019[21]; 3 y 29 de enero de 2020[22]; y, 19 de febrero de 2020[23]. Además, el Banco Central del Ecuador presentó sus alegaciones mediante escritos del 29 de octubre de 2019 y 20 de diciembre de 2019[24].

12. Adicionalmente, mediante escritos del 29 de octubre de 2019, 15 de noviembre de 2019, 16 de enero de 2020 y 23 de enero de 2020, comparecieron los siguientes jubilados del Banco Central del Ecuador: señores Augusto José Tamariz Baquerizo, Fabián Miranda Flores, Nelson Iván Ayala Reyes y José María Villalba Mendoza, respectivamente.[25]

---

[17] Providencias de 8 y 15 de octubre de 2019, fojas 424 y 428.
[18] Fojas 433 – 445.
[19] Fojas 447 – 450. Se adjuntaron nueve anexos (fojas 451 – 504): (i) copias simples de los documentos contentivos de informes o productos contratados por el Banco Centro del Ecuador; (ii) copias simples del Oficio Nº. 0030725 de la Procuraduría General del Estado; (iii) impresión del sistema de información financiera del Banco Central del Ecuador con detalle del "pasivo laboral" por concepto de "pensiones jubilares BCE" de fecha 28 de marzo de 2019; (iv) información del patrimonio técnico constituido de Banco Central del Ecuador; (v) impresión del "sistema de información financiera" con detalle del "estado de resultados" de Banco Central del Ecuador; (vi) "balance general consolidado" de 31 de diciembre de 2018; (vii) "estado de evolución del patrimonio" del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018; (viii) "estado de flujo de efectivo" del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018; y, (ix) presentación power point utilizada en la audiencia.
[20] Fojas 535 – 536 y 553 – 563. Al escrito del 27 de noviembre de 2019, se adjunto copia de la resolución Nº. JM–504–BCE expedida por la Junta Monetaria del Banco Central del Ecuador.
[21] Fojas 857–859. Se adjuntó una copia de la absolución de consulta sobre el informe de la auditoría realizada por la Intendencia Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos al Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador (fojas 860 – 891).
[22] Fojas 943 y 955.
[23] Fojas 954 – 958.
[24] Fojas 517 – 519 y 855.
[25] Fojas 531 – 533, 546 – 551, 893 – 901 y 945 – 946. Al escrito del 16 de enero de 2020, se adjuntaron cuatro anexos (fojas 902 – 943): (i) copias simples de las resoluciones Nº. DBC–0226–FPJ y Nº. DBC–228–FPJ expedidas por el Directorio de Banco Central el 4 de marzo de 2009; (ii) copia simple de la resolución Nº. DBC–227–FPJ expedida por el Directorio del Banco Central el 4 de marzo de 2009; (iii)

13. Finalmente, el 11 de noviembre de 2019 la señora Vanesa Aguirre Guzmán presentó un *amicus curiae*.[26]

14. El 10 de diciembre de 2019[27], el juez ponente dispuso que el Banco Central del Ecuador presente cierta información y documentos sobre el "Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas"[28], así como de las resoluciones que permitieron la jubilación anticipada de ciertos ex empleados del Banco Central del Ecuador[29].

15. El 18 de diciembre de 2019, el Banco Central del Ecuador contestó la solicitud de información.[30]

---

copia simple del oficio de descargo Nº. SE–3568–2008 de 15 de julio de 2008 dirigido al Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros por el Gerente General del Banco Central; y, (iv) copia simple del oficio Nº. SE–4994–2008 de 27 de agosto de 2008 dirigido al Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros por el Gerente General y Subgerente General del Banco Central.

[26] Fojas 538 – 545.

[27] Foja 566.

[28] En relación al Fondo, la solicitud de información y documentos se refería a lo siguiente: (i) fecha de creación; (ii) sustento jurídico en el que se fundamentó su creación; (iii) marco normativo que regulaba su funcionamiento; (iv) modalidad y frecuencia de los aportes realizados por el Estado y por los ex empleados del Banco Central del Ecuador; (v) monto total de aportación por parte de los ex empleados del Banco Central del Ecuador, desde su creación hasta la aprobación de la norma impugnada; (vi) monto total de aportación por parte del Estado, desde su creación hasta la aprobación de la norma impugnada; (vii) detalle de todos los ex empleados del Banco Central del Ecuador que aportaron, con el porcentaje de su remuneración que se destinaba al Fondo, el tiempo de aportación y el monto total que aportó cada persona; (viii) fecha y documentación sobre la terminación y liquidación del Fondo; (ix) documentación y explicación acerca de qué ocurrió con el dinero que se encontraba en el Fondo tras la aprobación de la norma impugnada; y, (x) todos aquellos actos y resoluciones emitidas para la administración, desarrollo y demás actividades relacionadas con el manejo del Fondo.

[29] Respecto de las resoluciones, la solicitud de información y documentos se refería a lo siguiente: (i) fecha de aprobación, órgano/funcionario emisor y base normativa de las resoluciones Nº. JM–446–FPJ, JM–484–BCE, JM–490–BCE, JM–543–BCE, FPJ–618, JM–629–BCE, JM–642–DBCE, DBCE–064–D, DBCE–090–FPJ, DBCE–120–FPJ, SBS–2003–0757, DBCE–155–FPJ, así como todos aquellos actos y resoluciones relacionadas con la modificación de las condiciones y contingencias para acceder a los beneficios jubilares; y, (ii) detalle de todos los ex empleados que se beneficiaron de estas resoluciones, especificando a través de la cual se aprobó su jubilación.

[30] Fojas 575 – 852. Se adjuntó el informe BCE–DATH–945–2019 elaborado por el Director de la Dirección Administrativa de Talento Humano de BCE, comprendido por dieciocho anexos: (i) regulación Nº. 427–A; (ii) resolución Nº. JM.446–FPJ; (iii) resolución Nº. JM–484–BCE; (iv) resolución Nº. JM–490–BCE; (v) Codificación del reglamento del Fondo de Pensiones Jubilares del Banco Central del Ecuador; (vi) resolución Nº. JM–543–BCE; (vii) resolución Nº. JM–558–BCE; (viii) resolución Nº. JM–629–BCE; (ix) resolución Nº. DBCE–064–D–DBCE; (x) estudio actuarial primamérica; (xi) resolución Nº. DBCE–155–FPJ; (xii) resolución Nº. SBS–2004–0740; (xiii) estatuto del consejo administrativo del Fondo Pensiones Jubilares; (xiv) escritura de constitución de Fondo Complementario Previsional Cerrado; (xv) oficio Procuraduría General del Estado Nº. 0030725; (xvi) oficio superintendencia de Bancos Nº. INSS–2008–772; (xvii) informe de ajuste de pensiones jubilares Nº. DRH–2009–2034; y, (xviii) oficio contraloría general del Estado Nº. 21901 DA.1.

2. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**"), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3. Norma impugnada

17. La presente acción se refiere a los incisos segundo, tercero y cuarto de la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, que establecen:

> *TERCERA.-* (…) *Las pensiones que por jubilación, montepío, viudedad, invalidez, etc., cuyo pago actualmente es asumido por el Banco Central del Ecuador, se reajustarán a partir de la vigencia de esta Ley de acuerdo a los montos máximos permitidos por la Ley de Seguridad Social en cuanto los beneficiarios cumplan también con los requisitos previstos en la indicada Ley. Para aquellos ex empleados que reciban estos beneficios por haber cumplido únicamente los requisitos de las resoluciones de la Junta Monetaria o del Directorio del Banco Central del Ecuador, se les pagará únicamente y por todo concepto, una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social.*
>
> *No tendrán derecho a percibir pensión de jubilación, o de ninguna otra naturaleza, aquellos ex empleados del Banco Central del Ecuador que compensaron en tiempo o pagaron aportes anticipadamente, como mecanismos para cumplir requisitos de jubilación; ni aquellos ex empleados del Banco Central del Ecuador que, habiendo sido miembros de la Junta Monetaria o el Directorio, aprobaron cualquiera de las resoluciones o regulaciones que guardan relación con esos sistemas de jubilación y de los cuales hayan resultado posteriormente beneficiados.*
>
> *La Contraloría General del Estado, en el término de treinta (30) días, establecerá los valores que actualmente existan en las cuentas del Banco Central del Ecuador afectadas al pago de pensiones jubilares, y que correspondan a: recursos aportados por el Banco Central, aportes de los servidores y rendimientos financieros; luego de lo cual, los valores correspondientes al aporte personal y los rendimientos que específicamente estos aportes personales hubieron generado, serán entregados a los servidores, en no más de sesenta (60) días, siempre que no existan deudas pendientes con el Banco Central por concepto de préstamos hipotecarios o por cualquier otro concepto, en cuyo caso procederá su inmediata compensación, los demás rubros serán reintegrados a las respectivas cuentas del Banco Central.*

18. Esta norma fue derogada por el Código Orgánico Monetario y Financiero.[31] No obstante, se encuentra parcialmente replicada en el inciso siete de la disposición transitoria vigésima de dicho cuerpo legal, en los siguientes términos:

> *Las pensiones que por jubilación, montepío, viudez, invalidez y otras establecidas por el organismo rector de la seguridad social se ajustarán conforme a los montos permitidos por la ley de la materia en cuanto los beneficiarios hayan cumplido los requisitos previstos en la ley. No se reconocerán beneficios cuyo origen sea contrario a los previstos en la Ley de Seguridad Social y no tendrán derecho a percibir pensiones o de ninguna otra naturaleza las y los ex servidores del Banco Central del Ecuador que compensaron en tiempo o pagaron aportes anticipadamente como requisito de jubilación como tampoco ex integrantes de la Junta Monetaria o Directorio que aprobaron resoluciones o regulaciones contrarias a los requisitos de jubilación y de las cuales fueron directos beneficiarios.*

4. Contexto del caso

4.1. Antecedentes sobre Banco Central del Ecuador

19. El Banco Central del Ecuador se creó como compañía anónima en 1925[32], se convirtió en una persona jurídica de derecho privado con finalidad social o pública en 1946[33] y fue denominada como persona jurídica semipública en 1967[34]. Durante este periodo, todos sus empleados estuvieron sometidos al régimen del Código de Trabajo.

20. En 1992[35], esta institución bancaria se definió formalmente como una persona jurídica de derecho público; y, en 1996[36], se estableció a nivel constitucional que su personal debía someterse a las leyes de la administración pública, menos los obreros.

---

[31] Numeral 20 de la disposición derogatoria del Código Orgánico Monetario y Financiero. Registro Oficial Suplemento 332 del 12 de septiembre de 2014.

[32] Ley de Fundación del Banco Central, Registro Oficial 78 del 14 de octubre de 1925.

[33] Artículo 191 de la Constitución de 1946: "*Se garantiza la estabilidad y autonomía de las Cajas de Previsión, del Banco Central y de los Bancos del Sistema de Crédito de Fomento, instituciones que son de Derecho Privado con finalidad social o pública*".

[34] Artículo 256 de la Constitución de 1967: "*Se garantizan la estabilidad y autonomía: de la Caja Nacional del Seguro Social, del Banco Central del Ecuador, del Banco Nacional de Fomento y demás personas jurídicas semipúblicas* (…)".

[35] Artículo 70 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado de 1992: "*El Banco Central del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica y administrativa y patrimonio propio.* (…)". Registro Oficial Suplemento 930 del 7 de mayo de 1992.

[36] Artículo 49.i de la Constitución de 1996. Sin embargo, desde la Constitución de 1979, se venía discutiendo si era aplicable el régimen administrativo a los empleados del Banco Central del Ecuador, exceptuando a los obreros. Esto, se debía a que el artículo 125 de la Constitución de 1979 estableció que el personal perteneciente a las entidades de las letras a) y b) del artículo estaba sujeto a las leyes que regulaban la administración pública, pero esta previsión no se fijó expresamente en relación al personal de las instituciones de la letra c) del artículo, entre las que se ubicaba Banco Central del Ecuador. Por lo cual, quedaba la duda si el régimen administrativo era aplicable a pesar de no estar expresamente dicho.

21. Después de su transformación de una persona jurídica de derecho privado a una de derecho público, el Banco Central del Ecuador se mantuvo como una institución autónoma desde su creación hasta la Constitución de 1998.[37] Como parte de su autonomía, el legislador le reconoció la facultad para expedir regulaciones relacionadas a la administración interna de la institución, a través de la Junta Monetaria[38] y luego, mediante el Directorio[39].

22. Finalmente, en la actualidad, el Banco Central del Ecuador continúa como una persona jurídica de derecho público con autonomía administrativa y presupuestaria.[40]

4.2. Los fondos para trabajadores del Banco Central del Ecuador

4.2.1. "Fondo de Seguro Adicional" (1964 – 1992)

23. Las leyes de régimen monetario interno de 1948 y 1961 dispusieron que el Banco Central del Ecuador **(i)** asuma las prestaciones y servicios del Seguro Social y **(ii)** que estos gastos se carguen a un fondo de reserva y jubilación creado para el efecto. Por medio de éste, se planeaba cubrir los beneficios derivados del Código de Trabajo y aquellos que la institución había acostumbrado reconocer a sus trabajadores.[41]

---

[37] Véanse las siguientes constituciones: (i) Artículo 191 de la Constitución de 1946: "*Se garantiza la estabilidad y autonomía de las Cajas de Previsión, del Banco Central y de los Bancos del Sistema de Crédito de Fomento, instituciones que son de Derecho Privado con finalidad social o pública* (…)"; (ii) Artículo 191 de la Constitución 1967: "*Se garantizan la estabilidad y autonomía: de la Caja Nacional del Seguro Social, del Banco Central del Ecuador, del Banco Nacional de Fomento, y demás personas jurídicas semipúblicas*"; (iii) Artículo 125 de la Constitución de 1979: "(…) *las personas jurídicas creada por ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o, para actividades económicas asumidas por el Estado y las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos* (…) *gozan para su organización y funcionamiento de la autonomía establecida en las leyes de su origen. En especial se garantiza la autonomía de los consejos provinciales, concejos municipales, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento* (…)"; y, (iv) Artículo 261 de la Constitución de 1998: "*El Banco Central del Ecuador, persona jurídica de derecho público con autonomía técnica y administrativa, tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo, velar por la estabilidad de la moneda*".

[38] Artículo 139, letra d), de la Ley de Régimen Monetario Interno de 1976. Registro Oficial 56 de 31 de marzo de 1976 "*Son funciones del* directorio: "*a) Aprobar la estructura orgánica y funcional de la entidad, así como su presupuesto de inversiones y administrativo; (...) d) Establecer y dirigir la política bancaria y financiera de la institución*".

[39] Artículo 50 de la Ley de Régimen Monetario Interno de 2006. Registro Oficial Suplemento 196 de 26 de enero de 2006: "*El Banco Central* (…) *se rigen por la Constitución, las Leyes, su Estatuto y los reglamentos internos, así como por las regulaciones y resoluciones que dicte su Directorio, en materias correspondientes a política monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del país".*

[40] Artículo 303 de la Constitución de 2008 y artículo 26 del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I. Registro Oficial Suplemento 332 de 12 de septiembre de 2014.

[41] Artículo 184 de las leyes de régimen monetario de 1948 (Registro Oficial 149 de 13 de marzo de 1948) y 1961 (Registro Oficial Suplemento 356 de 6 de noviembre de 1961): "(…) *Correrán a cargo del Banco*

24. Por lo anterior, la Junta Monetaria del Banco Central del Ecuador tuvo la facultad para expedir regulaciones relacionadas a la administración interna de la institución comprendía la organización del régimen de seguridad social para sus empleados. Así, al amparo de la Ley de Régimen Monetario, en 1964, creó el "**Fondo de Seguro Adicional**" a través de la resolución Nº. 427-A.[42] El propósito de este fondo era conceder **beneficios complementarios** a las del seguro social obligatorio.[43].

25. Con el propósito de satisfacer estos beneficios, el fondo se componía de recursos asignados por el Banco Central del Ecuador (según cálculos actuariales), la aportación individual del personal en un 3% de los sueldos básicos y la renta por la inversión de recursos.[44]

26. La naturaleza complementaria de estos montos, implicaba que solamente tenían derecho a esta prestación quienes, previamente, habían obtenido la pensión universal del Seguro Social Obligatorio.[45] El valor que entregaba el "Fondo de Seguro

---

Central las prestaciones y servicios del Seguro Social que correspondan a los funcionarios y empleados de la institución. El Banco Central hará anualmente con cargo a gastos, la provisión que sea necesaria para contituir el fondo de reserva y jubilación mencionado en el Título I Capítulo XI del Código de Trabajo, a fin de cubrir los derechos que a los funcionarios y empleados concede el mencionado Código. Dicha provisión comprenderá también las sumas indispensables para cubrir ciertos beneficios adicionales que si bien no están contemplados en el Código de Trabajo, el Banco ha acostumbrado o acuerde conceder a los funcionarios y empleados". El Título I Capítulo XI del Código de Trabajo de 1961 (artículos 158 – 180) hacía referencia al fondo de reserva y a la jubilación patronal para los trabajadores que habían cumplido 25 o más años de servicio. Registro Oficial Suplemento 356 de 6 de noviembre de 1961.

[42] Fojas 586 – 589. La resolución Nº. 427–A fue dictada el 18 de agosto de 1964 y también era denominada como "Reglamento del Seguro Adicional de los trabajadores del Banco Central del Ecuador".

[43] Artículo 1 de la resolución Nº. 427–A de 18 de agosto de 1964: "*Establécese* (sic) *el Departamento de Seguro Adicional, como un organismo del Banco Central del Ecuador que se regirá por el presente Reglamento, dispondrá de los recursos que le asigne el Banco, llevará contabilidad y estadísticas independientes y en su administración, jurisdicción y procedimientos se regirá por las regulaciones de la Junta Monetaria*".

[44] Artículos 19–21 de la resolución Nº. 427–A de 18 de agosto de 1964: Artículo 19: "*Son recursos del Seguro Adicional los que le asignare el Banco Central del Ecuador, previos los cálculos actuariales correspondientes*"; Artículo 20: "*Como una aportación individual del personal del Banco al Fondo de Jubilación del Seguro Adicional, asígnese el tres por ciento mensual de los sueldos básicos. Asimismo, y con igual objeto, se descontará a los beneficiarios de jubilación y de seguro de muerte del Banco, el tres por ciento mensual del último sueldo básico que percibieron los pensionistas o los causantes del montepío. La contribución que se establece en este artículo no excederá del tres por ciento sobre el límite máximo de aportación al Seguro Social, debiendo pagársela durante quince años. Si el jubilado no alcanzare a cubrirla en ese lapso, completarán el aporte sus sucesores beneficiarios de pensiones de seguro de muerte por el tiempo que faltare* (…)"; y, Artículo 21: "*El fondo del Seguro Adicional, formado por los antedichos recursos, será invertido en valores de la mayor rentabilidad posible. La renta de estos valores servirá para atender a las prestaciones sociales que se establecen en este Reglamento y a los gastos de administración del Departamento del Seguro Adicional del Banco*".

[45] Artículo 18 de la resolución Nº. 427–A de 18 de agosto de 1964: "*La jubilación que concede el Banco Central del Ecuador por medio de su Departamento de Seguro Adicional, es complementaria a la que el*

Adicional" por vejez, era anual y se calculaba en función del promedio de los tres mejores años de sueldos, menos la renta jubilar anual concedida por el seguro social.[46]

27. Para acceder a este beneficio por vejez, a través del fondo complementario, los trabajadores del banco debían cumplir 15 años de trabajo en la institución, y, además, uno de los siguientes requisitos: **(i)** cualquier edad para aquellos que tenían 35 años de imposiciones al seguro social, **(ii)** 51 años de edad para quienes tenían 34 años de imposiciones; **(iii)** 52 años de edad para quienes tenían 33 años de imposiciones; **(iv)** 53 años de edad para para quienes tenían 32 años de imposiciones; y, **(v)** 54 años de edad para para quienes tenían 31 años de imposiciones.[47]

28. Este fondo, en lo sustancial, se mantuvo vigente, con ciertas reformas, hasta el año 1992. En este momento, el Banco Central del Ecuador se convirtió en una persona jurídica de derecho público y la Junta Monetaria decidió crear el "**Fondo de Pensiones Jubilares**".

4.2.2. "Fondo de Pensiones Jubilares" (1992 – 2004)

4.2.2.1. Creación del "Fondo de Pensiones Jubilares"

29. Mediante resolución Nº. JM-446-FPJ del 3 de junio de 1992[48], la Junta Monetaria del Banco Central del Ecuador creó el "Fondo de Pensiones Jubilares" para sustituir al "Fondo de Seguro Adicional" y generar un **régimen de beneficios jubilares independientes** al sistema administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.[49] Este régimen se entendía complementario del régimen de seguro general administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pues no dependía de que los trabajadores perciban los beneficios otorgados por este último de manera previa.

---

trabajador obtuviere en las Cajas de Previsión, de tal manera que solamente tendrá derecho a la prestación del Banco quien previamente haya obtenido la del Seguro Social".

[46] Artículo 7 de la resolución Nº. 427–A de 18 de agosto de 1964: "*El monto anual de la jubilación ordinaria por vejez será igual al cincuenta por ciento del promedio anual de los tres años de mejores sueldos por servicios totales en el Banco Central del Ecuador y otras Instituciones, por los primeros cinco años, más un aumento del 2,00 por ciento del mismo promedio por cada uno de los siguientes años de trabajo, hasta el límite de veinte y cinco años, más el 1,25 por ciento del aludido promedio por cada año de servicios que sobrepase a los primeros treinta, y menos a la renta jubilar anual que, por vejez le haya reconocido el Seguro Social*".

[47] Artículo 6 de la resolución Nº. 427–A de 18 de agosto de 1964.

[48] Fojas 590 – 596.

[49] Disposición transitoria primera de la resolución Nº. JM–446–FPJ, a saber: "*Se integran las pensiones en curso de pago a cargo del Seguro Adicional y del Banco Central y pasan a ser obligación del Fondo de Pensiones de los Empleados del Banco Central*"; y, la disposición final primera *ibídem* que dispuso la derogatoria de todas las regulaciones de la Junta Monetaria que se opongan a la referida resolución Nº. JM–446–FPJ.

30. El "Fondo de Pensiones Jubilares" concedía tres beneficios: **(i)** por jubilación, **(ii)** por invalidez y **(iii)** por montepío.[50] Para el efecto, el patrimonio del Fondo estaba compuesto por aportes individuales de empleados y personas que previamente habían aportado y se beneficiaban de estos valores[51], por aportes del Banco Central del Ecuador[52], por las utilidades de la inversión, por activos netos del "Fondo del Seguro Adicional" y por bienes adquiridos a título gratuito u oneroso.[53]

31. El beneficio jubilar que regulaba el "Fondo de Pensiones Jubilares", obedecía a un monto adicional a la pensión ordinaria[54] y a la pensión especial reducida de vejez.[55] Para acceder a la primera, los trabajadores debían acreditar 25 o más años de servicio en la institución con los consiguientes aportes al fondo y 50 años o más de edad. Para la segunda, se requería que los trabajadores tengan 25 años o más de aportes al fondo y por lo menos 45 años de edad.

32. No obstante, a través de la resolución Nº. JM-484-BCE del 6 de mayo de 1993[56], la Junta Monetaria de Banco Central del Ecuador reformó la resolución Nº. JM-446-FPJ y estableció un solo tipo de beneficio jubilar complementario. Para obtenerla, los trabajadores debían acreditar 20 o más años de servicio en la institución con los consiguientes aportes al fondo y 45 o más años de edad.

33. La cuantía de este beneficios mensual se calculaba multiplicando el ingreso por un coeficiente pre-establecido según el tiempo de servicio.[57] En ningún caso, los

---

[50] Artículo 4 de la resolución Nº. JM–446–FPJ de 3 de junio de 1992: "*El fondo concederá los siguientes beneficios: a) Pensión jubilar; b) Pensión de invalidez; y, pensión de Montepío* (...)".

[51] Los empleados activos aportaban el 4.5% mensual sobre su ingreso cotizable y los jubilados, el 4.5% sobre su pensión jubilar. Esto, según el artículo 20 de la resolución Nº. JM–446–FPJ.

[52] Los aportes que realizaba el Banco Central del Ecuador tenían por objeto cubrir la obligación patronal de jubilación con sus empleados, actuales y futuros jubilados y pensionistas. Esto, según el artículo 1 de la resolución Nº. JM–446–FPJ, a saber: "(…) *Los aportes que realice el Banco Central del Ecuador al Fondo establecido en este Reglamento cubre la* ***obligación patronal de jubilación con sus empleados y con sus actuales y futuros jubilados y pensionistas***". Énfasis añadido.

[53] Artículo 19 de la resolución Nº. JM–446–FPJ de 3 de junio de 1992: "*Constituye patrimonio del fondo, lo siguiente: a) Los aportes individuales de los empleados y pensionistas que señala este Reglamento; b) Los aportes del Banco Central del Ecuador a los que está obligado como patrono; y que se señala en este Reglamento; c) Las utilidades que se obtengan por la inversión de recursos del Fondo; d) Los activos netos que mantiene a la fecha de vigencia de esta Resolución el ex – Fondo del Seguro Adicional del Banco Central; e) Las acciones, títulos valores, bienes muebles e inmuebles, que a título gratuito u oneroso adquiera el Fondo; y, f) Otras aportaciones que reciba el Fondo*".

[54] Artículo 6 de la resolución Nº. JM–446–FPJ de 3 de junio de 1992 regulaba "*los requisitos para obtener las pensiones de la Pensión Ordinaria de Vejez*"

[55] Artículo 7 de la resolución Nº. JM–446–FPJ de 3 de junio de 1992 regulaba los requisitos de "*la Pensión Especial Reducida*".

[56] Fojas 597 – 598.

[57] Artículo 6 de la resolución Nº. JM–446–FPJ de 3 de junio de 1992 reformado por el artículo 1.1 de la resolución Nº. JM–484–BCE. Los coeficientes variaban desde 75.00 por 20 años de servicios hasta uno de 100.00 por 30 años de servicio.

jubilados de la institución podían recibir un monto inferior a 5 salarios mínimos vitales generales.[58]

34. Finalmente, la regulación del fondo estableció un régimen transitorio mediante el que aquellos empleados tenían derecho a este beneficio jubilar bajo la regulación Nº. 1040-A-79 de 2 de agosto de 1979 y sus reformas, siempre que primero obtuviesen la jubilación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y presentaren sus renuncias hasta el 31 de diciembre de 1992 o de 1993, según el caso.[59]

4.2.2.2. Modificaciones posteriores al régimen de beneficios jubilares

35. En 1995, la reducción del personal era uno de los objetivos institucionales del Banco Central del Ecuador.[60] Por lo cual, la Junta Monetaria dictó la resolución Nº. JM-543-BCE para regular las compensaciones por cesación de funciones y separación voluntaria.[61] Entre sus disposiciones determinó, como beneficio de quienes renunciaren hasta el 30 de junio de 1996, que estos podrían acogerse a la jubilación del "Fondo de Pensiones Jubilares", siempre que se cumpla con al menos 65 puntos entre años de edad y de servicio.

36. Para la aplicación del beneficio antedicho, la Gerencia General del Banco Central del Ecuador emitió un instructivo.[62] En este, quedó determinado que los empleados podían presentar su renuncia para acogerse a la jubilación de forma inmediata, siempre que pagaren anticipadamente los aportes que les faltaban para completar 65 puntos entre años de servicio y edad.[63]

---

[58] Disposición general séptima de la resolución Nº. JM–446–FPJ de 3 de junio de 1992 agregada por el artículo 1.9 de la resolución Nº. JM–484–BC de 6 de mayo de 1993, a saber: "*En ningún caso la pensión que reciban los jubilados del Banco Central será inferior a cinco salarios mínimos vitales generales; esta misma base será aplicable para el cálculo de las pensiones de viudedad y orfandad* (...)".

[59] Disposiciones transitorias tercera, cuarta y quinta de la resolución Nº. JM–446–FPJ de 3 de junio de 1992: "(El derecho a la pensión jubilar ordinaria y reducida) *se concederá a quienes presenten sus renuncias hasta el 31 de diciembre de 1993*".

[60] La resolución Nº. JM–543–BCE de 20 de junio de 1995 tuvo como objeto "*normar el sistema de separación de los servidores del Banco Central del Ecuador*".

[61] Fojas 607 – 612.

[62] Fojas 613 – 615.

[63] En el instructivo, constan los siguientes ejemplos sobre la aplicación del pago anticipado de aportes: "*Por ejemplo, si un servidor al 30 de julio de 1995 acredita 42 años 1 mes de edad y 21 años 1 año de servicio, a la fecha solamente tiene 63 puntos y 2 meses; pero hasta junio 30 de 1996 cumple el requisito; en este caso el empleado puede optar por la jubilación inmediata cumpliendo lo establecido en el párrafo anterior medidante el pago de los aportes por 22 meses. Otro caso que puede presentarse es que al 30 de julio de 1995 un servidor acredite 45 años de edad y 19 años 1 mes de servicio, para acceder inmediatamente a la jubilación debe pagar anticipadamente los aportes por 11 meses*".

37. La posibilidad de pagar anticipadamente aportes para cumplir los requisitos de jubilación, fue posteriormente incorporada a la resolución Nº. JM-446-FPJ, por disposición de la Junta Monetaria el 6 de agosto de 1997.[64]

38. Luego, en el año 1998, la Junta Monetaria del Banco Central del Ecuador reajustó los montos que recibían los jubilados por "*vejez, invalidez, especial, reducida y proporcional*" de la siguiente manera: **(i)** un incremento del 33% para los empleados que obtuvieron su jubilación hasta 1994; **(ii)** un incremento del 22% para los empleados que obtuvieron su jubilación desde enero de 1995; y, **(iii)** un incremento del 100% para los que desempeñaron cargos de Presidente de la Junta Monetaria, Gerente o Subgerente General del banco y que obtuvieron su jubilación hasta 1994.[65]

39. Por último, en el año 2000[66], el Banco Central del Ecuador inició un nuevo proceso de desvinculación de personal y supresión de partidas. En razón de lo anterior, el Directorio de la institución permitió que los servidores del Banco, sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cumplan con los requisitos de jubilación mediante el pago anticipado de aportes hasta el 30 de septiembre de 2000.[67]

4.2.3. "Fondo Complementario Previsional Cerrado" (2004 – 2009)

[64] Fojas 617 – 619. Disposición General Séptima de la resolución Nº. JM–446–FPJ, agregada por el artículo 1 de la Nº. JM–629–BCE: "*En el caso que el Banco Central del Ecuador resolviere el cierre de oficinas o la supresión de proceso internos administrativos, actividades, puestos, plazas o partidas; los servidores que cumplan o vayan a cumplir los requisitos para acogerse a los beneficios de jubilación previstos en este Reglamento dentro del plazo de un año a contarse desde la fecha en que la institución les notifique del evento de cierre o supresión podrán hacerlo, previo el pago anticipado de los aportes que les faltare hasta completar el tiempo de servicio y edad establecidos. El total de los aportes que deberá pagar anticipadamente el servidor será el equivalente al valor del aporte del último mes multiplicado por los meses que le falten en edad y tiempo de servicio. Este pago podrá ser cancelado directamente al momento de acogerse al beneficio de la jubilación o mediante descuento de la liquidación de haberes a que tiene derecho*".

[65] Foja 620. Resolución Nº. JM–642–BCE del 13 de abril de 1998.

[66] Fojas 612 – 624. Resolución Nº. DBCE–064–D–BCE del 26 de julio de 2000.

[67] El artículo 1.2 de la resolución Nº. DBCE–064–D–BCE de 26 de julio de 2000, dispuso: "(l)*a primera etapa del proceso de desvinculación del personal, cuya relación con el Banco Central se rige por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, se realizara a través de la supresión de puestos prevista en las letras d) de los artículos 59 y 109 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en los casos de los servidores que se encuentren inmersos en los siguientes presupuestos:* (…) *1.2 Que acrediten o vayan a acreditar hasta el 30 de septiembre de 2000, al menos 65 puntos entre años de edad y años de servicio en el Banco Central, con un mínimo de 20 años de servicio a la institución con sus respectivos aportes al Fondo de Pensiones Jubilares de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador, a cuyo efecto deberán pagar anticipadamente los aportes que les falten hasta completar el tiempo de servicio y/o edad pertinentes. El Total de los aportes que deberá pagar anticipadamente el servidor será el equivalente al valor del aporte del último mes multiplicado por los meses que le falten en edad y/o tiempo de servicio. Este pago deberá ser cancelado directamente al momento de acogerse al beneficio de la jubilación o mediante descuento de la liquidación de haberes a que tiene derecho*".

40. En el año 2001, tres años después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1998[68], se promulgó una nueva Ley de Seguridad Social que derogó a la Ley del Seguro Social Obligatorio, vigente desde 1988 con ciertas reformas. En esta se dispuso que los fondos privados de pensiones con fines de jubilación debían ajustarse a la reglamentación de los fondos complementarios.[69]

41. Antes de adaptar el "Fondo de Pensiones Jubilares" a la estructura de un fondo complementario, el Banco Central del Ecuador contrató a la compañía PrimAmérica Consultores para que, entre otras cosas, presente recomendaciones destinadas a asegurar la viabilidad financiera del fondo.[70]

42. En su informe, la compañía consultora señaló que el déficit del "Fondo de Pensiones Jubilares" era consecuencia de una serie de factores, entre ellos:

1. Los problemas comunes a los esquemas de beneficios definidos y financiamiento con capitalización colectiva[71];

2. Las tablas de mortalidad aplicadas subestimaban la expectativa de vida de los jubilados y las reservas necesarias para pagar las prestaciones;

3. La rentabilidad real anual del fondo sólo había sido de 0.01% en el período de 1991-2000;

4. El castigo a la cartera de inversiones del fondo ascendía a un 17.5% del valor libro; entre otras.[72]

---

[68] El artículo 61 de la Constitución de 1998 establecía lo siguiente sobre los seguros complementarios al seguro social obligatorio: "*Los seguros complementarios estarán orientados a proteger contingencias de seguridad social no cubiertas por el seguro general obligatorio o a mejorar sus prestaciones, y serán de carácter opcional. Se financiarán con el aporte de los asegurados, y los empleadores podrán efectuar aportes voluntarios. Serán administrados por entidades públicas, privadas o mixtas, reguladas por la ley*".

[69] Artículo 220 de la Ley de Seguridad Social de 2001: "*Los afiliados al IESS, independientemente de su nivel de ingresos, podrán efectuar ahorros voluntarios para mejorar la cuantía o las condiciones de las prestaciones correspondientes al Seguro General Obligatorio o a proteger contingencias de seguridad no cubiertas por éste. Los ahorros voluntarios se depositarán directamente en las empresas adjudicatarias administradores del ahorro previsional, y los fondos acumulados por este concepto se administrarán como fondos separados de conformidad con el Reglamento. Los fondos privados de prensiones con fines de jubilación actualmente existentes, cualquiera sea su origen o modalidad de constitución, se regirán por la misma reglamentación que se dicte para los fondos complementarios y, en el plazo que aquella determine, deberán ajustarse a sus disposiciones que, en todo caso, respetarán los derechos adquiridos por los ahorristas*". Registro Oficial Suplemento 465 del 30 de noviembre de 2001.

[70] Foja 626.

[71] Según PrimAmérica Consultores, algunos países habían preferido pasar de un sistema de beneficio definido a un sistema de capitalización individual porque el riesgo financiero y de longevidad era asumido por el trabajador, mientras que el empleador se limitaba a gestionar el programa de pensiones. Este sistema implicaba cuentas individuales en las que se debían registrar las contribuciones de los trabajadores durante toda su vida laboral. Al momento de acogerse al retiro, se calculaba la pensión a cada trabajador en función de su propio ahorro, expectativa de vida y una tasa de descuento.

4.2.4. "Fondo Complementario Previsional Cerrado"

43. A través de la resolución Nº. DBCE-155-FPJ[73] del 7 de enero de 2004, el Directorio del Banco Central del Ecuador dispuso la transformación del "Fondo de Pensiones Jubilares" en un "Fondo Complementario Previsional Cerrado" ("**FCPC-BCE**") con un sistema de capitalización de ahorro individual[74], un incremento en el porcentaje del aporte de los trabajadores y un aumento en los años de edad y de servicio requeridos para la jubilación por vejez. Su estatuto de constitución fue expedido por el Consejo de Administración del Fondo de Pensiones Jubilares el 10 de noviembre de 2004[75] y, este fue elevado a escritura pública el 25 de enero de 2005.[76]

44. Por su naturaleza, el FCPC-BCE era de carácter privado, sin fines de lucro y comprendía un patrimonio autónomo, diferente e independiente del Banco Central del Ecuador[77], compuesto por cuatro patrimonios.[78] En relación a los beneficios jubilares por vejez, estas se dividían en dos tipos de fondos:

1. El FCPC de Pensiones Jubilares, para cubrir el valor que tenían que recibir los beneficiarios del antiguo "Fondo de Pensiones Jubilares". A través de un fondo común[79], los jubilados aportaban de manera diferenciada[80] entre el 6% y el 12 %; y, las prestaciones se calculaban bajo la resolución Nº. JM-446-FPJ, es decir, seguían el esquema de beneficio definido.[81]

---

[72] Fojas 625 – 678.
[73] Fojas 679 – 682.
[74] Artículo 1 de la resolución Nº. DBCE–155–FPJ de 7 de enero de 2004, el cual contemplaba que "(e)*l fondo de Pensiones Jubilares de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador se constituirá como un Fondo Complementario Provisional de conformidad con la Ley. Dicho Fondo será administrado bajo un sistema de capitalización de ahorro individual, en el que los actuales servidores tendrán una cuenta individual*".
[75] Fojas 690 – 712.
[76] Fojas 713 – 755.
[77] Véanse artículos 1 y 3 de la resolución Nº. SBS–2004–0740 del 16 de septiembre de 2004, expedida por la Superintendencia de Bancos y Seguros en relación a las normas para el registro, constitución, organización, funcionamiento y liquidación de los fondos complementarios previsionales cerrados.
[78] "*Se entiende como patrimonios autónomos independientes los correspondientes a: el Fondo Complementario Previsional Cerrado de Pensiones Jubilares (FCPC-Pensiones Jubilares), el Fondo Complementario Previsional Cerrado de Cuentas Individuales (FCPC-Cuentas Individuales), el Fondo conformado con la Cotización Previsional Institucional y el Fondo del Seguro Colectivo de Invalidez y Muerte*". Artículo 37 del estatuto del FCPC–BCE. Foja 708.
[79] Este fondo incluía: (i) los trabajadores que se jubilaron bajo la resolución Nº. JM–446–FPJ; y, (ii) los que reunieron requisitos de la resolución Nº. JM–446–FPJ antes de la expedición de la resolución Nº. DBCE–155–FPJ y que todavía no se habían jubilado. Estos últimos podían jubilarse al amparo de la resolución Nº. JM–446–FPJ, pero su pensión mensual era calculada tomando en cuenta la remuneración y el tiempo de servicio que tuvieron al 31 de diciembre de 2003. Véanse artículos 23 y 24 del estatuto del FCPC–BCE.
[80] La administración del Banco Central precisaba los valores individuales de los aportes. Esto, según el artículo 6 de la resolución Nº. DBCE–155–FPJ de 7 de enero de 2004.
[81] Foja 788. Punto 2.44 del oficio Nº. INSS–2008–772 del 19 de agosto de 2008, emitido por el Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

2. El FCPC de Cuentas Individuales para proteger las contingencias de vejez, invalidez y muerte de los servidores del banco. Este se constituyó como una cobertura adicional a la del seguro general obligatorio, a través de la constitución de cuentas de ahorro individuales. Los servidores activos aportaban el 12% de sus ingresos cotizables y el beneficio de jubilación por vejez consistía en una renta mensual vitalicia, calculada sobre la base del saldo de la cuenta de capitalización individual, el riesgo de mortalidad y la tasa de interés actuarial.

45. En la regulación del FCPC-BCE, existía una diferencia entre las cuentas individuales de los servidores que ingresaron al banco antes de la expedición de la resolución Nº. DBCE-155-FPJ (7 de enero de 2004) y los que entraron después. Por un lado, la cuenta individual de los primeros estaba compuesta por el aporte personal más su rendimiento y la cotización previsional institucional.[82] Por otro, la cuenta individual de los segundos estaba constituida exclusivamente con el aporte personal más su rendimiento y no tenían derecho a la cotización previsional institucional.

46. A efectos de acceder a este beneficio, en ambos casos, las personas debían cumplir 55 años de edad y 30 años de servicio en la institución, con sus respectivos aportes al fondo. Este monto se constituía en una cobertura adicional e independiente a la otorgada y administrada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.[83] Sólo los servidores que estaban próximos a reunir los requisitos de la resolución Nº. JM-446-FPJ previo a la expedición de la resolución Nº. DBCE-155-FPJ, podían acogerse a la jubilación por vejez del FCPC de Cuentas Individuales antes de cumplir los 55 años de edad y 30 años de servicio.[84]

4.3. La reducción y supresión del monto a los jubilados del Banco Central del Ecuador

[82] En la absolución de consulta contenida en el oficio Nº. 30725 del 11 de enero de 2007 (foja 761 y reverso), el Procurador General del Estado indicó que, en el caso de cese de funciones antes de cumplir los requisitos de jubilación, los partícipes del fondo tenían derecho a retirar el total del saldo que conste acreditado en su cuenta individual, pues una vez que se acreditaban tanto las aportaciones individuales como aquellas que realizaba su empleador, se formaba un todo que, en la especie, pertenecía única y exclusivamente a ese partícipe.

[83] Los artículos 26 y 28 del estatuto del FCPC–BCE de 16 de noviembre de 2004 establecían: "(…) *podrán acogerse a los beneficios de la jubilación por vejez una vez que hayan cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad y treinta (30) años de servicio en la institución con sus respectivos aportes registrados en su cuenta individual*".

[84] Estos servidores podían jubilarse según la tabla del artículo 2 de la resolución Nº. DBCE–155–FPJ, en concordancia con el artículo 25 del estatuto del FCPC–BCE. Esta tabla fluctuaba desde los servidores ubicados en un rango de 1 día a 3 meses para cumplir los 65 puntos entre edad y años de servicio, quienes podían jubilarse con 48 años de edad y 23 años de servicio; hasta los ubicados en un rango de 48 meses 1 día a 54 meses para cumplir los 65 puntos entre edad y años de servicio, quienes podían jubilarse a los 54 años de edad y 30 de servicio.

47. En el 2008[85], tras un proceso de auditoría al FCPC-BCE, el Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros detectó problemas de sostenibilidad en el régimen de beneficios jubilares de los trabajadores del Banco Central del Ecuador. Entre ellos, señaló los siguientes:

1. El fondo se regía bajo un régimen de beneficio definido, establecido desde 1964 hasta el 2004. Este, no tuvo una adecuada correspondencia entre aportaciones y prestaciones. Así, a junio del 2004, sólo el 10% de las prestaciones se financiaban con los aportes de los jubilados.

2. Los cambios en los requisitos de jubilación de 1992 y 1993 no tuvieron una base técnica, pues el aumento de la esperanza de vida de los jubilados debía haber generado un aumento en los años de edad mínima o de aportes requeridos para acceder a este beneficio, y no una disminución.

3. La posibilidad de pagar aportes anticipadamente para cumplir los requisitos de jubilación desnaturalizó el objetivo de una pensión por vejez porque se trataba de un estímulo para reducir personal y no atendía una contingencia generada por el envejecimiento.

4. La edad promedio de jubilación de los partícipes pasivos del fondo era de 51 años de edad, lo que incidía en el costo ya que se debían pagar montos por los restantes 25 a 30 años de los jubilados, a diferencia del sistema de pensiones tradicional donde la vejez era una contingencia que se alcanzaba rentre los 60-65 años de edad.

48. Tomando en cuenta los problemas detectados, el Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros ordenó: **(i)** que el Directorio del Banco Central del Ecuador y el Consejo de Administración del Fondo de Pensiones Jubilares se abstengan de dictar normativa en materia de seguridad social; y, **(ii)** que se reajusten los valores concedidos entre 1992 y 2004, de conformidad con las normas legales de seguridad social.[86]

49. El 5 de octubre de 2009, se promulgó la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, cuya disposición general tercera es la norma impugnada en el presente caso. En cumplimiento de dicha norma, el Banco Central

[85] Fojas 776 – 798. Oficio Nº. INSS–2008–772 del 19 de agosto de 2008.
[86] Punto 3.15 del oficio Nº. INSS–2008–772: "*Para las pensiones jubilares en curso de pago de los jubilados en el período 1992–2004, el Directorio dispondrá la realización de los cálculos actuariales específicos para cada período y grupos de jubilados, conforme a las normas estipuladas para acceder a las prestaciones de contingencias de invalidez, vejez y muerte contenidas en la Constitución Política y las leyes de Seguridad Social correspondientes. En consecuencia procederá a reajustar las pensiones jubilares en curso de pago garantizando su financiamiento. Las pensiones jubilares en curso de pago que no se sustenten en las normas y en los cálculos referidos anteriormente, por constituir privilegios y carecer de sustento jurídico, no son imputables a derecho adquirido* (…)".

del Ecuador redujo los beneficios de 446 jubilados por vejez, incrementó el monto que recibían 95 jubilados por vejez, lo mantuvo invariable para 508 jubilados por vejez y suprimió el pago de estos beneficios a 188 personas.[87] Para el efecto, la institución bancaria agrupó a los jubilados en las siguientes categorías:

1. Jubilados por vejez antes del 3 de junio de 1992 (277 personas): se reajustaron los valores que recibían 7 jubilados, que significó una reducción en sus beneficios jubilares, y se mantuvieron invariables para los 270 restantes.

2. Jubilados por vejez después del 3 de junio de 1992 (772 personas):

2.1. Los que cumplieron requisitos de la seguridad social en cuanto a la edad y el tiempo de servicio (278 personas): **(i)** de 23 personas con un tiempo de servicio mayor a 30 años, se reajustó el beneficios jubilar a 4; **(ii)** no varió para 18 jubilados con un tiempo de servicio entre 25 y 30 años; **(iii)** 172 personas que cumplieron requisitos para la jubilación especial[88], de las cuales se reajustó el beneficio jubilar a 35 de ellos; **(iv)** no varió el beneficio jubilar de 60 que habían accedido al mismo según las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la resolución Nº. JM-446-FPJ89; y, **(v)** 5 pensionistas mayores de 65 años que cumplieron los requisitos para acceder a la jubilación por edad avanzada, de los cuales se ajustó a 1. Estos reajustes significaron una reducción en el monto de las pensiones.

2.2. Los que sólo cumplieron los requisitos de las resoluciones de la Junta Monetaria y del Directorio del Banco Central del Ecuador sin pagar aportes anticipadamente (494 personas): a todos se les reajustó el beneficio jubilar, proporcionalmente al cumplimiento de los requisitos de la seguridad social, en consecuencia, 399 personas sufrieron una reducción y, para 95 incrementó.

3. Jubilados que pagaron aportes anticipadamente para cumplir los requisitos de jubilación (186 casos): todos dejaron de percibir cualquier tipo de prestación.

4. Miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central del Ecuador que emitieron resoluciones de los sistemas de jubilación (2 personas); estos dejaron de percibir cualquier tipo de prestación.

---

[87] Fojas 799 – 817. Informe Nº. DRH–2009–2034 del 29 de octubre de 2009, emitido por el Banco Central del Ecuador sobre el ajuste de pensiones jubilares.

[88] Artículo 47 de la Ley de Seguro Social Obligatorio, vigente hasta el 30 de noviembre de 2001: "*Los afiliados que habiendo dejado de estar bajo el régimen de Seguro Social Obligatorio, permanecieren en esta situación de cesantía durante 180 días consecutivos, podrán acogerse a la jubilación especial con sólo veinte y cinco años de imposiciones y 45 años de edad*".

[89] ExaPereyOSegún las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la resolución, los empleados de Banco Central del Ecuador debían primero obtener su jubilación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para poder acceder a la pensión por vejez del Fondo de Pensiones Jubilares del banco.

50. Finalmente, para devolver los aportes personales de los servidores y sus rendimientos según lo dispuesto por la norma impugnada, la Contraloría General del Estado elaboró un informe sobre los valores existentes en el FCPC-BCE. En su reporte, concluyó que el total disponible en el FCPC-BCE era de USD 175 269 295.15: **(i)** USD 16 772 980.02 por aportes de servidores y sus rendimientos; y, **(ii)** USD 158 546 315.13 por aportes del Banco Central y sus rendimientos.[90]

51. Según el Banco Central del Ecuador, estos valores *"fueron registrados en las respectivas cuentas institucionales y, entregados a los servidores beneficiarios, descontando las deudas que mantenían con el Banco Central*"[91].

5. Alegaciones de los sujetos procesales

5.1. Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada

5.1.1. Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador-Casa Matriz ("accionante")

5.1.1.1. Inconstitucionalidad por el fondo

52. La accionante considera que la norma impugnada viola los siguientes preceptos constitucionales: **(i)** el deber estatal de garantizar sin discriminación el efectivo goce de los derechos (artículo 3.1); **(ii)** los principios de intangibilidad, progresividad y no regresividad de derechos (numeral 4 y 8, artículo 11); **(iii)** el derecho a la seguridad social (artículo 34); **(iv)** el derecho a una vida digna (artículo 66.2); **(v)** el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82); y, **(vi)** los principios de irrenunciabilidad e intagibilidad de los derechos laborales (artículo 326.2).

53. La accionante argumentó que la norma impugnada se fundamenta en un error, porque relaciona el régimen de jubilación de Banco Central, vigente desde 1964, con la Ley de Seguridad Social, cuando en realidad se trata de un régimen de jubilación patronal independiente. En este sentido, enfatizó:

> (…) *la jubilación patronal* (…) *como ingreso personal, equivale a un ingreso adicional pero distinto al del Sistema de Seguridad Social* (…) *tiene todas las características del derecho adquirido en el orden laboral vitalicio e inembargable* (…).

54. Para recalcar la diferencia entre la jubilación patronal y el seguro general obligatorio, indicó:

---

[90] Foja 818 – 852. Oficio Nº. 21901 DA.1 del 18 de noviembre de 2009.
[91] Reverso de foja 580. Punto ix del Informe Nº. BCE–DATH–945–2019 del 16 de diciembre de 2019, suscrito por el Director de la Dirección Administrativa de Talento Humano del Banco Central del Ecuador.

> (…) *el seguro obligatorio, dentro del esquema propio del Derecho Social, cumple la función de mínimo exigible para garantizar una vida digna; pero sobre ese mínimo obligatorio es posible establecer todos los beneficios adicionales que puedan establecerse, sin que exista impedimento alguno para ello, todo lo contrario, de lo que se trata es precisamente de abrir la posibilidad de conseguir constantes mejoras, sobre un mínimo general garantizado para la totalidad de las personas. Con mayor razón si tales mejoras están dispuestas en la propia ley, como ocurre con la jubilación patronal, pues solo una parte de las personas tienen acceso a este último.*

55. Tomando en cuenta dicha distinción, la accionante estima que los fondos de pensiones ajenos a los del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no están obligados a ajustarse a los mismos requisitos de edad y aportaciones del seguro general obligatorio. Sin embargo de lo cual, el legislador decidió reducir, en unos casos, y suprimir, en otros, los beneficios de jubilación patronal otorgados por el Banco Central, de forma proporcional al cumplimiento de los requisitos del seguro general obligatorio.

56. Según la accionante, esta supresión de beneficios laborales resulta violatoria de los principios de irretroactividad de la ley y de intagibilidad de derechos laborales porque, mediante una norma posterior, se desconocieron las pensiones concedidas bajo normativa anterior, emitida por la Junta Monetaria y el Directorio del Banco Central. Esto, pese que la jubilación patronal es una obligación ineludible de la institución bancaria, conforme quedó establecido en el pronunciamiento Nº. 0030725 de la Procuraduría General del Estado de 11 de enero de 2007, que estableció:

> (…) *el Banco Central del Ecuador adquirió una obligación laboral que debe cumplir bajo su exclusiva responsabilidad, cual es la de conceder la jubilación a los servidores que cumplen con los requisitos que su órgano de gobierno ha establecido* (…) *el momento en que el empleador utiliza la facultad de realizar aportes voluntarios, dicha facultad se traduce en una obligación en el tiempo, que solo desaparece con la extinción del beneficiario.*

57. Asimismo, la accionante señaló que:

> (…) *retirar pensiones a quienes las venían recibiendo es* (…) *un grave atentado contra el derecho irrenunciable a la seguridad social que, por mandato del artículo 34 de la Constitución, el Estado está obligado a garantizar y hacer efectivo.*

58. Además, manifestó que se configuró una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, porque no se respetó el principio de confianza legítima. Existía una presunción de legalidad de los actos administrativos emitidos por la Junta Monetaria y el Directorio del Banco Central sobre la jubilación patronal, y ésta generó una situación jurídica favorable para los trabajadores.

59. Adicionalmente, alegó que la norma impugnada no cumple con la característica de generalidad, propia de las leyes. Lo anterior, porque la reducción y supresión de beneficios jubilares está únicamente dirigida a los pensionistas del Banco Central, violando el derecho a la igualdad respecto de otros servidores públicos que reciben jubilación patronal.

60. Por último, en diversos escritos, la accionante informó que, en algunas acciones de protección, se ha declarado la violación del derecho a la seguridad social de ciertos jubilados del Banco Central. En las sentencias dictadas dentro de dichos procesos, se dispuso a la institución bancaria que pague las pensiones jubilares en los montos que venían recibiendo los jubilados por constituir un derecho adquirido.[92]

61. Sobre la base de los fundamentos anteriores, la accionante solicitó que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la norma impugnada.

5.1.1.2. Inconstitucionalidad por la forma

62. La accionante afirmó que la norma impugnada no fue tramitada conforme lo exigía el artículo 28 del Mandato Constituyente Nº. 23[93], ya que transcurrieron menos de 7 días entre el primero y segundo debate. Además, sostuvo que la norma impugnada no formaba parte del proyecto remitido por el Presidente de la República y fue incluida en la ley recién en el segundo debate.

5.1.2. Otros jubilados del Banco Central del Ecuador

63. Los señores Fabián Miranda Flores, Nelson Ayala Reyes, Augusto José Tamariz Baquerizo y José María Villalba Mendoza intervinieron como jubilados del Banco Central, afectados por la supresión y reducción de sus pensiones jubilares dispuesta en la norma impugnada.

64. En su comparecencia, el señor Fabián Miranda Flores hizo un recuento sobre **(i)** la evolución del sistema de jubilación del Banco Central y **(ii)** los recursos del Fondo

---

[92] Véase pie de página 4.

[93] Artículo 28 del Mandato Constituyente Nº. 23: "*Del Segundo Debate.– La Comisión Especializada analizará y recogerá las observaciones al proyecto de Ley efectuadas por los asambleístas en el primer debate del Pleno Transcurrido el plazo de siete (7) días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la Comisión Especializada deberá presentar al Presidente/a de la Comisión Legislativa y de Fiscalización el informe para segundo debate, al que deberá adjuntarse la sistematización de todas las observaciones presentadas. La Comisión Especializada podrá pedir justificadamente al Presidente/a de la Comisión Legislativa y de Fiscalización una prórroga de hasta siete (7) días para presentar el informe correspondiente. El Presidente/a, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, la distribución del informe a los asambleístas. Concluido el plazo de cuarenta y ocho (48) horas, contado desde la distribución de los informes, el Presidente o la Presidenta de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, lo incluirá en el orden del día del Pleno para segundo debate, en el que se aprobará el proyecto de Ley. El segundo debate se desarrollará en una sola sesión. La votación se realizará sobre el texto completo del proyecto de ley, en caso de no ser aprobada por la mayoría absoluta del Pleno, podrá aprobarse y votarse artículo por artículo.* (…)".

de Pensiones. Indicó que, en su caso, se suprimió el pago de la "*pensión jubilar*" por efecto de la norma impugnada. Por lo cual, solicitó que se le restituya la "*pensión*", considerando la fecha en que se le dejó de pagar, una esperanza de vida de 77 años e intereses de acumulación, daños y perjuicios por las afectaciones a la salud, psicológicas, económicas y a su entorno social.

65. Por su parte, el señor Nelson Ayala Reyes alegó que la obligación laboral de cumplir con la jubilación patronal es, y siempre fue, del Banco Central, como institución empleadora. En este sentido, indicó que los fondos no fueron sino un medio de previsión económica y financiera para cumplir con tal obligación. Esto, en razón de que el derecho a percibir una prestación por jubilación patronal, que en su opinión asistía a los jubilados del Banco Central, no estuvo, ni está, sujeta a la existencia de un fondo.

66. Asimismo, señaló que no hubo compra de requisitos de jubilación, sino cumplimiento de normas, porque el pago anticipado de aportes era una opción establecida en la propia normativa expedida por el Banco Central para acceder a la jubilación.

67. Por otro lado, el señor Augusto José Tamariz Baquerizo manifestó que, en una acción de protección presentada contra del Banco Central, se declaró la violación de su derecho a la seguridad social y se dispuso que la institución bancaria pague el beneficio jubilar que venía percibiendo, por tratarse de un derecho adquirido. Sin embargo, dicha decisión fue dejada sin efecto por la Corte Constitucional mediante sentencia Nº. 207-14-SEP-CC de 20 de noviembre de 2014 expedida dentro de la acción extraordinaria de protección Nº. 0552-11-EP, por lo cual, se reenvió la causa a segunda instancia. Finalmente, reprochó que aún no se haya resuelto la acción de protección.

68. Finalmente, el señor José María Villalba Mendoza expresó que, en su caso, se acogió a la jubilación en los procesos de reducción de personal mediante el pago anticipado de aportes. Afirmó que recibía USD 405.48 como beneficio jubilar por parte del Banco Central, pero dejó de recibirla por efecto de la norma impugnada.

69. Además, señaló que había contraído un préstamo con el fondo, que no pudo seguir pagando luego de que se le suprimió el beneficio jubilar. Según el señor José María Villalba Mendoza, la falta de pago de este monto, empeoró su situación económica.

5.1.3. *Amicus curiae*

70. El *amicus curiae* presentado mediante escrito del 11 de noviembre de 2019 por la señora Vanesa Aguirre Guzmán se resume en los siguientes puntos:

1. La Corte Constitucional debe resolver el caso a pesar de que la norma impugnada fue derogada. Sus efectos lesivos se aprecian aún diez años después

y su contenido se ratifica en el Código Orgánico Monetario y Financiero, ley expedida en sustitución.

2. La norma impugnada transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, así como los derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad. Según el *amicus curiae*, el Banco Central estableció una obligación de carácter laboral a favor de sus servidores, por lo que esta debe ser honrada por el patrono mientras existan beneficiarios.

3. Señaló que los jubilados del Banco Central no pudieron prever, razonablemente, la falta de una prestación laboral por efecto de una ley posterior al régimen que reconoció su derecho.

4. Expresó que los jubilados del Banco Central adquirieron un derecho de propiedad sobre los efectos patrimoniales del derecho a este beneficio jubilar, como en el caso *Cinco Pensionistas vs. Perú* del sistema interamericano de derechos humanos, y dicho derecho les fue confiscado porque no hubo compensación.

5. La norma impugnada no ha respetado el sentido de generalidad ni de igualdad que debe caracterizar a la ley. La misma está dirigida, específicamente, a miembros del Directorio o Junta Monetaria y a aquellos que pagaron aportes anticipadamente. Como si la ley pudiese constatar a ese nivel de detalle una situación específica.

5.2. Argumentos para defender la constitucionalidad de la norma impugnada

5.2.1. Asamblea Nacional

71. La Asamblea Nacional indicó que la norma impugnada es constitucional, puesto que se fundamentó en los principios de bien común, interés general, solidaridad y distribución equitativa del presupuesto. Según el legislador, no era concebible que *"con dineros de todos los ecuatorianos, unos ex servidores públicos del Banco Central del Ecuador tengan canongías y privilegios en desmedro de otros en situaciones similares"*.

72. Finalmente, rechazó que la norma impugnada tenga efectos retroactivos ya que "*lo que si se ha hecho es establecer una sujeción a la norma vigente que es la Ley de Seguridad Social como una situación de equidad con el resto de servidores públicos*". Por lo cual, solicitó que se deseche la acción de inconstitucionalidad planteada.

5.2.2. Presidencia de la República

73. La Presidencia de la República, alegó que la norma impugnada es constitucional porque permitió corregir y controlar el *"dispendio*" de *"dineros públicos*" por parte

del Banco Central. En su opinión, se generó un régimen de jubilación distinto al del seguro general obligatorio y afirmó:

> *Durante la etapa de la partidocracia –ya felizmente superada- el Banco Central del Ecuador creyó que los fondos eran propios y no de todos los ecuatorianos. Olvidó que los trabajadores públicos tenemos un régimen de pensión jubilar otorgado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y se dedicó a un lujurioso dispendio que ya ha podido ser controlado* (…) *el accionante pretende desviar la atención de lo que sí es realmente inconstitucional y legal, que constituye la forma abusiva y dispendiosa en la cual se estableció y manejó dineros públicos de manera inconstitucional e ilegal respecto del Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador* (…).

74. En esta línea, indicó que las pensiones de jubilación de los servidores de Banco Central eran "*privilegios*" y, por tanto, su eliminación no constituía una violación de derechos de acuerdo a la sentencia Nº. 009-10-SIN-CC de esta Corte Constitucional. Así, afirmó que los "*beneficios excesivos*" no forman parte del núcleo del derecho.

75. Adicionalmente, señaló que la "*compra anticipada de aportes*" para cumplir los requisitos del régimen de jubilación de Banco Central, no respondía a una contingencia de vejez que justifique la pensión por jubilación. Dicha figura era contraria al artículo 61 de la CRE; los artículos 1, 185, 201, 220 y 222 de la Ley de Seguridad Social; y, la resolución Nº. SBS-2003-0757 del 7 de noviembre de 2003.

76. Bajo ese contexto, la Presidencia de la República expresó que:

> (…) *quienes se acogieron a la jubilación en la aplicación de este instructivo* [que normó el pago anticipado de aportes] *lo hicieron de manera ilegal; independientemente que la misma Resolución JM-543-BCE no tuvo sustento en la normativa de Seguridad Social vigente a esa fecha.*

77. Informó, además, que mediante resolución Nº. 0018-2009-RA, el Tribunal Constitucional, negó la acción de amparo presentada por la Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador-Casa Matriz para impugnar el acto que antecedió a la norma impugnada. Esto es, la reducción y supresión de los beneficios jubilares dispuestas por el Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros, a través del oficio Nº. INSS-2008-772 del 19 de agosto de 2008.

78. Por último, sobre la presunta inconstitucionalidad por la forma, manifestó que

> *el informe fue conocido por el Pleno* [del órgano legislativo] *y durante el correspondiente debate, se manifestaron diversos asambleístas haciendo conocer sus posiciones, luego de lo cual se adoptó* (sic) *las decisiones pertinentes, acogiendo, mejorando, incorporando o rechazando los criterios previos, hasta llegar al texto del proyecto de ley remitido al Ejecutivo, el cual, luego del trámite pertinente, se convirtió en ley de la República.*

79. Consecuentemente, solicitó que se deseche la presente acción de inconstitucionalidad.

5.2.3. Procuraduría General del Estado

80. La Procuraduría General del Estado afirmó que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente, puesto que la norma impugnada "*ha sido ya derogada por tanto no hay objeto de la acción pública de inconstitucionalidad planteada* (…)"[94].

81. Alegó que la accionante no estableció, de manera clara, cuáles son las razones que sustentan la inconstitucionalidad de la norma. Si no, tan solo se limitó a esgrimir un recuento histórico del Banco Central.

82. Mencionó que la Junta Monetaria y el Directorio de la institución bancaria, no tenían la facultad para establecer estos beneficios. Así, el fondo de pensiones incurría en diversas transgresiones de carácter constitucional e infraconstitucional, de acuerdo al informe de auditoría del Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros de 19 de agosto de 2008.

83. Finalmente, manifestó que los elevados montos de las pensiones de los jubilados del Banco Central constituían un "*privilegio*", por lo que su eliminación no vulneró los derechos de los trabajadores. Finalmente, hizo referencia a la sentencia Nº. 009-10-SIN-CC y solicitó que se rechace la demanda planteada.

5.2.4. Banco Central del Ecuador

84. El Banco Central afirmó que la norma impugnada es constitucional, pues garantiza la universalidad y la igualdad de los derechos de todos los ciudadanos. Particularmente, el efectivo goce del derecho a la seguridad social de los trabajadores del sector público.

85. Argumentó que, cuando la institución otorgaba beneficios jubilares adicionales a sus ex servidores, provocaba un trato diferenciado y preferencial frente a la mayoría de funcionarios públicos. Considera que la norma impugnada impuso el interés general sobre el particular, y citó el caso "*Asociación Nacional de ex Servidores del Instituto Peruano de la Seguridad Social y otras vs. Perú*", resuelto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

86. Según el Banco Central, la reducción de los beneficios jubilares se efectuó de manera justa y precautelando la armonía con otros derechos, como la vida digna. Esto, por cuanto muchos jubilados reciben un monto ajustado a la Constitución y la ley.

[94] Minuto 47:54 y siguientes del audio de la audiencia celebrada en la presente causa el 2 de julio de2018.

87. Asimismo, sostuvo que la norma impugnada no afectó al derecho a la seguridad jurídica, toda vez que las pensiones que reclaman los jubilados son "*privilegios*" que fueron adquiridos de manera "*ilegítima*" a través de la Junta Monetaria y del Directorio del Banco Central.[95] Al respecto, citó varias observaciones efectuadas por el Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros sobre los fondos. Entre ellas, la inobservancia del artículo 61 de la CRE, así como de los artículos 1, 185, 201, 220 y 222 de la Ley de Seguridad Social.

88. Para contradecir el argumento de la accionante sobre un supuesto irrespeto al principio de confianza legítima, indicó que el legislador no estaba sujeto a los actos del Banco Central, pues estos sólo vinculaban a la institución.

89. Respecto a la supresión de pensiones a los ex miembros de la Junta Monetaria y del Directorio del banco, así como a quienes pagaron anticipadamente aportes, señaló que no existe regresividad, puesto que el abuso del derecho en el que incurrieron no constituye derecho adquirido. Para justificar su posición, citó la sentencia Nº. C-258/13 de la Corte Constitucional colombiana, en que se declaró la inconstitucionalidad del régimen pensional especial de los congresistas, por ser contrario al derecho a la igualdad.

90. Argumentó que la regresividad está justificada por **(i)** la falta de sostenibilidad del sistema pensional del Banco Central, **(ii)** la falta de igualdad con otros servidores del sector público y **(iii)** el abuso del derecho de los servidores que pagaron aportes de forma anticipada y de quienes integraron la Junta Monetaria y el Directorio. Sobre este punto, citó la sentencia Nº. C-228/11 de la Corte Constitucional colombiana, en la que se determinó que un retroceso debe presumirse, en principio inconstitucional, pero puede ser justificable por imperiosas razones.

91. En relación a la pretensión de que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada con efectos retroactivos, expresó que esta petición debe desestimarse porque pagar los montos de las pensiones suprimidas y reajustadas, amenaza la estabilidad financiera del Estado en general y del sistema pensional del sector público, en específico.

92. En su opinión, la presente acción debe desecharse porque busca resarcir derechos subjetivos de los ex servidores de la institución. Situación que no corresponde al ámbito de la acción pública de inconstitucionalidad, sino a otras instancias, como la contencioso administrativa. Adicionalmente, señaló que esta acción carece de objeto porque la norma impugnada está derogada.

93. Finalmente, sobre la supuesta inconstitucionalidad por la forma, al amparo del numeral 7 del artículo 76 de la LOGJCC, expresó que:

[95] Minuto 41:40 y siguientes del audio de la audiencia celebrada en la presente causa el 2 de julio de 2018.

(…) *las diferencias en los plazos establecidos en el Mandato Constituyente 23 frente a los que en realidad se suscitaron, no implican transgresión principios o fines anciales (sic) constitucionales y se enmarcarían dentro de lo previsto en la Ley de la Especialidad y umbral de tolerancia.*

6. Análisis

6.1. Delimitación del objeto de control abstracto de constitucionalidad

94. Esta Corte evidencia que el cuerpo normativo que contenía las normas impugnadas, fue derogado de manera posterior a la presentación de la demanda, por el Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado mediante registro oficial suplemento Nº. 332 de 12 de septiembre de 2014. Así, cualquier irregularidad por la forma que hubiese podido ocurrir en el trámite de aprobación de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, quedó subsanada tras la expulsión del ordenamiento jurídico de la misma.

95. No obstante, su contenido ha sido parcialmente reproducido en el inciso siete de la disposición transitoria vigésima de la norma *ibídem*. Al amparo del numeral 3 del artículo 436 de la CRE, en concordancia con los numerales 8 y 9 del artículo 76 de la LOGJCC, es necesario que esta Corte Constitucional verifique si la norma derogada continúa produciendo efectos o si existe configuración de unidad normativa con alguna otra disposición no demandada. De tal forma, esta Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

6.1.1. ¿Procede el control de constitucionalidad de la norma contenida en la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, pese que ha sido derogada?

96. De conformidad con el numeral 8 del artículo 76 de la LOGJCC, la Corte Constitucional puede efectuar el control constitucional de normas derogadas, en el evento que estas *"tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución"*. Es decir, procede el control constitucional cuando opera la ultractividad de la norma derogada.[96]

97. En el presente caso, la norma contenida en la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, dispuso la reducción y supresión de beneficios jubilares otorgadas por el Banco Central a sus empleados. A pesar de que dicha reducción y supresión tuvo lugar en el año 2009, la norma continúa surtiendo efectos en la actualidad en razón de la naturaleza sucesiva

[96] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 6–15–IN/20, 22 de enero de 2020, párr. 28 y 29. Sentencia Nº. 001–13–SIO–CC, caso Nº. 0001–11–10 y acumulados, 28 de febrero de 2013, pág. 25. Sentencia Nº. 012–15–SIN–CC, caso Nº. 013–10–IN, 22 de abril de 2015, pág. 22. Sentencia Nº. 15–18–IN/19 acumulado, 2 de julio de 2019, párrs. 47–50.

y vitalicia del régimen creado por la Junta Monetaria y el Directorio de la institución bancaria.[97]

98. Así, tras la aprobación de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, el monto que ciertos jubilados del Banco Central recibían mensualmente fue reducida y, en otros casos, suprimida. En consecuencia, esta Corte considera que procede el control constitucional de la norma impugnada, pese a que fue derogada.

6.1.2. ¿Procede el control de constitucionalidad de la norma contenida en el inciso siete de la disposición transitoria vigésima del Código Orgánico Monetario y Financiero, que reproduce parcialmente el contenido de la norma impugnada, pese que su inconstitucionalidad no fue demandada por la accionante?

99. Conforme al numeral 3 del artículo 436 de la CRE, la Corte Constitucional tiene la atribución de declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución. Asimismo, el numeral 9 del artículo 76 de la LOGJCC, establece la posibilidad de que esta Corte, a través del control abstracto, se pronuncie sobre la constitucionalidad de una norma no alegada cuando existe unidad normativa con la norma expresamente impugnada.

100. Según el referido artículo, la unidad normativa se configura por el cumplimiento de uno de los tres supuestos: **(i)** la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; **(ii)** no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, **(iii)** entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa.[98]

101. En el presente caso, el inciso siete de la disposición transitoria vigésima del Código Orgánico Monetario y Financiero reproduce parte del contenido de la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado. Por lo cual, se configura el primer supuesto para que exista unidad normativa.

---

[97] El artículo 27 del estatuto del FCPC–BCE de 16 de noviembre de 2004, disponía: "*El beneficio de jubilación por vejez para los servidores que pertenecen al FCPC–Cuentas Individuales, consiste en el pago de una renta mensual vitalicia inmediata vencida, la misma que se otorgará sobre la base del saldo de la cuenta de capitalización que se constituirá con el aporte personal del servidor más su rendimiento y la cotización previsional institucional determinada al 7 de enero de 2004*". En cuanto al plazo del FCPC–BCE, el artículo 4 *ibídem*, fijó "*un plazo indefinido de duración hasta que cumpla con el objetivo para el que fue constituido*".

[98] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 055–16–SIN–CC, caso Nº. 028–11–IN, 26 de octubre de 2016, pág. 15.

102. Consecuentemente, procede el control constitucional del inciso siete de la disposición transitoria vigésima del Código Orgánico Monetario y Financiero, a pesar de no haber sido expresamente impugnado por la accionante.

6.2. Control constitucional por el fondo

103. En atención a la argumentación de los accionantes, se procederá a verificar si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución; para lo cual, se determinará su la norma impugnada **(i)** es contraria al derecho a la seguridad social; **(ii)** contraviene la intangibilidad de los derechos laborales y a la seguridad jurídica; **(iii)** vulnera el derecho a la propiedad de los servidores; **(v)** es contraria al derecho a la igualdad; **(vi)** es compatible con el derecho a la vida digna.

6.2.1. Sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad social

104. Las alegaciones de la accionante están dirigidas a sostener (i) que la norma impugnada incidió en el régimen de jubilación patronal de los ex trabajadores del Banco Central; y, (ii) que la norma impugnada afectó el derecho al seguro general obligatorio de un grupo de jubilados. En tal virtud, esta Corte considera imprescindible realizar las siguientes aclaraciones.

105. De acuerdo al ordenamiento jurídico ecuatoriano, la jubilación patronal es el derecho que tiene un empleado, sujeto al Código del Trabajo, a recibir una pensión vitalicia de su empleador por haber prestado sus servicios personales en relación de dependencia por 25 años o más. Para su concesión, no es necesario que el empleado haya cumplido con un determinado número de aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. La edad del empleado tampoco es el factor que genera el derecho a este tipo de jubilación, el elemento principal es el tiempo de servicio.

106. Por otro lado, el seguro general obligatorio está dirigido a cubrir contingencias tales como: enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. Particularmente, para acceder a las pensiones de jubilación por vejez del seguro general obligatorio, la persona debe haber cumplido una determinada edad, estar cesante y tener un mínimo de aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con independencia de su situación laboral.

107. Dentro de la sentencia Nº. 23-18-IN/19, la Corte Constitucional determinó que el derecho a la seguridad social, el cual se enmarca dentro de los derechos sociales denominados en nuestra Constitución como del buen vivir, tiene como fin proteger a las personas frente a las contingencias mencionadas *ut supra*. Asimismo, indicó que la pensión por vejez forma parte de las prestaciones en dinero del sistema de seguridad social.

108. A diferencia de la jubilación patronal, para acceder a la pensión universal otorgada por el seguro general obligatorio, la edad de la persona sí es un elemento indispensable a considerar para obtener este beneficio.

109. Bajo dichas consideraciones, esta Corte estima que el sistema previsto por el Banco Central era un régimen *sui generis*, porque era independiente del sistema administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Sin embargo, cubría contingencias similares, como las de vejez, invalidez y montepío, así como otras no cubiertas por el seguro general obligatorio, como las mejoras a la jubilación patronal.

110. Es decir, los empleados del Banco Central gozaban de dos regímenes: (i) el seguro general obligatorio, a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que se activaba bajo el cumplimiento de los requisitos de la Ley de Seguridad Social; y, (ii) un sistema especial para los servidores y obreros del Banco Central, que operaba de acuerdo al cumplimiento de las exigencias establecidas en la regulación dictada por la Junta Monetaria y el Directorio de la institución.

111. Sobre este último régimen, los obreros del Banco Central, es decir aquellos regulados por el Código de Trabajo, recibían aportes realizados por esta entidad como una mejora a su beneficio de jubilación patronal. Mientras que, para los servidores públicos del Banco Central, sus montos de "jubilación" por vejez se constituyeron como una mejora complementaria a las prestaciones otorgadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, mas no reemplazaba la pensión que se podía adquirir por el seguro general obligatorio.

112. Lo anterior encuentra fundamento en que la normativa aplicable a este tipo de trabajadores, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, no establecía el derecho a la jubilación patronal de los servidores. Contaba, únicamente, con un beneficio consistente en el derecho a percibir, por una sola ocasión, el equivalente a cuatro remuneraciones mensuales unificadas.

113. Por lo tanto, al ser el Banco Central una institución estatal regida por derecho público y al no estar expresamente permitida la concesión de jubilación patronal para los servidores públicos, la misma estaba y está prohibida.

114. Otra particularidad del sistema del Banco Central, es que éste no preveía un monto máximo de pensión. El diseño del "Fondo de Pensiones Jubilares" fue concebido para otorgar a los empleados y servidores, montos mensuales más altos a las que hubiesen recibido bajo el régimen legal de jubilación patronal y del seguro general obligatorio. Posteriormente, el FCPC-BCE calculaba el monto a entregar, en función de los valores existentes en la cuenta individual del jubilado. Misma que se encontraba compuesta por su ahorro, el aporte de la institución y la capitalización de rendimientos por inversión.

115. El "Fondo de Pensiones Jubilares" estaba constituido por una operación económica de inversión: aportes de los empleados del Banco Central, quienes entregaban una porción de su sueldo; y, por los jubilados, quienes pagaban un porcentaje de su beneficio jubilar.

116. Toda vez que los rendimientos por jubilación estaban definidos por cálculos fijos constantes en el estatuto del fondo, cuando éstos eran insuficientes, el Banco Central entregaba un mayor aporte. De hecho, la Contraloría General del Estado a través de un informe de auditoría señala que USD 73 497 320.63[99] corresponde a los valores que el Banco Central del Ecuador entregó al Fondo de Pensiones Jubilares y al Fondo Complementario Previsional Cerrado, desde el año 1993 al 2008.

117. De lo expuesto se concluye que, el régimen especial de jubilación del Banco Central no comparte la naturaleza de la jubilación patronal en sentido estricto, pues era destinada solo para los trabajadores que se regían por el Código de Trabajo y con un carácter de mejora del monto que debían recibir.

118. Tampoco cumple los elementos para que se pueda equiparar con el régimen de seguridad social obligatorio, pues éste último solo se puede activar tras el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley y es otorgado exclusivamente por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. De ahí que, en algunos casos, los empleados y servidores podían cumplir los requisitos de ambos regímenes y recibir una doble prestación mensual.

119. El simple hecho de que ciertas contingencias cubiertas por el FCPC-BCE tengan la misma clasificación que las protegidas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no las convierte en beneficios de la misma naturaleza. El contenido esencial de las otorgadas por el IESS, difiere con la del FCPC-BCE en cuanto a sus requisitos obligatorios, distribución de aportes, sujeto obligado, monto dinerario y bien jurídico protegido.

120. Por lo tanto, no corresponde en esta sentencia analizar la potencial afectación del derecho a la seguridad social, pues toda prestación entregada por el FCPC-BCE lo hacía en calidad de mejora a la jubilación patronal o a la pensión universal del seguro general obligatorio, dependiendo el caso, mas no en reemplazo de este derecho.

121. En consecuencia, en virtud de la naturaleza complementaria de las prestaciones entregadas por el FCPC-BCE y al no corresponder éstas al contenido esencial del derecho a la seguridad social, se observa que no existe contraposición entre el artículo en mención y la Constitución.

[99] Foja 840.

6.2.2. Sobre la presunta vulneración del derecho a la intangibilidad e irrenunciabilidad de derechos laborales; y, sobre el derecho a la seguridad jurídica.

122. Ha quedado determinado que los diferentes fondos constituidos por el Banco Central, por un lado, cubrían la jubilación patronal mejorada de los obreros; y, por otro, otorgaban una mejora a la pensión universal de jubilación por vejez que recibían los servidores. Valiéndose para esto, de la creación de un mecanismo para pagar pensiones de jubilación a través de otras personas jurídicas (los fondos de pensiones).

123. Siguiendo la línea argumentativa antes expuesta, no es posible catalogar a este monto dinerario como un derecho laboral intangible e irrenunciable, pues el mismo, como se ha venido explicando, tenía una naturaleza complementaria. En consecuencia, a través de este privilegio, se buscaba mejorar derechos de los que sí gozaban los trabajadores, como son la pensión por jubilación patronal o a la pensión universal del seguro general obligatorio, mas no sustituirlos.

124. En este sentido, si bien la entrega de los beneficios adicionales jubilares no constituía un derecho laboral intangible e irrenunciable, la regulación de éstos sí tuvo implicaciones en el derecho a la propiedad de los ex trabajadores, por lo que esta situación se analizará más adelante.

125. Por consiguiente, en virtud de la naturaleza complementaria de las prestaciones entregadas por el FCPC-BCE y al no corresponder éstas al contenido esencial del derecho a la intangibilidad e irrenunciabilidad de derechos laborales, no existe contraposición entre el artículo en mención y la Constitución.

126. Por otra parte, en los términos expuestos por el accionante, el beneficio jubilar adicional corresponde al sentido esencial de los derechos a la jubilación patronal, así como al de seguridad social, afirmando que la seguridad jurídica respecto de dichos derechos, ha sido violentada.

127. No obstante, como se ha venido explicando, el beneficio jubilar adicional corresponde a una naturaleza diferente, por lo que no es factible catalogarlo al mismo nivel que los derechos laborales intagibles e irrenunciables reconocidos en la Constitución, de ahí que no se evidencia afectación del derecho a la seguridad jurídica[100] por motivo de la supuesta violación de los derechos laborales adquiridos, pues dentro de éstos últimos no se encuentran comprendidos los beneficios jubilares adicionales bajo análisis.

[100] El artículo 82 de la Constitución consagra el derecho a la seguridad jurídica que "*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*". Lo que comporta dos supuestos: (i) la prexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (ii) la aplicación de las normas vigentes, tornando predictible al ordenamiento jurídico.

128. En este sentido, esta Corte observa que la norma impugnada, al disponer la reducción y supresión de los montos *"cuyo pago actualmente es asumido por el Banco Central del Ecuador"*, incidió tanto en la jubilación patronal mejorada de los obreros, como en la mejora al seguro social obligatorio de los servidores; montos que, en adelante, serán denominados como **beneficios jubilares adicionales.**

6.2.3. Sobre la alegada vulneración del derecho a la jubilación patronal por la reducción de los beneficios jubilares adicionales a los obreros del Banco Central

129. El derecho a la jubilación patronal está destinado a compensar la ausencia de los ingresos provenientes de la actividad laboral que el empleado desarrolló por al menos 25 años de servicio para su empleador. Su satisfacción se expresa en la percepción de un beneficio económico, como es la pensión patronal. Sin embargo, el núcleo esencial del derecho a la jubilación patronal no implica la protección de un monto dinerario específico, sino el derecho a recibir una retribución económica por el trabajo efectuado a lo largo del tiempo.[101] Así, la reducción del monto a recibir y el establecimiento de topes máximos, no constituyen, *per se*, medidas regresivas.[102]

130. Bajo el principio de no regresividad, toda ampliación del derecho que se haga más allá del mínimo no restringible, debe ser protegida por el Estado hasta el máximo de sus capacidades. Si un derecho constitucional, al momento de su reconocimiento o desarrollo, alcanzó determinado nivel de protección este no puede ser menoscabado a partir de una regulación normativa, ni privar a las personas de condiciones de protección adquiridas.[103]

131. No obstante, como los Estados pueden enfrentar dificultades que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que se había alcanzado, la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta, toda vez que estos pueden ser justificables bajo imperiosas razones que tornan necesaria una reducción del desarrollo de un derecho social.[104]

132. Por lo tanto, en este caso, corresponde determinar si la reducción de los beneficios jubilares adicionales, dispuestos en la norma impugnada, se encuentra justificada.

---

[101] *Ibid*, pág. 10. Véase también: Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Kjartan Ásmundsson v. Islandia. Comunicación Nº. 60669/00. Decisión Final, 30 de marzo de 2005, párr. 44. Citando: Müller v. Australia. Comunicación Nº. 5849/72, de 1 de octubre de 1975, decisiones e informe, pág. 25.

[102] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 003–16–SIA–CC, caso Nº. 0002–13–IA y otros acumulados, pág. 26.

[103] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 002–18–SIN–CC, caso Nº. 0035–15–IN y otros acumulados, 21 de marzo de 2018, pág. 73. Sentencia Nº. 037–16–SIN–CC, caso Nº. 0054–11–IN, 15 de junio de 2016, págs. 13–14. Sentencia Nº. 017–17–SIN–CC, caso Nº. 0071–15–IN, 7 de junio de 2017, pág. 16.

[104] Corte Constitucional colombiana. Sentencia Nº. C–228/11, expediente Nº. D–8216, 30 de marzo de 2011, párr. 2.7.

Para el efecto, se debe verificar si el Estado adoptó la medida de reducción de pensiones bajo la *"consideración más cuidadosa"*[105] o bajo un estricto escrutinio, lo que significa que la justificación debe darse en función de la satisfacción de otro derecho[106] o principio constitucional y de su proporcionalidad[107].

133. Respecto a la justificación de la medida de reducción de pensiones, no se observa que el legislador haya proporcionado razones para sustentar la medida en los considerandos de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, ni en el Código Orgánico Monetario y Financiero.

134. Sin embargo, así la justificación no se encuentre en los considerandos de la ley, la presunción de constitucionalidad[108] que pesa sobre la norma impugnada implica que la Corte Constitucional debe presumir necesariamente que el legislador adoptó una norma persiguiendo un fin constitucional, y no asumir que este legisló en contradicción de la CRE.

135. Si bien la justificación de la medida idealmente debería encontrarse en el acto impugnado, también puede encontrarse en los informes y documentos que dieron origen a la norma. Estos son, deliberaciones legislativas, contestaciones enviadas por los órganos que emitieron las normas impugnadas o, inclusive, podría justificarse conforme a los estándares que el propio derecho constitucional o internacional reconoce, sin necesidad de que formalmente conste en los antecedentes de la ley. [109]

136. En este caso, las diversas entidades estatales que comparecieron a esta causa alegaron, en lo principal, que la norma impugnada fue expedida para corregir una inequidad, puesto que los recursos públicos aportados al régimen del Banco Central favorecían únicamente a un grupo de ex trabajadores públicos.

137. Además, aseveraron que la medida adoptada obedecía a una cuestión de estabilidad financiera, puesto que la continuidad en el pago de estos beneficios jubilares privilegiados, en los montos definidos en los estatutos de los fondos, representaba un costo excesivo e insostenible.

---

[105]Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia Nº. 37–20–IS/20, 31 de agosto de 2020, párr. 145. Sentencia Nº. 002–18–SIN–CC, caso Nº. 0035–15–IN y otros acumulados, 21 de marzo de 2018, págs. 78 y 79.

[106] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 49–16–IN/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 55.

[107] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 006–15–SCN–CC, caso Nº. 0005–13–CN, 27 demayo de 2015, págs. 15 y 16.

[108] Artículo 76.2 de la LOGJCC: "*El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios:* (…) *2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.– Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas*".

[109] Véase el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar de la sentencia Nº. 14–11–IN/20, 22 de enero de 2020. Párr. 35.

138. Entre varias razones técnicas, el oficio Nº. INSS-2008-772 del Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos y Seguros de 19 de agosto de 2008, sostiene que los aportes de los jubilados sólo cubrían el 10% de los beneficios de jubilación debiendo el Estado asumir el porcentaje restante, los rendimientos de inversión redujeron de USD 100,7 millones de dólares en el 2005, a USD 11,9 millones de dólares en el 2006 y, a USD 4 millones a diciembre de 2007.

139. En relación con los valores que el Banco Central del Ecuador entregó al Fondo de Pensiones Jubilares y al Fondo Complementario Previsional Cerrado, desde el año 1993 al 2008, la Contraloría General del Estado a través de un informe de auditoría los cuantifica en USD 73 497 320.63, en contraste con los USD 7 951 074.81 que fueron aportado por los ex trabajadores en el mismo periodo de tiempo.[110]

140. Bajo este contexto, conforme fue alegado por las entidades estatales accionadas dentro de esta causa, el informe de auditoría referido en el párrafo *ut supra* da cuenta de los problemas de sostenibilidad del sistema de fondos creado por el Banco Central, cuyas consecuencias tenían que ser asumidas con la erogación de fondos públicos.[111]

---

[110] Foja 840.

[111] Entre los problemas evidenciados en el informe se encontraron los siguientes: "*El manejo administrativo actual de portafolio de inversiones del FCPC–BCE, a pesar de su naturaleza privada, operativamente depende de la estructura administrativa del BCE, favoreciéndose de las prerrogativas de inversión propias de un Banco Central* (…) *Los estados financieros correspondientes a los periodos económicos 2005, 2006 y 2007 carecen de legitimidad y legalidad al incumplir la Norma Ecuatoriana de Contabilidad NEC 1, que establece que los Estados Financieros deben ser firmados por un Contador Público y el representante legal del Fondo.* (…) *existe una inadecuada aplicación contable, al registrar los aportes de los partícipes en cuentas de patrimonio y, el desembolso de las prestaciones en cuentas de gastos. Situación de distorsiona el resultado del ejercicio económico.* (…) *La comisión de auditoría no reconoce la razonabilidad de los hechos económicos de los Estados Financieros del FCPC–BCE presentados al 31 de diciembre del 2007; hechos económicos que consagran obligaciones y beneficios de los partícipes, que no se sustentan en la Ley de Seguridad Social vigente. Concomitantemente los saldos de inicio de los estados financieros del FCPC–BCE, incluyeron compromisos del Fondo de Pensiones Jubilares desde el año 1992 al 2004 que tampoco tuvieron sustento en las normas de la Seguridad Social, vigente en esos años*. (…) *Las pensiones jubilares en curso de pago del FCPC–BCE, tienen origen en las resoluciones emitidas por la Junta Monetaria y el Directorio del BCE en el periodo 1993–2004. Estas resoluciones modificaron los requisitos de jubilación para el pago de prestaciones, tanto por edad como por tiempo de servicio e incluyeron componentes para el cálculo de beneficios, que consagraron privilegios comprometiendo recursos que fueron financiados principalmente por el patrono (BCE).* (…) *Estas decisiones de orden interno, se tomaron al amparo de una desbordada interpretación de la autonomía del BCE y de las características de su personería jurídica pública, reconocida en la Constitución y las Leyes.* (…) *El FPJ–BCE, al establecer requisitos ventajosos para acceder a la jubilación por vejez, permitió que el 65% de los actuales jubilados por vejez, lo hicieran a una edad entre 45 y 55 años de edad en el periodo 1992–2004. Es decir que 124 personas adquirieron el derecho de jubilación antes de cumplir 45 años, incumpliendo las disposiciones vigentes en la Resolución JM–446–FPJ del 3 de junio de 1992.* (…) *El monto de pensiones pagadas hasta el 31 de diciembre del 2007 es de USD 100 millones aproximadamente. Las pensiones por pagar de acuerdo a la esperanza de vida son de USD 141 millones aproximadamente. El costo total por pensiones de vejez se ha estimado en cerca de USD 243 millones de dólares. Los jubilados que adquirieron este derecho antes de los 55 a los de edad representan el 77% del costo del total de las pensiones asumidas por el Banco Central. En 1992, los requisitos de acceso a la jubilación disminuyen a 25 años de servicio y 50 años de edad y, en 1993*

141. Se ha logrado corroborar que la reducción de pensiones dispuesta en la norma impugnada se encuentra justificada en los siguientes fines constitucionales: **(i)** la estabilidad financiera del Estado y su sostenibilidad; y, **(ii)** la búsqueda de la equidad entre los servidores públicos. Ambos criterios reconocidos por la Constitución.

142. Luego de haber constatado que la norma impugnada tiene una justificación técnica y constitucional, corresponde determinar la proporcionalidad de la medida de reducción de pensiones. Para lo cual se analizará: **(i)** si la medida permite lograr los fines constitucionales propuestos (idoneidad); **(ii)** si de todas las medidas posibles e igualmente eficaces, la que escogió el legislador es la menos lesiva (necesidad); y, **(iii)** si el beneficio que se alcanza con la medida guarda una relación proporcional con las implicaciones que esta genera (proporcionalidad en sentido estricto)[112].

143. Sobre la idoneidad de la medida, esta Corte estima razonable que una reducción de los montos que recibían los jubilados del Banco Central permite asegurar la estabilidad financiera del Estado, a partir de criterios de sostenibilidad del mismo. Esto se debe a que, si bien originalmente el diseño de los fondos establecía que el alto monto de las beneficios jubilares adicionales sería cubierto por el rendimiento económico de la inversión, en la realidad, este rendimiento era insuficiente y se generaba un déficit que el Banco Central se veía obligado a cubrir a través de mayores aportes de recursos públicos a los fondos.

144. Respecto a la necesidad de la medida, este Organismo observa que, antes de que el legislativo dispusiera la reducción de pensiones, el Banco Central intentó superar el déficit del "Fondo de Pensiones Jubilares" y sus problemas de sostenibilidad financiera, a través de otras medidas: **(i)** creación del FCPC-BCE; **(ii)** cambiar el sistema de fondo común y beneficio definido a uno de cuentas individuales, de manera que el riesgo de la inversión ya no lo tuviese la institución bancaria, sino los partícipes del fondo; e, **(iii)** incrementar el porcentaje de aportación de los partícipes.

145. Sin embargo, en la estructura del FCPC-BCE, se establecía el mantenimiento del sistema de fondo común y beneficio definido para quienes se jubilaron bajo el "Fondo de Pensiones Jubilares". Esto es, se mantenían los montos de los beneficios

---

nuevamente los modifican disminuyendo a 20 años de servicio y 45 años de edad. Estos cambios en los requisitos no tiene base técnica ya que en la teoría previsional debido al aumento de la esperanza de vida es común observar cambios en los requisitos de acceso a la jubilación, aumentando los años de edad mínima o de aportes y no disminuyéndolos".

[112] Artículo 3, numeral 2 de la LOGJCC: "*Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional*".

jubilares privilegiados para la mayoría de personas. Ello implicó que el problema de sostenibilidad persista.

146. De las medidas analizadas, la reducción de pensiones resulta la más eficaz y la menos lesiva; pues permitía lograr el fin de asegurar la estabilidad financiera del Estado y la sostenibilidad del sistema, mientras no se detenía el pago de estos beneficios jubilares adicionales.

147. Por último, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, este Organismo considera que el nivel de afectación al derecho a la jubilación patronal de los obreros del Banco Central es bajo porque la norma impugnada no suprime su derecho a recibir una pensión ni los beneficios jubilares adicionales, sino que, en los casos analizados en la presente sección, se disminuye el monto dinerario específico, según el cumplimiento de la normativa de la Ley de Seguridad Social. Cabe recalcar que la afectación será baja, siempre que la reducción del beneficio jubilar no afecte a la vida digna de los jubilados, cuyo contenido esencial será analizado en una sección posterior.

148. Asimismo, el nivel de satisfacción de los fines constitucionales de la norma impugnada es alto, pues la reducción de estos beneficios jubilares adicionales permite eliminar la inequidad entre los jubilados del Banco Central y demás jubilados del sector público. Asimismo, la norma impugnada suprime la causa (fondos de pensiones) de un creciente déficit a ser cubierto con recursos públicos. Generando, además, un ahorro para asegurar la estabilidad financiera del Estado y sus recursos.

149. En virtud de lo expuesto, se concluye que la medida de reducción de pensiones dispuesta en la norma impugnada, no resulta incompatible con la Constitución y sus fines; en cuanto ha quedado justificada su idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

6.2.4. Sobre la supuesta violación del derecho a la propiedad por la reducción de los beneficios jubilares adicionales de los servidores del Banco Central del Ecuador

150. Como quedó expuesto anteriormente, los servidores públicos del Banco Central no gozan del derecho a la jubilación patronal, por lo que los montos de "jubilación" por vejez que recibían en calidad de beneficiarios, se constituyeron como una mejora a las prestaciones otorgadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social[113], independientemente del cumplimiento de los requisitos de la Ley de Seguridad Social.

151. Sin embargo, en razón de los efectos patrimoniales que tiene un régimen como el del Banco Central (en que el mismo estaba compuesto por contribuciones de los trabajadores y fondos públicos), éste debe entenderse dentro del alcance del derecho

[113] Situación que estaba expresamente permitido por la Ley de Seguridad Social vigente a la época.

a la propiedad de aquellas personas que recibían estos beneficios jubilares adicionales.[114] En consecuencia, esta mejora se entiende como parte del derecho a la propiedad de los mencionados empleados.

152. Al respecto, el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto, pues se encuentra subordinado a razones de utilidad pública o interés social. En consecuencia, cuando se trata de los efectos patrimoniales de las pensiones (monto), los Estados pueden reducirlos siempre que lo hagan mediante la vía legal adecuada y por los motivos ya indicados.[115]

153. En esta línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Asociación Nacional de exservidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras v. Perú*, consideró que los Estados pueden reducir legítimamente los efectos patrimoniales de las pensiones y su monto, para mantener la estabilidad financiera del Estado y asegurar que el régimen de seguridad social se encuentre basado en el principio de equidad, lo que constituye un interés social y un fin legítimo del Estado en una sociedad democrática.

154. Asimismo, indicó que la limitación impuesta al derecho a la pensión puede ser proporcional si se configura como un mecanismo idóneo para asegurar la estabilidad financiera del Estado y eliminar cualquier inequidad social que exista.

155. Bajo estos parámetros, corresponde analizar si, la reducción de los beneficios jubilares adicionales de los servidores públicos, dispuesta en la norma impugnada, constituye una limitación razonable o una interferencia arbitraria en el derecho a la propiedad. Para el efecto, se examinará lo siguiente: (i) si la limitación fue impuesta a través de una ley (legalidad); (ii) si la limitación obedeció a un fin legítimo en el sentido de proteger un interés social o de preservar el bienestar general en una sociedad democrática (legitimidad); y, (iii) si la limitación fue proporcional en el sentido de ser razonable para obtener dicho fin y no sacrificar la esencia del derecho (proporcionalidad).

156. Respecto a la legalidad de la limitación, se observa que la reducción de los beneficios jubilares adicionales de los jubilados del Banco Central se realizó mediante una ley, específicamente, la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado que fue sustituida por el Código Orgánico Monetario y Financiero.

---

[114] Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Azinas v. Chipre. Comunicación Nº. 56679/100, sentencia de 20 de junio de 2002, párrs. 32–34. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe admisibilidad y fondo Nº. 38/09. Asociación Nacional de ex servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras contra Perú. 27 de marzo de 2009. Párr. 108. "*Específicamente, en el caso Cinco Pensionistas, la Corte reiteró que los Estados pueden poner limitaciones al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública o interés social y señaló que en el caso de los efectos patrimoniales de las pensiones (monto de las pensiones), los Estados pueden reducirlos únicamente por la vía legal adecuada y por los motivos ya indicados*".

[115] Corte IDH. "*Caso Cinco Pensionistas vs. Perú.* Sentencia de 28 de febrero de 2003. Párr. 116.

157. En cuanto a la existencia de un fin legítimo, esta Corte ya constató que la reducción de los beneficios jubilares adicionales tuvo como fundamento la estabilidad financiera del Estado, la sostenibilidad del sistema de pensiones del Banco Central y la equidad entre los jubilados del sector público. Estos resultan fines constitucionalmente legítimos para regular el derecho a la propiedad bajo razones de interés social.

158. Para verificar la proporcionalidad de la limitación, esta Corte requiere determinar el nivel de afectación al derecho a la propiedad de los jubilados del Banco Central. Para el efecto, es necesario precisar que el interés de los ex trabajadores como propietarios respecto de los beneficios jubilares adicionales, estaba justificado por las contribuciones que habían efectuado a los fondos.

159. Sobre este punto, la norma impugnada dispuso que los aportes efectuados por los jubilados, partícipes, funcionarios y ex miembros del Banco Central, les sean devueltos. Es decir, el legislador reconoció la propiedad de los pensionistas como partícipes del fondo. Por tanto, en la medida de sus aportes, se constituyeron como acreedores de una porción del capital del fondo y de los rendimientos producidos por su inversión.

160. Así, en caso de haberse incumplido dicha disposición, la misma debe ser solventada por las vías ordinarias establecidas para el efecto, y no por la presente acción de inconstitucionalidad, pues no corresponde a su objeto.

161. No obstante de lo anterior, la norma impugnada no sacrificó la esencia del derecho a estos beneficios jubilares adicionales, pues mantuvo el pago de una retribución económica a favor de los jubilados. Por lo tanto, el nivel de afectación del derecho a la propiedad, con respecto a los efectos patrimoniales de estos beneficios, es bajo, siempre que no se afecte el derecho a la vida digna de los beneficiarios.

162. Tras haber determinado el bajo nivel de afectación al derecho a la propiedad y una alta satisfacción de los fines constitucionales de la norma, esta Corte estima que la limitación al derecho a la propiedad de los servidores del Banco Central es proporcional.

163. Por todo lo expuesto, se concluye que la reducción de pensiones, dispuesta en la norma impugnada, cumple con haberse aprobado mediante ley, buscar un fin legítimo y ser proporcional a su fin. En consecuencia, constituye una limitación permisible a los efectos patrimoniales de las pensiones de los jubilados del Banco Central.

6.2.5. Sobre la supuesta violación del derecho a la igualdad

164. La accionante y otros sujetos procesales que comparecieron a la causa, cuestionaron la constitucionalidad de la norma impugnada, argumentando que esta no cumple con el sentido de generalidad que debe caracterizar a la ley y viola el derecho a la igualdad, pues fue aprobada exclusivamente para los jubilados del Banco Central, estableciendo un trato diferenciado respecto de los demás jubilados del sector público.

165. Esta Corte observa que no existía una situación comparable entre los jubilados de Banco Central y demás jubilados del sector público. La inversión de recursos públicos y las contribuciones de quienes aportaron en este sistema, sólo beneficiaba a un grupo limitado de obreros y servidores públicos, pertenecientes a la institución financiera.

166. Cabe mencionar, que, si bien existen decenas de fondos complementarios en diversas instituciones públicas y privadas del Estado, el FCPC-BCE, como se ha venido explicando, sufrió diversas modificaciones que lo distingue de los demás, por sus particularidades específicas, que terminaron afectando la naturaleza de los beneficios para los que fue constituido, que a propósito fue materia de informes técnicos, que dejaron en evidencia su insostenibilidad en el tiempo, así como su déficit actuarial.

167. De tal modo, no es posible aplicar el test de igualdad para el análisis del derecho a la igualdad reconocido en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, por no existir el elemento de comparabilidad.

6.2.6. Sobre la supuesta violación del derecho a la vida digna

168. Esta sección analiza la posible afectación del derecho a la vida digna de los jubilados (i) a los que pagaron aportes anticipadamente para cumplir los requisitos de jubilación; (ii) a los que fueron ex miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central del Ecuador que emitieron resoluciones de los sistemas de jubilación; y, (iii) a los que se les redujo el monto de sus beneficios jubilares.

169. La Corte analizará cada caso de forma independiente, por cuanto la norma impugnada los clasifica en los mencionados tres grupos:

6.2.6.1. Ex miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central del Ecuador

170. Aquellas personas que fueron parte de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central, presentan una peculiaridad que los distingue de los demás grupos de jubilados, pues, a diferencia de éstos últimos, desempeñaron un rol directivo dentro de los órganos de regulación y control del Banco.

171. Es decir, este grupo formó parte de quienes regularon directamente el régimen de beneficios jubilares privilegiados, por lo que conocían o debían conocer los límites económicos, financieros, de interés general, de equidad y de sostenibilidad que tenían que perseguir estos fondos; así como los principios y deberes bajo los cuales deben ser manejados recursos públicos.

172. La antedicha distinción es relevante para el análisis, pues, a partir de ella, es lógico afirmar que en virtud de los cargos de dirección y el poder de información con el que contaban, sus actuaciones se constituyeron en un abuso o aprovechamiento de sus facultades como autoridades públicas.

173. Los ex miembros de la Junta Monetaria y del Directorio del Banco Central, al encontrarse en una posición de interpretar normas y crear reglas, obtuvieron resultados incompatibles con los fines de la norma constitucional, conforme ha quedado expuesto en el desarrollo de la presente sentencia.

174. En el caso del monto por vejez, por su naturaleza, la prestación se otorga en función de los años de vida y de servicio del trabajador. Esto, a efectos de salvaguardar la calidad de vida de las personas que están en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna.

175. Sin embargo, las resoluciones de la Junta Monetaria y del Directorio del Banco Central desnaturalizaron dicho beneficio, disponiendo que, pese a que el trabajador no presentare la contingencia de vejez en la realidad material, pueda suplir dicho factor temporal con el pago de una suma de dinero, misma que no era proporcional al tiempo que la persona recibiría este beneficio.

176. Así, el abuso de sus facultades, se configuró al conceder ventajas irrazonables, no tomar en cuenta la sostenibilidad del fondo y generar un desequilibrio manifiesto entre funcionarios públicos al permitir el pago de beneficios jubilares privilegiados a un grupo reducido, en el que se incluyeron las mismas autoridades.[116]

177. Bajo ese contexto, se evidencia que los miembros de la Junta Monetaria y del Directorio del Banco Central, al hacer uso de sus facultades legales para modificar el sistema de beneficios jubilares privilegiados, desnaturalizaron sus fines más elementales e inobservaron los derechos que estas prestaciones buscaban proteger.

178. En este punto, cabe mencionar que a través del análisis desarrollado en la presente sentencia, no es posible concluir la ilegalidad o inconstitucionalidad del FCPC por parte del Banco Central del Ecuador. Como quedó expuesto en los acápites iniciales,

---

[116] *Cfr*. Corte Constitucional colombiana. Sentencia C–258/13, expediente Nº. D–9173 y D–9183 30 de mayo de 2013. "*no tiene un derecho adquirido, y por tanto,* (…) *se podrá proceder a revocar y reliquidar el derecho pensional con el objeto de hacerlo compatible con el ordenamiento jurídico y con el régimen pensional que realmente le corresponde*".

dicha institución se encontraba facultada para la creación de los fondos complementarios, en sus distintas denominaciones.

179. Sin embargo, el problema principal surge a raíz de la flexibización de los requisitos para acceder a beneficios adicionales de los ex trabajadores del Banco Central, pues de esta forma se desnaturalizaron los beneficios jubilares adicionales, llegando a confundirlos con instituciones como la jubilación patronal y la pensión otorgada por el seguro social obligatorio.

180. En este escenario, no es viable afirmar que los miembros de la Junta Monetaria y del Directorio del Banco Central actuaban bajo un presupuesto de buena fe o confianza legítima, pues, como ya se mencionó, en virtud de sus cargos y el poder de información que manejaban, conocían o debían conocer la necesidad de que el régimen de mejoras jubilares, cuente con un fundamento técnico que garantice su sostenibilidad en el tiempo. Por ello, esta Corte Constitucional no puede justificar que los ex miembros de la Junta y del Banco Central se beneficien de su propia negligencia en el desempeño de sus funciones, menos cuando, además de las contribuciones de los ex empleados, se manejaba recursos públicos.

181. No obstante de las consideraciones precedentes, en virtud de la naturaleza *sui generis* de los distintos fondos y la desnaturalización que estos generaron sobre las figuras de jubilación patronal y la pensión jubilar universal, esta Corte se encuentra en la obligación de observar que los ex miembros de la Junta y del Directorio del Banco Central, a la fecha actual, comprenden un grupo de atención prioritaria por su calidad de adultos mayores. En virtud de lo cual, el Estado tiene el deber especial y prioritario de garantizar su derecho constitucional a una vida digna, así como su protección e inclusión en los campos económico y social.

182. De tal modo, la supresión de estos beneficios jubilares privilegiados y la falta de una pensión o prestación jubilar para atender sus necesidades más básicas, puede afectar los derechos a una vida digna de las mencionadas personas.

183. En esta línea, las prestaciones no solo deben satisfacer las necesidades puramente biológicas de las personas, sino garantizar una vida en condiciones de dignidad. Conforme lo ha señalado la jurisprudencia internacional, el concepto de mínimo vital se entiende no solo desde la simple subsistencia, sino también en relación con el respeto a la dignidad humana.

184. Esta obligación se acentúa, cuando aquellas prestaciones por jubilación, constituye la única fuente de ingresos de los adultos mayores y de su núcleo familiar. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que:

> *el criterio de que el cumplimiento efectivo de las sentencias judiciales cobra aún mayor importancia cuando el tipo de prestación dirimida es de carácter alimentario y sustitutiva del salario, ya que de ello depende el derecho a una vida digna o a un nivel de vida adecuado y los derechos que les son interdependientes* (…)*. Y a ello se suman*

además las especiales necesidades de protección de las personas adultas mayores y de las personas con discapacidad, cuyas posibilidades de obtener un ingreso alternativo en el marcado de trabajo se ven drásticamente reducidas.[117]

185. Por las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que la norma impugnada, en lo relativo a la supresión de los beneficios jubilares adicionales de los jubilados que fueron miembros de la Junta y Directorio, es constitucional siempre que se verifique que todas las personas de dicho grupo se encuentran percibiendo la pensión por jubilación universal[118] por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pues en caso de haber entendido al beneficio jubilar adicional otorgado por el Banco Central como su única fuente de ingreso para su subsistencia, su supresión si constituiría un atentado contra su derecho constitucional a una vida digna.

186. Dicho grupo de jubilados deberá percibir una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social; esto, en virtud del deber del Estado de proteger el derecho a la vida digna de todas las personas y prioritariamente a favor de los adultos mayores. Asismimo, en virtud del principio de equidad, en ningún caso la pensión podrá ser inferior a un salario básico unificado del trabajador.

6.2.6.2. Jubilados con supresión de los beneficios jubilares privilegiados que no fueron miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central (pagaron de manera anticipada)

187. En la presente subsección, corresponde analizar la constitucionalidad de la supresión de los beneficios jubilares de aquellos trabajadores que, sin ser miembros de la Junta Monetaria ni del Directorio del Banco, se hicieron beneficiarios de este monto por vejez. La característica principal de este grupo, es que, sin cumplir los requisitos de edad establecidos en el régimen ordinario de seguridad social, se acogieron al pago anticipado de aportaciones establecido por las resoluciones de la Junta Monetaria y/o Directorio del Banco Central.

188. En el control de constitucionalidad de las secciones anteriores, ha quedado sentado que si bien la norma impugnada ha afectado el contenido a los derechos a la jubilación patronal de los ex obreros del Banco Central y a la propiedad de los ex servidores públicos de la misma; esta contaba con un sustento constitucional que permitía velar por el responsable uso de recursos públicos, proteger la sostenibilidad de los distintos fondos y corregir un ambiente de inequidad generado a favor de un grupo privilegiado de trabajadores.

189. El supuesto que nos atiende en esta sección, se trata de la supresión de los beneficios jubilares privilegiados a personas que actuaron en atención a la confianza

[117] Corte IDH. "*Caso Muelle Flores vs. Perú*". Sentencia de 6 de marzo de 2019. Párr. 147.
[118] Artículo 37, número 3 de la CRE.

legítima que presupone el acatamiento de los actos que fueron emitidos por la Junta y el Directorio del Banco Central.

190. Al respecto se observa que tal supresión (i) ha sido emitida mediante una Ley[119], (ii) en consecución de un fin legítimo (corregir la inequidad y la sostenibilidad financiera del sistema), afectando el derecho a la jubilación patronal de los ex obreros y a la propiedad de los ex servidores públicos del Banco Central, de manera baja, en caso de que no se encuentren recibiendo ninguna otra pensión o prestación jubilar para atender sus necesidades más básicas.

191. En la jurisprudencia comparada, se ha reconocido la teoría de la confianza legítima para resolver los casos que generan un impacto específico que sorprende a los ciudadanos y afecta su situación de manera severa. Así, esta Corte es cuidadosa en proteger la confianza legítima de personas que, de buena fe, esperaban recibir ese ingreso y del cual, posiblemente, muchas dependían.[120]

192. Esto, no significa que las autoridades administrativas se encuentren impedidas de adoptar medidas que modifiquen las expectativas de los individuos, sino que la adopción de tales medidas no puede darse de forma sorpresiva e intempestiva; y, por el contrario, se debe permitir la transición de los interesados de un escenario a otro.[121]

193. Para el análisis, es imperioso mencionar que el *status* de protección de este grupo de trabajadores es similar al de la sección precedente, pues, actualmente, forman parte de un grupo de atención prioritaria, por su calidad de adultos mayores. En virtud de lo cual, se reitera el deber que tiene el Estado de garantizar a estas personas su derecho constitucional a una vida digna con carácter especial y prioritario.

194. Por lo tanto, en caso de no encontrase recibiendo ninguna otra pensión o prestación jubilar para atender sus necesidades más básicas, queda en evidencia que la supresión total de los beneficios jubilares adicionales, sí afecta de manera severa los derechos a una vida digna de las mencionadas personas.

195. Por lo expuesto, esta Corte declara que la norma impugnada en lo relativo a la supresión de pensiones de aquellos ex empleados del Banco Central que no fueron miembros de la Junta Monetaria ni del Directorio, es constitucional siempre que se verifique que se encuentran percibiendo la pensión por jubilación universal[122] por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pues en caso de haber entendido al beneficio jubilar adicional otorgado por el Banco Central como su única fuente de

[119] Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado que fue sustituida por el Código Orgánico Monetario y Financiero
[120] Corte Constitucional colombiana. Sentencia C–258/13, expediente Nº. D–9173 y D–9183. 30 de mayo de 2013.
[121] Corte Constitucional colombiana. Sentencia T–053/08, expediente Nº. T–1.703.488. 24 de enero de 2008.
[122] Artículo 37, número 3 de la CRE.

ingreso para su subsistencia, su supresión si constituiría un atentado contra su derecho constitucional a una vida digna.

196. Dicho grupo de jubilados deberá percibir una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social; por haber actuado bajo el principio de confianza legítima y en virtud del deber del Estado de proteger el derecho a la vida digna de todas las personas, y prioritariamente de los adultos mayores. Así, en virtud del principio de equidad, en ningún caso la pensión podrá ser inferior a un salario básico unificado del trabajador.

6.2.6.3. Jubilados a los que se les redujo el monto de sus beneficios jubilares[123]

197. Los jubilados a los que se les redujo su beneficio jubilar, como se mencionó en las líneas precedentes, sufrieron una afectación baja a sus derechos, en comparación con la alta satisfacción de los fines constitucionales que persigue la norma impugnada. Empero, esta disminución, para generar un impacto bajo en los derechos de los jubilados del Banco Central, tuvo que haber sido realizada en concordancia con el derecho a la vida digna del que son titulares.

198. Si bien ha quedado en evidencia que los beneficios jubilares eran privilegios de los ex trabajadores del Banco Central, estos actuaron al amparo de la confianza legítima generada por la emisión de las resoluciones de los miembros de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central del Ecuador, mismas que flexibilizaron los requisitos para poder acceder a las prestaciones del FCPC-BCE.

199. Esto, como ha quedado demostrado a lo largo de la presente decisión, resultó en una desnaturalización de los beneficios jubilares adicionales o complementarios, confundiéndolos con las figuras de la jubilación patronal y de la pensión jubilar universal. En algunos casos, se tomó al monto erogado por el FCPC-BCE como sustitución de los derechos precedentes, pese a no cumplirse los elementos necesarios para acceder a los mismos.

200. Sin embargo, este particular no puede afectar desproporcionalmente a personas a las que se les redujo su beneficio jubilar, pues el mismo debe cubrir sus necesidades más básicas, en atención a su derecho a la vida digna.

201. En consecuencia, esta Corte declara la interpretación condicionada de la norma impugnada en lo relativo a la reducción de las pensiones de los ex empleados del Banco Central. Este grupo de jubilados, por haber actuado bajo el principio de confianza legítima y a partir del deber del Estado de proteger el derecho a la vida digna de las personas adultas mayores, deberán percibir una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de

[123] Esto sobre el inciso segundo de la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado.

Seguridad Social. En consecuencia, en virtud del principio de equidad, en ningún caso la pensión podrá ser inferior a un salario básico unificado del trabajador.

202. Para garantizar el cumplimiento de esta disposición, el Banco Central deberá verificar que el monto que reciben todos los ex trabajadores a los que se les redujo la pensión, no sea inferior al límite mínimo antes señalado. Por lo que, en aquellos casos en que la prestación sea superior a este monto, no existe obligación de modificarla; mientras que, en los casos en que el monto sea inferior, el Banco Central deberá equiparar al monto referido, a la luz de principio de equidad.

7. Consideraciones adicionales

203. La forma de reparación establecida en esta sentencia, dispone el pago de pensiones a ciertos jubilados, de acuerdo al cumplimiento proporcional de los requisitos previstos en la Ley de Seguridad Social.

204. Al respecto, es preciso mencionar que dicha reparación obedece a una compensación a favor de los jubilados, a la luz de su condición de atención prioritaria, la confianza legítima generada y el principio de equidad. Es decir, no debe confundirse la prestación pecuniaria ordenada en esta sentencia, como una sustitución a las mejoras jubilares adicionales o con los derechos a la seguridad social o jubilación patronal de los jubilados. Por el contrario, la naturaleza de este monto es netamente reparatoria y tiene como objetivo garantizar el derecho a la vida digna de los jubilados. Por lo tanto, deberá ser consignada de forma mensual y vitalicia a favor de los jubilados beneficiarios, sin que sea posible la transmisión o transferencia de la compensación reparatoria.

205. Adicionalmente, el artículo 5 de la LOGJCC establece la obligación de los jueces y juezas de regular los efectos en el tiempo, la materia y el espacio de sus providencias para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales y la supremacía constitucional.

206. Toda vez que la norma originalmente impugnada fue derogada por el Código Orgánico Monetario y Financiero, en este punto corresponde a esta Corte pronunciarse con respecto a ésta última, pues dentro de ésta se encuentra replicada la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado.

207. Así, con arreglo a la mencionada norma, este Organismo resuelve declarar la constitucionalidad condicionada, por lo que el inciso siete de la disposición transitoria vigésima del Código Orgánico Monetario y Financiero, deberá leerse con el siguiente agregado:

> (…) *No se reconocerán beneficios cuyo origen sea contrario a los previstos en la Ley de Seguridad Social y no tendrán derecho a percibir pensiones o de ninguna otra naturaleza las y los ex servidores del Banco Central del Ecuador que compensaron en*

tiempo o pagaron aportes anticipadamente como requisito de jubilación como tampoco ex integrantes de la Junta Monetaria o Directorio que aprobaron resoluciones o regulaciones contrarias a los requisitos de jubilación y de las cuales fueron directos beneficiarios, ***siempre que se verifique que dicho jubilados se encuentra percibiendo la pensión por jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. De lo contrario, el Banco Central del Ecuador les pagará únicamente y por todo concepto, una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social vigente.*** (agregado consta en negrillas)

208. Por último se incluirá el siguiente inciso: *"En ningún caso el ajuste de pensiones efectuado con ocasión del presente artículo podrá ser inferior al salario básico unificado del año en que se realizó tal ajuste*".

209. Los efectos de la presente sentencia regirán para lo venidero, a partir de su notificación, conforme al artículo 95 de la LOGJCC[124]. Al no configurarse los presupuestos para disponer el efecto retroactivo de la presente sentencia, la declaración de constitucionalidad condicionada solo surtirá efectos hacia el futuro.

8. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad **Nº. 73-09-IN**; declarando:

1.1. La constitucionalidad condicionada de la norma impugnada en el sentido de que la supresión de pensiones dispuesta a los ex empleados del Banco Central del Ecuador que compensaron en tiempo o pagaron aportes anticipadamente como requisito de jubilación, será constitucional siempre que dicho grupo de jubilados se encuentre percibiendo la jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. De lo contrario, el Banco Central del Ecuador deberá pagarles una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social vigente.

1.1.1. Al efecto, el Banco Central, en el término de 10 días desde que se ejecutoríe esta sentencia, deberá solicitar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la información sobre los ex empleados del Banco Central del Ecuador a quienes se les suprimió sus pensiones, a

[124] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Ley Nº. 0. Registro Oficial Suplemento Nº. 52 de 22 de octubre de 2009. "*Art. 95.- Efectos de la sentencia en el tiempo.- Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro* […]*"*.

efectos de verificar si se encuentran percibiendo la jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

1.1.2. Obtenida la información anterior, el Banco Central mantendrá la supresión para aquellos ex empleados que se encuentren percibiendo la pensión por jubilación universal; y, para aquellos que no se encuentren percibiendo dicha jubilación, el Banco Central deberá pagarles una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social vigente.

1.2. La constitucionalidad condicionada de la norma impugnada en el sentido de que la supresión de pensiones a los ex empleados del Banco Central del Ecuador que fueron ex integrantes de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central, es constitucional siempre que se verifique que dicho grupo de jubilados no se encuentra percibiendo la pensión por jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

1.2.1. Al efecto, el Banco Central, en el término de 10 días desde que se ejecutoríe esta sentencia, deberá solicitar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la información sobre los ex integrantes de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central a quienes se les suprimió sus pensiones, a efectos de verificar si se encuentran percibiendo la jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

1.2.2. Obtenida la información anterior, el Banco Central mantendrá la supresión para aquellos ex empleados que se encuentren percibiendo la pensión por jubilación universal; y, para aquellos que no se encuentren percibiendo dicha jubilación, el Banco Central deberá pagarles una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social vigente.

1.3. Por último, a la luz del principio de equidad, se declara que en ningún caso el ajuste de pensiones efectuado con ocasión de lo resuelto en la presente sentencia podrá ser inferior al salario básico unificado del año en que se realizó tal ajuste.

1.4. En virtud de lo expuesto, el inciso siete la disposición transitoria vigésima del Código Orgánico Monetario y Financiero deberá leerse de la siguiente manera:

(…) *No se reconocerán beneficios cuyo origen sea contrario a los previstos en la Ley de Seguridad Social y no tendrán derecho a percibir pensiones o de ninguna otra naturaleza a las y los ex servidores del Banco Central del Ecuador que*

compensaron en tiempo o pagaron aportes anticipadamente como requisito de jubilación los ex integrantes de la Junta Monetaria o Directorio que aprobaron resoluciones o regulaciones contrarias a los requisitos de jubilación y de las cuales fueron directos beneficiarios, siempre que se verifique que dicho grupo de jubilados se encuentra percibiendo la pensión por jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. De lo contrario, el Banco Central del Ecuador les pagará únicamente y por todo concepto, una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social vigente.

En ningún caso el ajuste de pensiones efectuado con ocasión del presente artículo podrá ser inferior al salario básico unificado del año en que se realizó tal ajuste.

2. El Banco Central tendrá que informar a esta Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la presente decisión, en un plazo máximo de seis meses a partir de la ejecutoria de la presente decisión.

3. Una vez que el Banco Central haya solicitado oficialmente la información referida en los numerales 1.1.1. y 1.2.1. *supra* de este acápite y dentro del término otorgado para el efecto, se conmina al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para que remita a dicha institución la información que aquella requiera a la mayor brevedad posible.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.03.18 10:59:35 -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 cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; y, cuatro votos salvados de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 03 de marzo de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 73-09-IN/21

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría y su fundamentación, deseo realizar ciertas precisiones que ratifican la opinión que expresé en el voto salvado de la sentencia Nº 14-11-IN/20.

2. La primera precisión se refiere a la necesidad de distinguir entre los derechos fundamentales y los que no tienen tal calidad cuando se examina la constitucionalidad de una norma. En el mencionado voto salvado de la sentencia Nº 14-11-IN/20, afirmé lo siguiente:

> *[...] se debe tener presente que no todo derecho de las personas o grupos son derechos fundamentales, algunos son simplemente legales, como el derecho del vendedor a cobrar el precio. De ahí que, para la resolución de este caso, la Corte debía elucidar cuidadosamente si estaba o no frente a una cuestión que involucre a un derecho fundamental.*

3. No todo derecho subjetivo es un derecho fundamental. Los derechos fundamentales tienen una justificación peculiar: ellos envuelven bienes morales básicos de los que no puede privarse a los individuos o colectivos. Particularmente, en el caso de los derechos sociales, como la seguridad social, tales bienes están ligados a la satisfacción de necesidades básicas de las personas con miras a garantizarles una vida digna. Este fundamento de los derechos sociales limita el alcance de las prestaciones estatales derivadas de aquellos. Esto quiere decir que, si bien el principio de progresividad impone avanzar en el desarrollo de tales prestaciones mediante la maximización de los recursos disponibles, los derechos sociales no pueden rebasar el alcance de su justificación moral: no pueden convertirse en derechos insaciables, ya que dejarían de ser derechos "fundamentales". Por ejemplo, el derecho a la educación no puede abarcar el financiamiento estatal gratuito para realizar todos los postgrados internacionales que un individuo demande; y, de la misma manera, el derecho a la seguridad social no puede incluir la percepción de pensiones por montos que rebasen la satisfacción de las necesidades básicas vinculadas con el desarrollo de una vida digna.

4. En esta misma línea, me permito agregar aquí una aclaración: Siempre que obre dentro del margen de acción que la Constitución le atribuye, el legislador bien puede asignar a ciertos individuos prestaciones que vayan más allá del alcance justificado de un derecho social. Pero si el mismo legislador decide retirar aquellas prestaciones, como ocurrió en este caso, eso jamás puede suponer una vulneración al correspondiente derecho social.

5. Las anteriores consideraciones, en mi opinión, están implícitas en el voto de mayoría. Por un lado, en él se señala, acertadamente, el alcance del derecho a la seguridad social en el caso concreto:

> *[...] no corresponde en esta sentencia analizar la potencial afectación del derecho a la seguridad social, pues toda prestación entregada por el FCPC-BCE lo hacía en calidad de mejora a la jubilación patronal o a la pensión universal del seguro general obligatorio, dependiendo el caso, mas no en reemplazo de este derecho.*

Lo que no implica, por otro lado, vaciar de contenido al derecho a la seguridad social. De ahí que el voto de mayoría tutela ese derecho en lo que atañe a los jubilados de estos dos grupos: (a) los que compensaron en tiempo o pagaron aportes anticipadamente como requisito de jubilación; y (b) los ex miembros de la Junta Monetaria o del Directorio del Banco Central del Ecuador. A juicio del voto de mayoría, la ley impugnada sí afectó, en alguna medida, el alcance del derecho a la seguridad social de ambos grupos, lo que justifica la declaración de las respectivas constitucionalidades condicionadas.

6. La segunda precisión que deseo hacer se refiere a los elementos que deben considerarse en una alegación de regresión de derechos fundamentales. Como lo señalé en el cuarto párrafo del voto salvado de la sentencia N.º 14-11-IN/20:

> *De lo anterior se sigue que, para declarar la inconstitucionalidad de una norma por considerar que ella implica una regresión de derechos, debe establecerse argumentadamente dos cosas: (i) cuál es el derecho fundamental que ha sufrido la supuesta regresión, y (ii) la ausencia de justificación de la regresividad de la ley.*

7. En la sentencia de mayoría se examina si la norma impugnada afectó la intangibilidad de los derechos de los trabajadores y, para ello, establece que no es regresiva. Concuerdo enteramente con esa conclusión. Sin embargo, si se partiera del esquema contenido en la reciente cita de mi voto salvado, bastaría con sostener que no se cumple el elemento (i) –la regresividad del derecho fundamental– para así excluir la vulneración de la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, que no es otra cosa que una versión del principio de no regresividad. No habría necesidad, por tanto, de verificar la ausencia de justificación de la regresividad del supuesto derecho fundamental –elemento (ii)– porque, sencillamente, como ya se ha mostrado, el derecho fundamental a la seguridad social no ha sido afectado en el presente caso.

ALI VICENTE LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2021.03.18 11:16:26 -05'00'

Dr. Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Alí Lozada, en la causa 73-09-IN, fue presentado en Secretaría General el 17 de marzo de 2021, mediante correo electrónico a las 23:31; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 73-09-IN/21

VOTO SALVADO

Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín

TEMA: En este voto salvado se declara que la disposición general tercera incisos segundo, tercero y cuarto de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 40 de 05 de octubre de 2009 contraría la seguridad jurídica y el principio de no regresividad de los derechos.

I. ANTECEDENTES

1. En el presente caso se demanda la inconstitucionalidad de la disposición general tercera incisos segundo, tercero y cuarto de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario (R.O. S. 40 de 05 de octubre de 2009), alegándose en lo principal que contraría el derecho a la seguridad jurídica y el principio de no regresividad de los derechos, al disponer que las pensiones que otorgaba el Banco Central del Ecuador (BCE) a sus ex funcionarios y servidores se reajusten para alcanzar un rubro proporcional al del régimen de seguro general obligatorio (SGO), así como que se eliminen las pensiones concedidas a las autoridades de la entidad que emitieron las resoluciones para este otorgamiento y se supriman las pensiones que se dieron por compensación del requisito de edad mediante el pago de aportes.[1]

[1] Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario (R.O. S. 40 de 05 de octubre de 2009).- Disposición general tercera.- Incisos segundo, tercero y cuarto.- "*Las pensiones que por jubilación, montepío, viudedad, invalidez, etc., cuyo pago actualmente es asumido por el Banco Central del Ecuador, se reajustarán a partir de la vigencia de esta Ley de acuerdo a los montos máximos permitidos por la Ley de Seguridad Social en cuanto los beneficiarios cumplan también con los requisitos previstos en la indicada Ley. Para aquellos ex empleados que reciban estos beneficios por haber cumplido únicamente los requisitos de las resoluciones de la Junta Monetaria o del Directorio del Banco Central del Ecuador, se les pagará únicamente y por todo concepto, una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social.*

No tendrán derecho a percibir pensión de jubilación, o de ninguna otra naturaleza, aquellos ex empleados del Banco Central del Ecuador que compensaron en tiempo o pagaron aportes anticipadamente, como mecanismos para cumplir requisitos de jubilación; ni aquellos ex empleados del Banco Central del Ecuador que, habiendo sido miembros de la Junta Monetaria o el Directorio, aprobaron cualquiera de las resoluciones o regulaciones que guardan relación con esos sistemas de jubilación y de los cuales hayan resultado posteriormente beneficiados.

La Contraloría General del Estado, en el término de treinta (30) días, establecerá los valores que actualmente existan en las cuentas del Banco Central del Ecuador afectadas al pago de pensiones jubilares, y que correspondan a: recursos aportados por el Banco Central, aportes de los servidores y rendimientos financieros; luego de lo cual, los valores correspondientes al aporte personal y los rendimientos que específicamente estos aportes personales hubieron generado, serán entregados a los servidores, en no más de sesenta (60) días, siempre que no existan deudas pendientes con el Banco Central por concepto de préstamos hipotecarios o por cualquier otro concepto, en cuyo caso procederá

2. El caso No. 73-09-IN fue tratado en la sesión del Pleno de la Corte Constitucional de 24 de febrero de 2021 en el que por una parte se conoció la ponencia del Juez Constitucional Ponente Enrique Herrería Bonnet; y, por otra se conoció la excusa presentada en Memorando No. 0027-2021-CCE-CCP por la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, la misma que fue negada, como consta en el Memorando de la Secretaría General del Organismo No. CC-SG-2021-129 de 25 de febrero de 2021.

3. En la sesión del Pleno de la Corte Constitucional efectuada de 03 de marzo de 2021 se aprobó la Sentencia No. 73-09-IN/21 con el voto afirmativo de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes al que se suma el voto concurrente del Juez Constitucional Alí Lozada Prado; y, contándose con el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín que lo suscriben en los siguientes términos.

II. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

2.1. El derecho y principio de la seguridad jurídica

4. El análisis constitucional de la disposición jurídica impugnada debe insertarse en el contexto normativo en el cual fue expedida, ya que el derecho a la seguridad jurídica prevé un principio que irradia al ordenamiento jurídico, esto es, que las personas cuenten con la certeza y certidumbre en cuanto a que las disposiciones normativas a cuyo amparo se han generado múltiples situaciones jurídicas se encuentran resguardadas y protegidas por un marco normativo determinado y previsible; impidiéndose que su modificación se produzca de forma intempestiva y repentina, sin proseguir los procedimientos regulares por parte de autoridad competente y establecidos previamente, como expresión del postulado de proscripción de la arbitrariedad[2].

5. La aplicación de la normativa vigente al momento del surgimiento de las situaciones jurídicas, confiere un doble aseguramiento: i) afianza la validez de la celebración, emisión o expedición del acto jurídico, debiéndose entender que cuenta con juridicidad; y, ii) ampara el respeto a los derechos adquiridos derivados de la aplicación de las normas bajo cuya vigencia se generaron situaciones jurídicas consolidadas.

---

su inmediata compensación, los demás rubros serán reintegrados a las respectivas cuentas del Banco Central" (énfasis agregado).

[2] Entre otras, véase las Sentencias Nos. 323-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019; 17-14-IN/20 de 24 de junio de 2020; y, 237-15-EP/20 de 2 de septiembre de 2020.

6. La resolución de este caso, plantea entonces dilucidar los siguientes problemas jurídicos:

¿La constitución del Fondo de Pensiones y su transformación en el Fondo Complementario Previsional Cerrado del Banco Central del Ecuador (FCPC-BCE) estuvo amparada por el ordenamiento jurídico vigente y debe respetarse en atención al principio de seguridad jurídica?

¿El régimen complementario de mejora a las prestaciones jubilares en el Banco Central del Ecuador era equiparable al seguro general obligatorio?; y,

¿La eliminación y reducción de las pensiones complementarias de los jubilados del BCE fue regresiva?

2.2. ¿La constitución del Fondo de Pensiones y su transformación en el FCPC-BCE estuvo amparada por el ordenamiento jurídico vigente y debe respetarse en atención al principio de seguridad jurídica?

7. El antecedente de la asunción de la obligación patronal del BCE para con sus funcionarios y servidores se remonta a la primera Ley de Régimen Monetario publicada en el Registro Oficial No. 149 de 13 de marzo de 1948, cuyo artículo 184 inciso tercero dispuso: *"El Banco Central hará anualmente con cargo a gastos, la provisión que sea necesaria para constituir el fondo de reserva y jubilación... Dicha provisión comprenderá también las sumas indispensables para cubrir ciertos beneficios adicionales que si bien no están contemplados en el Código del Trabajo, el Banco Central ha acostumbrado o acuerde conceder a los funcionarios y empleados"* (énfasis agregado).

8. La Ley de Régimen Monetario publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 930 de 07 de mayo 1992 en el artículo 70 consagró la autonomía administrativa, financiera y técnica del BCE.

9. La constitución del Fondo de Pensiones del BCE, es consecuencia de esta autonomía y del mandato de asumir esa obligación patronal del empleador. Así, el artículo 1 de la Resolución de la Junta Monetaria No. JM–446–FPJ de 03 de junio de 1992 dispuso: *"Los aportes que realice el Banco Central del Ecuador al Fondo establecido en este Reglamento cubre la obligación patronal de jubilación con sus empleados y con sus actuales y futuros jubilados y pensionistas"* (énfasis añadido).

10. Es decir el BCE, como patrono, asumió un deber jurídico bajo el diseño de su autonomía y el esquema de su régimen de personal propio. El artículo 261 de la Constitución Política del Ecuador de 1998 publicada en el Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998 dispuso: *"Art. 261.- El Banco Central del Ecuador, persona jurídica de derecho público con autonomía técnica y administrativa, tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera,*

crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo, velar por la estabilidad de la moneda" (énfasis agregado). [3]

11. Por disposición de la Superintendencia de Bancos y Seguros en Resoluciones Nos. SBS-2003- 757 de 07 de noviembre de 2003 y SBS-2004-740 de 16 de septiembre de 2004, el Fondo de Pensiones del BCE se transformó en un Fondo Complementario Previsional Cerrado (FCPC-BCE), dado por Resolución del Directorio del Banco Central del Ecuador No. DBCE-155-FPJ de 07 de enero de 2004, el que fue aprobado una vez revisado y verificado el cumplimiento de requisitos mediante Resolución de la Superintendencia de Bancos No. SBS-2005-0154 publicada en el Registro Oficial No. 6 de 28 de abril de 2005.[4]

12. Por lo tanto, el Fondo de Pensiones y el FCPC-BCE se sujetaron al ordenamiento jurídico vigente; y, por respeto al principio constitucional de seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución promulgada el 20 de octubre de 2008, no podía generarse una incertidumbre intempestiva a las situaciones jurídicas consolidadas que se constituyeron bajo el amparo de la normativa vigente en su momento.

2.3. ¿El régimen complementario de mejora a las prestaciones jubilares en el Banco Central del Ecuador era equiparable al seguro general obligatorio?

13. La esencia de los fondos complementarios y de la posibilidad de conformarlos con el propósito de mejorar las contingencias del SGO, fue establecida por el artículo 61 de la Constitución de 1998 que dispuso: *"Art. 61.- Los seguros complementarios estarán orientados a proteger contingencias de seguridad social no cubiertas por el seguro general obligatorio o a mejorar sus prestaciones, y serán de carácter opcional. Se financiarán con el aporte de los asegurados, y los empleadores*

---

[3] La reforma a la Ley de Régimen Monetario publicada en Suplemento del Registro Oficial No. 20 de 07 de septiembre de 1998, confirmó esta autonomía, así el artículo 70 dispuso:
"Art. 70.- El Banco Central del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica y administrativa y patrimonio propio. Tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo velar por la estabilidad de la moneda. Su organización, funciones y atribuciones, se rigen por la presente Ley, su estatuto y los reglamentos internos, así como por las regulaciones y resoluciones que dicte su Directorio" (énfasis añadido).
En la Codificación de la Ley de Régimen Monetario publicada en el Primer Suplemento del Registro Oficial No. 196 de 26 de enero de 2006, el artículo 50 reiteró esta autonomía del BCE.
La Procuraduría General del Estado (PGE) emitió dictámenes que confirman la autonomía del BCE, así los pronunciamientos contenidos en el Oficio 003725 de 11 de enero de 2007, Oficio No. 0031288 de 05 de febrero de 2007 y Oficio No. 05395 de 22 de octubre 2007 (R.O. 277 de 19 de febrero de 2008).

[4] Esta aprobación contó con varios informes de revisión de requisitos legales y técnicos actuariales contenidos en los Oficios No. DNSS-2005-075 de 21 de enero de 2005 y Oficio No. DNSS-2005- 167 de 08 de abril de 2005, razón por la cual el Estatuto del Fondo fue aprobado mediante Resolución de la Superintendencia de Bancos No. SBS-2005-0154 de 12 de abril de 2005 publicada en el Registro Oficial No. 6 de 28 de abril de 2005.

podrán efectuar aportes voluntarios. Serán administrados por entidades públicas, privadas o mixtas, reguladas por la ley" (énfasis agregado).

14. La naturaleza complementaria de estos fondos está dada en los artículos 220 y 224 de la Ley de Seguridad Social (R.O. S. 465 de 30 de noviembre de 2001), en los que se dispuso:

"Art. 220.- De la formación de los fondos complementarios.- Los afiliados al IESS, independientemente de su nivel de ingresos, podrán efectuar ahorros voluntarios para mejorar la cuantía o las condiciones de las prestaciones correspondientes al Seguro General Obligatorio o a proteger contingencias de seguridad no cubiertas por éste.

Los ahorros voluntarios se depositarán directamente en las empresas adjudicatarias administradoras del ahorro previsional, y los fondos acumulados por este concepto se administrarán como fondos separados de conformidad con el Reglamento.

Los fondos privados de pensiones con fines de jubilación actualmente existentes, cualquiera sea su origen o modalidad de constitución, se regirán por la misma reglamentación que se dicte para los fondos complementarios y, en el plazo que aquella determine, deberán ajustarse a sus disposiciones que, en todo caso, respetarán los derechos adquiridos por los ahorristas.

Art. 224.- Regulación de los fondos complementarios de ahorro voluntario.- Primer inciso.- La reglamentación, sin dejar de considerar sus fines, podrá determinar un régimen de administración más flexible, de diferente estructura, mayor diversificación y disponibilidad para los ahorros voluntarios, que el establecido por esta Ley para los ahorros obligatorios" (énfasis añadido).

15. En tal virtud, la esencia de estos fondos es que los beneficios se mantendrán como derechos adquiridos, ya que se constituyen en seguros adicionales que tienen requisitos más flexibles para su disponibilidad; y, por eso, no pueden confundirse con la jubilación patronal, ni tienen relación alguna con los requisitos del sistema de seguridad social ordinario.

16. Es más, el artículo 225 de la Ley de Seguridad Social (LSS) que se encuentra vigente establece: *"Art. 225.- Derechos adquiridos.- Los afiliados, jubilados y derechohabientes que estuvieren en goce de derechos adquiridos bajo los regímenes de la Ley Codificada del Seguro Social Obligatorio o de los seguros complementarios establecidos por entidades con personería jurídica, creados antes de la vigencia de esta Ley, continuarán en el ejercicio de los mismos"* (énfasis agregado).

17. En este punto es necesario enfatizar que el régimen previsional complementario forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Social, es una parte del mismo y por esta razón no afecta al sistema en su conjunto e integralidad. Justamente un régimen complementario aporta para poder alcanzar prestaciones suficientes para garantizar una vida digna.

18. En este contexto, el Oficio del Intendente Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos No. INSS-2008-772 de 19 de agosto de 2008 acogido en Resolución del Directorio del Banco Central del Ecuador No. DBCE-227-FPJ de 04 de marzo de 2009 que dispuso el reajuste e incluso la supresión de las pensiones de los jubilados del BCE; y, luego la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario (R.O. S. 40 de 05 de octubre de 2009) no podían alterar estos derechos adquiridos.[5]

19. Esto, porque la adopción de un régimen de prestaciones adicionales voluntarias debe comprenderse desde del concepto de mejora de la previsión de contingencias con el aporte de los trabajadores y empleador. Es una concepción que no debe confundirse con la jubilación ordinaria y la jubilación patronal, se trata de fondos complementarios adicionales al SGO, cuya naturaleza es la mejora voluntaria de las prestaciones.[6]

---

[5] En este punto se deja constancia de lo que disponen los artículos 132 numerales 1 y 6 y 137 de la Constitución:
"Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:
1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.
Art. 137.- El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite. Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos" (énfasis añadido).

[6] Es importante relievar que el criterio de la ex Corte Constitucional en la Sentencia No. 077-13-SEP-CC en cuanto *"que el derecho a la jubilación patronal es parte del derecho a la jubilación universal"*, ha sido superado por la actual Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia No. 17-14-IN /20 de 24 de junio de 2020 que señala:
"27. La Corte considera que el sistema de seguridad social comporta una compleja estructura conformada por aportes, contribuciones, prerrogativas y responsabilidades compartidas (Sentencia 49-16-IN/19). El sistema de pensiones para los trabajadores privados presenta al menos dos pilares, claramente diferenciados: i) un sistema de pensiones público obligatorio normado por la Ley de Seguridad Social; y, ii) un sistema privado complementario de carácter voluntario previsto por la misma ley y regulado por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. 28. Los FCPC con recursos privados obedecen a la lógica del segundo pilar del sistema de pensiones. A partir de la vigencia del COMF la potestad normativa la ejerce la Junta, la cual ha reformado en varias ocasiones la regulación de los FCPC. Actualmente, está permitido que los FCPC se organicen como entidades de derecho privado, ofrezcan prestaciones (jubilación, cesantía, y jubilación-cesantía), reciban aportes (personal, adicional y patronal), se administren bajo el régimen de capitalización individual (cuentas individuales) o de reparto (beneficio definido-principio de solidaridad), diferencia el origen del aporte (recursos privados o públicos), entre otras.
30. La Corte considera que, de acuerdo con los artículos 34 y 367 de la Constitución, la seguridad social es un derecho irrenunciable que se rige por los principios de universalidad, suficiencia y eficiencia. Se

20. En tal virtud, al haberse dispuesto un reajuste y supresión de prestaciones jubilares en el BCE, confundiéndolas con la jubilación patronal y con el seguro general obligatorio, las medidas dadas por la entidad, incluso con anterioridad a la expedición de la norma legal; y, la disposición legal impugnada, resultaron en disposiciones carentes de juridicidad al irrespetar los derechos adquiridos de los beneficiarios, a más de ser anti técnicas.[7]

2.4. ¿La eliminación y reducción de las pensiones complementarias de los jubilados del BCE fue regresiva?

21. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la Sentencia del caso Muelle Flores Vs. Perú de 06 de marzo de 2019 ha señalado que *"la pensión por jubilación derivada de un sistema de contribuciones o cotizaciones, es un componente de la seguridad social que busca satisfacer la necesidad de subsistencia económica que persiste para quien dejó de trabajar, al cumplirse la contingencia con base en la supervivencia más allá de la edad prescrita. En estos casos, la pensión de vejez es una especie de salario diferido del trabajador, un*

---

trata de un derecho de vital importancia para garantizar a todas las personas su dignidad humana frente a circunstancias que privan su capacidad de ejercer plenamente sus derechos constitucionales. Su fin es proteger a las personas frente a contingencias producidas por diferentes causas, tales como enfermedad, maternidad, incapacidad, invalidez, desempleo, muerte, vejez, entre otras circunstancias (Sentencias 904-12-JP/19 y 23-18-IN/19)

31. En el caso, se alega que la prohibición de los FCPC para administrar mejoras a la pensión jubilar vulnera el derecho a la seguridad social. La Corte estima que la jubilación patronal y las prestaciones complementarias son totalmente diferentes. La jubilación patronal es un derecho irrenunciable del trabajador, una obligación del empleador, reglada y calculada con base al Código de Trabajo. Mientras que, la prestación complementaria es un acto voluntario del trabajador -que puede o no existir-, no es una obligación del empleador, esta normada conforme la Ley de Seguridad Social, la reglamentación de la Junta, y los estatutos de los FCPC (...)

*36. Respecto a la supuesta inobservancia del principio de reserva legal, la Corte ha señalado que si bien la Constitución establece una reserva de ley para la regulación del ejercicio de derechos y garantías constitucionales, se admite que normas inferiores a la ley puedan hacerlo siempre que existan delegación expresa del legislador y sujeción a las disposiciones constitucionales, convencionales y legales (Sentencia No. 38-13-IS/19). En este caso, se descarta el cargo, porque la facultad de regulación de los FCPC fue otorgada a la Junta por la Asamblea Nacional a través de los artículos 13 y 14.41 del COMF, misma que tenía la Superintendencia de Bancos antes de su vigencia" (*énfasis añadido).

[7] En este punto se deja constancia que no se comparte con las decisiones de la ex Corte Constitucional dadas en la Resolución No. 0018-2009-RA de 28 de septiembre de 2009 que negó el amparo constitucional interpuesto por los Jubilados del BCE en contra del Oficio No. INSS.2008-772 del 19 de agosto de 2008; y, en la Sentencia No. 207-14-SEP-CC (caso No. 0552-11-EP) de 20 de noviembre de 2014 que aceptó la acción extraordinaria de protección del Gerente General del Banco Central del Ecuador dejando sin efecto la acción de protección propuesta de la aplicación de la Resolución del Directorio del Banco Central del Ecuador No. DBCE-227-FPJ de 04 de marzo de 2009, que le fue concedida al jubilado Augusto José Tamariz Baquerizo por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 25 de enero del 2011.

derecho adquirido luego de una acumulación de cotizaciones y tiempo laboral cumplido"[8] (énfasis agregado).

22. Es decir, trasladando este criterio a la seguridad social del Ecuador, el seguro general obligatorio (SGO) a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es un componente del sistema, pero no es su todo. Por ello, no debería, ni podría excluirse por completo del contenido del derecho irrenunciable a la seguridad social, las prestaciones de mejoramiento de la pensión entregada por el IESS, puesto que persiguen el fin de otorgar a las personas adultas mayores que ya no pueden realizar actividades laborales, una existencia decorosa; más aún cuando la pensión del SGO, en ciertos casos, es insuficiente para garantizar una vida digna, conectándose de esta forma los derechos consagrados en los artículos 34 y 66 número 2 de la Constitución. Este es el fundamento para que los beneficios complementarios adicionales con base a contribuciones voluntarias, se constituyan en derechos adquiridos.

23. En este contexto, el artículo 11 numeral 8 de la Constitución establece: *"El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos*" (énfasis añadido).

24. Por lo tanto, para el análisis de la prohibición de regresividad de los derechos, el voto de mayoría debió tener en cuenta el indicado criterio jurisprudencial de la Corte IDH, que establece el carácter intangible de los beneficios complementarios al SGO; lo que se relaciona a su vez con uno de los principios del derecho al trabajo, siendo la seguridad social derivación de aquel, contemplado expresamente en el artículo 326 No. 2 de la Constitución que establece: *"Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles"*.

25. Esto en concordancia con lo expuesto por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), que en la Observación General No. 3 ha establecido que: *"todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga"*; y, en la Observación General No. 19 ha indicado que: *"El derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como*

[8] Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Muelle Flores Vs. Perú de 06 de marzo de 2019, párr. 185. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf

del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales". [9]

26. En el presente caso, las juezas que suscribimos este voto consideramos que claramente hubiera sido menos gravoso modificar la estructura del fondo en lugar de eliminarlo; y, que el Estado no proveyó razón suficiente de por qué la única solución viable era la disolución total del fondo complementario previsional cerrado, si su existencia estaba permitida por la Constitución y la Ley de Seguridad Social vigentes en el momento. Se debe considerar que el estándar del principio de progresividad y no regresividad implica descartar las demás opciones de optimización de recursos[10].

27. El principio de progresividad y no regresividad de los derechos, atañe que no pueden ser anulados o desnaturalizados en su esencia, ya que únicamente por una razón plenamente justificada en la Constitución y/o en el bloque de constitucionalidad pueden establecerse límites para su ejercicio[11].

28. En lugar de las medidas tomadas, podían buscarse otras alternativas, bajo el criterio de una consideración cuidadosa conectada con el contexto de la interdependencia entre todos los derechos de las personas y del aprovechamiento eficaz y máximo posible de los recursos disponibles, a través de un estudio actuarial que determine un monto equilibrado para todas las pensiones complementarias (pues no se desconoce que algunas contaban con valores altos), considerando como parámetro razonable el promedio de las prestaciones adicionales concedidas en la entidad, evitándose la afectación del derecho a la seguridad social y el sometimiento a restricciones poco razonables de la cobertura social existente.

29. En conclusión, la disminución y eliminación de las pensiones de los accionantes, basada en una comparación con las pensiones de la seguridad social ordinaria, fue regresiva y no cumple con los parámetros de idoneidad, necesidad, ni proporcionalidad. Respecto a la idoneidad, no la cumple en razón de que no se adecúa el medio a un fin constitucionalmente válido, al partir de circunstancias distintas (prestaciones adicionales y seguro general obligatorio no son equiparables); tampoco la necesidad, puesto que su implementación resultó ser la más gravosa y lesiva (cuando de por medio podían haberse implementado otras

---

[9] Comité DESC, Observaciones Generales No. 3 emitida en el año 1990, párr. 9; y, No. 19 emitida en el año 2007, párr. 9
Disponibles en: https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-3-indole-obligaciones-estados-partes
https://www.refworld.org.es/publisher,CESCR,GENERAL,,47d6667f2,0.html

[10] En la Superintendencia de Bancos inclusive ya se habían tomado medidas para subsanar los problemas financieros y el FCPC-BCE estaba bajo un plan de ajuste a 25 años. Así, se le autorizó un régimen para ajustar su sostenibilidad sobre la base de estudios actuariales en Oficio No. INIF-SAIFQ-2005-00610 de 14 de abril de 2005 y Oficio No. INIF-SAIFQ-2005-02415 de 07 de noviembre de 2005.

[11] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 49-16-IN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 55.

acciones); ni la proporcionalidad estricta, pues terminó por generarse un desequilibrio entre el derecho adquirido y la medida implementada (sobre todo en aquellos casos en que se dio una disminución significativa y en especial cuando fueron eliminadas las pensiones adicionales).

30. Aun si aceptamos como válido el fin conforme al cual la sentencia de mayoría ha justificado esta norma, esto es, la necesidad de corregir un *"desequilibrio manifiesto entre funcionarios públicos"*, la medida resulta desproporcionada. La modificación de las pensiones de los ex trabajadores del BCE no se limitó a equipararlas con las del resto del sector público, sino que en muchos casos las redujo hasta niveles ínfimos y en otros directamente las eliminó por completo. Esto permite concluir que esta norma tuvo un efecto sancionatorio respecto de un grupo de personas que había accedido a estas pensiones cumpliendo con la normativa que se encontraba vigente en ese momento. Esto, a su vez, tuvo como efecto haber dejado a personas de la tercera edad sin una pensión que les permita satisfacer sus necesidades más básicas, lo que implica una afectación que excede en demasía cualquier supuesto beneficio que podía haberse perseguido con esta norma.

31. En nuestro criterio, no se puede exigir a personas que accedieron a un beneficio cumpliendo la normativa vigente en ese momento, prever que décadas después se consideraría estos beneficios como un *"desbalance"*, ni existe justificación para que a estas personas se les prive de recibir la pensión de la que dependían para mantener una vida digna, en un momento de su vida en el que ya no se encontraban en la posibilidad de trabajar o desarrollar otras actividades económicas.

32. Tampoco puede ignorarse que, por efecto de la desidia con la que actuaron conformaciones previas de esta Corte[12], este caso permaneció sin resolución desde el año 2009. Durante todo ese tiempo las personas afectadas por la norma impugnada fueron privadas de su derecho a recibir una retribución económica que les permita satisfacer sus necesidades básicas, generando así una afectación grave a su derecho a una vida digna, cuestión que no fue considerada por la sentencia de mayoría.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, las juezas que suscribimos este voto consideramos que se debió resolver declarar la inconstitucionalidad de la disposición general tercera incisos segundo, tercero y cuarto de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 40 de 05 de octubre de 2009.

[12] Esta conformación de la Corte ha reprochado esta actuación por ejemplo en la Sentencia No. 0838-12-EP/19 de 04 de septiembre de 2019.

Notifíquese y publíquese.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2021.03.18 12:01:04 -05'00'

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Fecha: 2021.03.18 12:17:17 -05'00'

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Firmado digitalmente por HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2021.03.18 15:02:53 -05'00'

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

DANIELA SALAZAR MARIN
Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.03.18 12:12:48 -05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en la causa 73-09-IN, fue presentado en Secretaría General el 15 de marzo de 2021, mediante correo electrónico a las 15:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración y ampliación No. 73-09-IN/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito, D.M.- 31 de marzo de 2021.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 31 de marzo de 2021, avoca conocimiento de la causa Nº. 73-09-IN, *acción pública de inconstitucionalidad*. Agréguense al expediente constitucional los escritos de 22 y 23 de marzo de 2021, presentados por el señor Fabián Miranda Flores y por el señor Franklin Robles López, respectivamente.

I. Antecedentes

1. El 3 de marzo de 2021, la sentencia Nº. 73-09-IN/21 fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor ("**sentencia**"), de los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; y, cuatro votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

2. El 18 de marzo de 2021, consta la razón de la Secretaria General de la Corte Constitucional, en la que certifica haber notificado la sentencia a los sujetos procesales en el indicado día.

3. Respecto de la mencionada sentencia, se presentaron los siguientes escritos:

1. Solicitud de 22 de marzo de 2021 del señor Fabián Miranda Flores, quien afirma comparecer en representación de los ex empleados y trabajadores del Banco Central; y,

2. Solicitud de aclaración y ampliación de la sentencia, presentada el 23 de marzo de 2021 por el señor Franklin Robles López, en representación de la parte accionante.

II. Legitimación y oportunidad

4. El primer inciso del Art. 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional establece que de las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contado a partir de su notificación.

5. Al efecto, los mentados recursos procesales están disponibles únicamente para quienes fueron parte del proceso; no obstante esta Corte también ha reconocido que, de forma excepcional, podrá resolver pedidos de aclaración o ampliación de otros sujetos, cuya acción u omisión sea necesaria para la ejecución de la decisión.[1]

[1] Auto de ampliación, causa No. 46-12-IS/20 de fecha 21 de octubre de 2020, párr. 4.

6. El señor Franklin Robles López se encuentra legitimado para la interposición de los recursos de aclaración y ampliación, en su calidad de Presidente del Directorio[2] y representante de la asociación accionante, esto es, la "Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador – Casa Matriz"; calidad que acreditó con el nombramiento de su designación y con su participación durante el proceso constitucional. Además, el escrito ha sido presentado de manera oportuna, es decir, dentro de los tres días subsiguientes a la fecha de notificación de la sentencia.

7. Por otra parte, el señor Fabián Miranda Flores ha sido uno de los sujetos procesales de la presente causa, en calidad de tercero interesado[3]; sin embargo, éste no se encuentra legitimado para interponer los recursos de aclaración y ampliación de la sentencia, dado que no fue parte procesal ni se requiere de su actuación directa para ejecutar dicha decisión.

8. No obstante lo expuesto, de la revisión del escrito del señor Fabián Miranda Flores no se desprende la interposición de los recurso de aclaración o ampliación, en estricto sentido, sino otra solicitud que amerita un pronunciamiento por parte de este Organismo, de manera que ambos escritos serán atendidos en la sección subsiguiente.

III. Pronunciamiento sobre los escritos

3.1. Escrito del señor Fabián Miranda Flores de fecha 22 de marzo de 2021.

3.1.1 Solicitud concreta

9. El compareciente solicita "*que se restituya el Fondo para liquidar las pensiones y no ser una carga para el Banco Central del Ecuador*".

3.1.2 Resolución

10. El artículo 440 de la Constitución prescribe que las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables.

11. De la revisión integral del escrito bajo análisis, se observa que el peticionario ha planteado una pretensión relacionada a la materia principal de esta acción, cuyo pronunciamiento definitivo ya fue dictado a través de la sentencia de la presente causa.

12. Por lo tanto, su pedido no es procedente, en razón de que el carácter definitivo e inapelable de las sentencias de la Corte Constitucional, impiden que éstas puedan ser alteradas o modificadas, como lo pretende. Por lo tanto, se niega la solicitud.

---

[2] En el Art. 23 del Estatuto de la "Unión de Jubilados del Banco Central del Ecuador – Casa Matriz", denominado "Del Presidente", se estipula dentro de sus atribuciones y deberes "*a) Representar legal, judicial y extrajudicialmente a la Unión (...)".*

[3] Escrito inicial de comparecencia consta a fojas 547 del expediente constitucional.

3.2 Escrito del señor Franklin Robles López de fecha 23 de marzo de 2021.

13. El escrito presentado por el señor Franklin Robles ("**peticionario**") contiene solicitudes de aclaración y ampliación de la sentencia, que se encuentran comprendidas dentro de las siguientes secciones:

1. Aclaración y ampliación sobre puntos de la parte considerativa/dispositiva;
2. Aclaración y ampliación sobre puntos de la parte considerativa;
3. Aclaración y ampliación sobre el informe Nº. INSS-2008-772 y el criterio vinculante de la Procuraduría General del Estado;
4. Aclaración y ampliación sobre "*hiperpresidencialismo*";
5. Aclaración y ampliación sobre la inconstitucionalidad por la forma;
6. Aclaración y ampliación sobre problemas jurídicos planteados en el voto salvado;
7. Aclaración y ampliación respecto de principios constitucionales; y,
8. Aclaración y ampliación sobre puntos de la parte dispositiva de su sentencia.

14. Para el análisis y resolución de las solicitudes, se seguirá el orden de las secciones referidas *ut supra*.

3.2.1 "Aclaración y ampliación sobre puntos de la parte considerativa/dispositiva"

3.2.1.1 Solicitud Nº. 1

15. Que se aclare la sentencia, en el sentido de que se incorpore en la parte resolutiva, la interpretación condicionada que se realiza en el punto 6.2.6.3 de la misma.

3.2.1.2 Resolución

16. El análisis contenido en la sección Nº. 6.2.6.3. de la sentencia concluyó con la interpretación condicionada del "*inciso segundo de la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado*".[4]

17. Específicamente, la Corte declaró lo siguiente:

> *En consecuencia, esta Corte declara la interpretación condicionada de la norma impugnada en lo relativo a la reducción de las pensiones de los ex empleados del Banco Central. Este grupo de jubilados,* […] *deberán percibir una pensión que resulte proporcional al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social. En consecuencia, en virtud del principio de equidad, en ningún caso la pensión podrá ser inferior a un salario básico unificado del trabajador.*

[4] Nota al pie Nº. 123 de la sentencia Nº. 73-09-IN/21. Adicionalmente se deja constancia que en la sección No. 6.1.1. de la sentencia, se explicaron las razones por las que el objeto del control constitucional también incluiría a la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, pese que ha sido derogada.

Para garantizar el cumplimiento de esta disposición, el Banco Central deberá verificar que el monto que reciben todos los ex trabajadores a los que se les redujo la pensión, no sea inferior al límite mínimo antes señalado. Por lo que, en aquellos casos en que la prestación sea superior a este monto, no existe obligación de modificarla; mientras que, en los casos en que el monto sea inferior, el Banco Central deberá equiparar al monto referido, a la luz de principio de equidad.

18. Visto que la declaración realizada en la sección Nº. 6.2.6.3. de la sentencia atiende uno de los aspectos esenciales de la acción, se considera que la solicitud del accionante de que se replique dicha declaración en la parte decisoria, es pertinente y busca mayor claridad de la misma.[5]

19. Bajo ese contexto, se acepta la solicitud de aclaración bajo análisis, con arreglo a lo preceptuado en el artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos[6]; norma supletoria en materia constitucional[7]. En ese sentido, se aclara la parte decisoria con los agregados expuestos a continuación.

20. Aclaración Nº. 1: Después del numeral 1.2. de la parte resolutiva de la sentencia, se aclara que se deberá leer el siguiente texto:

1.3. *La constitucionalidad condicionada del inciso segundo de la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, en el sentido de que los reajustes a las pensiones, en ningún caso, podrán ser inferiores a un salario básico unificado del trabajador.*

1.3.1. *Al efecto, el Banco Central deberá verificar que el monto que reciben todos los ex trabajadores a los que se les reajustó la pensión, no sea inferior al límite mínimo antes señalado. Por lo que, en aquellos casos en que la prestación sea superior a este monto, no existe obligación de modificarla; mientras que, en los casos en que el monto sea inferior, el Banco Central deberá equiparar al monto referido.*

21. Aclaración Nº. 2: Después del actual numeral 1.4 de la parte resolutiva, se aclara que se deberá leer el siguiente texto:

1.6. *El inciso segundo de la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, deberá leerse de la siguiente manera:*

---

[5] Pese a la aclaración realizada, se deja constancia que, la Corte Constitucional ha establecido que, para el acatamiento de las decisiones judiciales, se debe tomar en cuenta no solo su parte resolutiva sino la integralidad de las decisiones (Corte Constitucional, Nº. 0004-16-SIS-CC). En esa línea, la Corte ha entendido que existen supuestos en los que las disposiciones u órdenes no solo se encuentren en la parte resolutiva de la sentencia, sino en la considerativa (Corte Constitucional, Nº. 5-13-IS/20).

[6] Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Nº. 506 de 22 de mayo de 2015. "*Artículo. 253. - Aclaración y ampliación:* […] *La aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura*".

[7] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Nº.52 de 22 de octubre de 2009. *"DISPOSICIÓN FINAL. - En todo aquello no previsto expresamente en esta Ley, se estará a lo dispuesto supletoriamente en sus reglamentos, en el Código Civil, Código Orgánico General de Procesos* […]".

> *TERCERA.-* […] *Las pensiones que por jubilación, montepío, viudedad, invalidez, etc., cuyo pago actualmente es asumido por el Banco Central del Ecuador, se reajustarán a partir de la vigencia de esta Ley de acuerdo a los montos máximos permitidos por la Ley de Seguridad Social en cuanto los beneficiarios cumplan también con los requisitos previstos en la indicada Ley. Los reajustes a las pensiones, en ningún caso, podrán ser inferiores a un salario básico unificado del trabajador. Al efecto, el Banco Central deberá verificar que el monto que reciben todos los ex trabajadores a los que se les reajustó la pensión, no sea inferior al límite mínimo antes señalado. Por lo que, en aquellos casos en que la prestación sea superior a este monto, no existe obligación de modificarla; mientras que, en los casos en que el monto sea inferior, el Banco Central deberá equiparar al monto referido.*

3.2.1.3 Solicitud Nº. 2.

¿En qué normas o principios jurídicos se funda y explique la pertinencia de su aplicación al caso en concreto, para no ajustar o adecuar las pensiones reducidas a montos superiores a un salario básico unificado del trabajador, y la subordinación a una supuesta proporcionalidad al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social?

3.2.1.4 Resolución

22. En la solicitud Nº. 2 de esta sección, el peticionario busca que la Corte explique por qué no ajustó las pensiones a montos superiores a un salario básico unificado del trabajador.

23. Al respecto, se precisa que el recurso de aclaración tiene la finalidad de corregir la obscuridad sobre un punto efectivamente contemplado en la sentencia y no sobre suposiciones o inferencias creadas por los peticionarios. En cuanto al recurso de ampliación, es menester mencionar que su objetivo es suplir la omisión judicial en el tratamiento de puntos que fueron objeto de la acción y no se contemplaron en sentencia. Aclarando que, por intermedio de dichos recursos, el juez no puede modificar su decisión, pues aquello atentaría al derecho a la seguridad jurídica y desconocería los efectos inmediatos de las sentencias en materia constitucional.[8]

24. Bajo ese entendido, se evidencia que la solicitud Nº. 2 de esta sección, no cumple los presupuestos de procedencia. Esto en virtud de que (i) se pretende que la Corte exponga las razones que justifiquen un escenario hipotético planteado por el peticionario; y, (ii) porque dicho escenario no comporta *per se* algún punto del objeto del control abstracto de la acción pública de inconstitucionalidad que pueda ser incorporado a través del recurso de ampliación.

25. Visto que la solicitud Nº. 2 de aclaración y ampliación no se adecua a los presupuestos jurídicos que rigen para su procedencia, se la niega.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nº. 045-13-SEP-CC de 31 de julio de 2013. Caso Nº. 0499-11-EP. Pág. 8.

26. En todo caso, se deja constancia que la determinación de la compensación económica dispuesta en la sentencia, se fundamentó en el principio de equidad, a partir de un control constitucional realizado a la norma impugnada, en observancia de los derechos constitucionales a la vida digna, atención prioritaria, así como en función al principio de confianza legítima. Todo lo cual, se encuentra comprendido en la sección No. 6.2.6. y párrafo 204 de la sentencia.

3.2.1.5 Solicitud concreta Nº. 3

¿En los casos en que el monto sea inferior a un salario básico unificado del trabajador, el Banco Central del Ecuador deberá equiparar y consignar a sus beneficiarios el monto referido desde la fecha de la inconstitucional reducción de las pensiones, en cada caso?

3.2.1.6 Resolución

27. La sentencia fue clara en establecer que la constitucionalidad condicionada declarada, regiría para lo venidero y no de manera retroactiva (párr. 209), por lo que no existe algún punto obscuro que amerite ser aclarado o ampliado sobre ese respecto. En ese sentido se niega lo solicitado.

3.2.2 "Aclaración y ampliación sobre puntos de la parte considerativa"

3.2.2.1 Solicitudes concretas

¿Toda vez que la Corte Constitucional reconoce que históricamente tenían derecho a las prestaciones adicionales quienes habían obtenido la pensión universal del Seguro Social Obligatorio, en qué normas o principios jurídicos se funda y explique la pertinencia de su aplicación al caso en concreto, para condicionar la constitucionalidad de la norma impugnada, al hecho de no contar con jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?

¿Toda vez que la Corte Constitucional reconoce que el Fondo Complementario Previsional Cerrado (FCPC-BCE) era de carácter privado, sin fines de lucro y comprendía un patrimonio autónomo, diferente e independiente del Banco Central del Ecuador, aprobado por la entonces Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador mediante oficio DNSS-2005-075 de 21 de enero de 2005, sírvase aclarar y ampliar los efectos jurídicos, de seguridad y certeza jurídicas que amparan a sus beneficiarios?

Sírvase aclarar y ampliar el número 4 de su sentencia, estableciendo si, remitido que fue al Pleno de la Corte Constitucional el proyecto de sentencia elaborado por la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, se procedió con la correspondiente votación; y, de haber sido así, sírvase aclarar y ampliar señalando cuál fue el resultado de tal votación, con determinación de actas y número de fojas en que se encuentra tal información dentro del proceso. Caso contrario, la afirmación de no haber sido aprobado el proyecto de sentencia elaborado por la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, induce a error, más aún si se lo hace constar dentro de una sentencia de Corte Constitucional.

3.2.2.2 Resolución

28. Las solicitudes detalladas en los párrafos *supra*, no buscan aclarar un punto específico de la sentencia, ni ampliar un punto contemplado en la misma. Al contrario, están redactadas partiendo de afirmaciones y buscan que esta Corte profundice sobre situaciones que ya fueron abordadas particularmente en las secciones 6.2.1., 6.2.2. y 6.2.4 de la sentencia. Por lo tanto, se niega lo solicitado.

29. Además, lo solicitado se refiere a un antecedente procesal, cuya información relevante fue detallada en el párrafo 4 de la sentencia, con la respectiva indicación de las fojas del expediente. Por lo que no se evidencia un aspecto obscuro que amerite ser aclarado.

30. Por lo tanto, se niega lo solicitado, sin perjuicio de que, en virtud del principio de publicidad reconocido en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional[9], el peticionario pueda dirigir su petición de información a la dependencia institucional correspondiente.

3.2.3 **"Aclaración y ampliación sobre el informe Nº. INSS-2008-772 y el criterio vinculante de la procuraduría general del estado"**

3.2.3.1 Solicitudes concretas

[…] *sírvase aclarar y ampliar su sentencia, respecto de los efectos jurídicos del pronunciamiento vinculante de la Procuraduría General del Estado* […].

[…] *sírvase aclarar y ampliar su sentencia incorporando los criterios (del informe INSS-2008-772) antes señalados en su análisis, señalando en qué normas o principios jurídicos se funda para descartar cada uno de los puntos referidos* […].

¿En qué normas o principios jurídicos se funda y explique la pertinencia de su aplicación al caso en concreto, para considerar que el sistema adoptado por el Banco Central del Ecuador se trata de un sistema sui géneris, independiente del sistema administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?

[…] *sírvase aclarar y ampliar su sentencia respecto de si tal disposición con rango constitucional, regía para lo venidero o con efectos retroactivos; y, si tal personal que había ingresado al Banco Central del Ecuador, antes de la reforma constitucional de 1996, gozaba o no de un derecho adquirido a la jubilación a cargo del empleador o jubilación patronal.*

[…] *sírvase aclarar y ampliar su sentencia señalando en qué normas o principios jurídicos se funda el punto 117 de su sentencia y explique la pertinencia de su aplicación al caso en concreto.*

[9] Artículo agregado por el artículo 2 de Resolución de la Corte Constitucional Nº. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento Nº. 33 de 27 de enero del 2020.

[…] *sírvase aclarar y ampliar su sentencia, señalando ¿cuáles fueron al momento de la expedición del acto normativo impugnado, las razones reales que tornaron necesaria la reducción del desarrollo de nuestro derecho social, señalando en qué normas o principios jurídicos se funda usted para el efecto?* […].

[…] *no se ha realizado un análisis financiero del Estado ecuatoriano y su sostenibilidad en la época en que fue expedido el acto normativo impugnado. De haber realizado tal esfuerzo y cuidado de las finanzas públicas, no se habría verificado el descalabro económico que sufrió el Ecuador a partir del manejo económico en el período 2007 – 2017.*

[…] *se aclare y amplíe su sentencia, respecto de cómo contribuyó la reducción de nuestro derecho social y el uso de los recursos del Fondo Complementario Previsional Cerrado del Banco Central del Ecuador, a la estabilidad financiera del Estado y su sostenibilidad,* […] *Para el efecto, se servirá aclarar y ampliar su sentencia, considerando la referencia realizada en el voto salvado de esta misma sentencia 73-09-IN/21, que transcribo a continuación* […].

[…] *sírvase aclarar y ampliar su sentencia, señalando ¿en qué hechos fácticos, normas o principios jurídicos se funda usted para establecer que los servidores públicos del Banco Central del Ecuador no gozan de jubilación patronal y otras mejoras, pese a la naturaleza jurídica de su empleador desde su constitución hasta las reformas constitucionales de 1996; y, por lo tanto como derechos adquiridos? Para el efecto, se servirá aclarar y ampliar su sentencia, considerando los números 18, 19 y 20 del voto salvado de esta misma sentencia 73-09-IN/21, que transcribo a continuación* […].

[…] *Sobre la sección de la sentencia sobre el derecho a la igualdad, el peticionario solicita su aclaración y ampliación sírvase aclarar y ampliar los puntos 165 de su sentencia, señalando ¿en qué hechos fácticos, normas o principios jurídicos se funda usted para establecer que no existe situación comparable entre los jubilados del Banco Central del Ecuador y los demás jubilados del sector público, estableciendo montos y valores que sirvieron de base para el efecto. También se servirá aclarar y ampliar su sentencia en este punto, respecto de referencia realizada en el voto salvado de esta misma sentencia 73-09-IN/21, lo que transcribo a continuación* […].

3.2.3.2 Resolución

31. Las solicitudes esgrimidas en la presente sección conllevan una serie de interrogantes del peticionario, que dejan en evidencia su mera inconformidad con las disposiciones y principios aplicados en la sentencia, dado que, solicita que se produzcan otras diferentes, porque según su criterio, las consideraciones del voto salvado y otras decisiones son las que debieron primar en el caso concreto.

32. Aquello no puede ser materia de los recursos de aclaración y ampliación, no solo por contravenir sus requisitos esenciales, sino porque pretenden una modificación de lo resuelto en sentencia, contrariado la prescripción establecida en el artículo 440 de la Constitución. Por lo tanto, se niega lo solicitado.

33. Adicionalmente, en esta sección se busca un pronunciamiento sobre los efectos jurídicos de un informe emitido por la Procuraduría General del Estado; situación tal

no corresponde en estricto sentido al objeto de la acción pública de inconstitucionalidad; razón por la que lo solicitado deviene en improcedente.

3.2.4 "Aclaración y ampliación sobre "hiperpresidencialismo"

3.2.4.1 Solicitudes concretas

En relación al punto 49 de su sentencia, sírvase aclarar y ampliar respecto de la coyuntura de hiperpresidencialismo imperante en la década comprendida entre 2007 y 2017. Hecho lo cual, sírvase aclarar y ampliar su sentencia respecto de los hechos consecuentes generados por la Superintendencia de Bancos y Seguros para el desconocimiento por sí y ante sí, de derechos adquiridos a través del informe de auditoría número INSS-2008-772; por el Directorio del Banco Central del Ecuador, para la afectación de un primer grupo de jubilados del Banco Central del Ecuador, a través de la Resolución DBCE-227-FPJ; y, por la Asamblea Nacional, a través de la expedición de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, todo lo cual tuvo como único objetivo la regresividad de derecho.

En este punto, también se servirá aclarar y ampliar su sentencia, respecto de las decisiones de la Corte Constitucional contenidas en Sentencia número 207-14-SEP-CC, mediante la cual se acepta la acción extraordinaria de protección en favor del Banco Central del Ecuador, misma que dejó sin efecto la acción de protección concedida en favor del ciudadano jubilado de la Entidad, el señor Augusto José Tamariz Baquerizo, cuando la actual Corte Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de la concesión de garantías jurisdiccionales en favor de las entidades del Estado […].

3.2.4.2 Resolución

34. El acontecimiento social y el caso particular del señor Augusto José Tamariz Baquerizo, que a criterio del peticionario debe ser incluido en sentencia, no se fundamenta en ningún aspecto obscuro de alguna consideración particular de la sentencia, ni en alguna pretensión correspondiente al objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Por tal motivo, se niega lo solicitado por no obedecer al objeto de los recursos interpuestos.[10]

3.2.5 "Aclaración y ampliación sobre la inconstitucionalidad por la forma

3.2.5.1 Solicitud concreta

[…] *En el punto 62 de su sentencia, su Autoridad se refiere a la inconstitucionalidad por la forma del acto normativo impugnado, dejando constancia del señalamiento que el compareciente hiciera en varias ocasiones, sin que se pronuncie su Autoridad en sentido alguno. Al respecto sírvase aclarar y ampliar su sentencia respecto del particular* […].

[10] Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Nº. 506 de 22 de mayo de 2015. *"Artículo 253. - Aclaración y ampliación. - La aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas".*

3.2.5.2 Resolución

35. El asunto relativo a la inconstitucionalidad por la forma fue objeto de análisis en la sección 6.1. de la sentencia. De manera que no corresponde a la verdad procesal la supuesta falta de pronunciamiento. Por lo tanto, se niega lo solicitado.

3.2.6 "Aclaración y ampliación sobre problemas jurídicos planteados en el voto salvado"

3.2.6.1 Solicitud concreta

36. En esta sección, el peticionario hace transcripciones de ciertos extractos del voto salvado solicitando que éstos sean considerados en la sentencia de mayoría.

3.2.6.2 Resolución

37. Lo solicitado por el peticionario no se adecua a ninguno de los presupuestos previstos en la norma para la procedencia de los recursos de aclaración y ampliación[11], dado que no corresponde a algún punto obscuro en particular de la sentencia, ni sobre algún aspecto del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad que no haya sido atendido en la sentencia.

38. Es preciso mencionar que los votos salvados, por definición, están orientados a contra argumentar, total o parcialmente las razones y decisiones adoptadas en los votos de mayoría. Precisamente ese es el fundamento esencial de los votos salvados.[12] Estos tienen lugar cuando uno o más jueces tienen una comprensión diferente sobre alguna o algunas de las temáticas sometidas a decisión.

39. El hecho de que lo decidido en el voto aprobado por mayoría no sea concordante con lo afirmado en el voto salvado, responde a una consecuencia natural y lógica. Por lo tanto, realizar intentos para acoplar las dos decisiones devendría en inoficioso. Esto deja en evidencia el afán del peticionario de que la sentencia se vea modificada o alterada, por ciertas consideraciones del voto salvado, situación que contraviene la naturaleza de las sentencias de Corte Constitucional, conforme al artículo 440 de la Constitución.

40. Por lo tanto, se niega lo solicitado por el peticionario en esta sección, pues no corresponde a un asunto que deba ser aclarado o ampliado mediante esta decisión.

3.2.7 "Aclaración y ampliación respecto de principios constitucionales"

3.2.7.1 Solicitudes concretas

[11] Ibíd.

[12] Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Registro Oficial Nº. 613 de 22 de octubre de 2015. *"Artículo 38. - Votos concurrentes y votos salvados. - Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán emitir votos concurrentes o votos salvados.* […]*"*

Sírvase aclarar y ampliar su sentencia respecto de si en la presente acción de inconstitucionalidad se ha vulnerado el principio constitucional de Independencia Jurisdiccional, que no se limita solamente a la designación de los jueces en el período de gobierno 2007 – 2017 […].

Sírvase aclarar y ampliar su sentencia respecto de si en la presente acción de inconstitucionalidad se han vulnerado los principios de Independencia Externa […].

Sírvase aclarar y ampliar su sentencia respecto de si en la presente acción de inconstitucionalidad se ha vulnerado el Principio de Imparcialidad, pues lejos de verificar la anhelada heterocomposición común a todos los procesos, los anteriores miembros de la Corte Constitucional han estado estrechamente ligados al régimen de gobierno del período 2007 – 2017 […].

Sírvase aclarar y ampliar su sentencia respecto de si en la presente acción de inconstitucionalidad se han vulnerado los principios del Derecho Procesal Constitucional, tales como el de Separación de Poderes; de Instancia de Parte; de Definitividad; de Procedencia […].

3.2.7.2 Resolución

41. Los aspectos de los que se solicita aclaración y ampliación antes referidos, corresponden a inferencias del peticionario sobre un hecho que no se relaciona de forma directa a la acción pública de inconstitucionalidad. El objeto de la presente causa se circunscribió al análisis de constitucionalidad de la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado y normas conexas.

42. Bajo ese contexto, al no referirse el requerimiento del peticionario a alguna consideración en particular de la sentencia que deba ser aclarada por presunta obscuridad, se niega lo solicitado al tenor de lo prescrito en el artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos.

3.2.8 "Aclaración y ampliación sobre puntos de la parte dispositiva de su sentencia"

3.2.8.1 Solicitudes concretas y resolución

43. En esta sección el peticionario formula interrogantes que no se encuentran interconectadas entre sí, de manera que serán atendidas de forma separada.

¿Las pensiones que resulten proporcionales al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social vigente, en favor de aquellos ex empleados del Banco Central del Ecuador que, en términos de su sentencia, compensaron en tiempo o pagaron aportes anticipadamente como requisito de jubilación, que no se encuentran percibiendo la jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social,

deben ser honradas por el Banco Central del Ecuador, desde la fecha en que fueron inconstitucionalmente suprimidas?

44. La sentencia fue clara en establecer que la constitucionalidad condicionada declarada regiría para lo venidero y no de manera retroactiva (párr. 209), por lo que no existe algún punto obscuro que amerite ser aclarado o ampliado sobre ese respecto.

¿Las pensiones que resulten proporcionales al cumplimiento de los requisitos previstos para cada caso en la Ley de Seguridad Social vigente, en favor de aquellos ex empleados del Banco Central del Ecuador que fueron ex integrantes de la Junta Monetaria o Directorio del Banco Central, que no se encuentran percibiendo la jubilación universal por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, deben ser honradas por el Banco Central del Ecuador, desde la fecha en que fueron inconstitucionalmente suprimidas?

45. La sentencia fue clara en establecer que los pagos dispuestos con ocasión de la constitucionalidad condicionada declarada, corresponden que sean honrados por el Banco Central del Ecuador, conforme se dispuso en la parte resolutiva. Por lo que no existe algún punto obscuro que amerite ser aclarado o ampliado sobre ese respecto.

[…] *al aclarar y ampliar su sentencia, su Autoridad debe incorporar el pronunciamiento del voto salvado de manera íntegra* […].

46. La pregunta fue contestada en las secciones previas de esta decisión.

IV. Decisión

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

1. Aceptar la solicitud de aclaración y ampliación detallada en los numerales 3.2.1.1. de esta decisión, y en ese sentido, la parte resolutiva de la sentencia constará de los agregados expuestos a continuación.

a. Después del numeral 1.2. de la parte resolutiva de la sentencia, se aclara que se deberá leer el siguiente texto:

1.3. *La constitucionalidad condicionada del inciso segundo de la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, en el sentido de que los reajustes a las pensiones en ningún caso, podrán ser inferiores a un salario básico unificado del trabajador.*

1.3.1. *Al efecto, el Banco Central deberá verificar que el monto que reciben todos los ex trabajadores a los que se les reajustó la pensión, no sea inferior al límite mínimo antes señalado. Por lo que, en aquellos casos en que la prestación sea superior a este monto, no existe obligación de modificarla; mientras que, en los casos en que el monto sea inferior, el Banco Central deberá equiparar al monto referido.*

b. Después del actual numeral 1.4 de la parte resolutiva, se aclara que se deberá leer el siguiente texto:

1.6. *El inciso segundo de la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, deberá leerse de la siguiente manera:*

TERCERA.- […] *Las pensiones que por jubilación, montepío, viudedad, invalidez, etc., cuyo pago actualmente es asumido por el Banco Central del Ecuador, se reajustarán a partir de la vigencia de esta Ley de acuerdo a los montos máximos permitidos por la Ley de Seguridad Social en cuanto los beneficiarios cumplan también con los requisitos previstos en la indicada Ley. Los reajustes a las pensiones, en ningún caso, podrán ser inferiores a un salario básico unificado del trabajador. Al efecto, el Banco Central deberá verificar que el monto que reciben todos los ex trabajadores a los que se les reajustó la pensión, no sea inferior al límite mínimo antes señalado. Por lo que, en aquellos casos en que la prestación sea superior a este monto, no existe obligación de modificarla; mientras que, en los casos en que el monto sea inferior, el Banco Central deberá equiparar al monto referido.*

2. Negar la solicitud descrita en el numeral 3.1.1., y negar las solicitudes de aclaración y ampliación detalladas en los numerales 3.2.1.3., 3.2.1.5., 3.2.2.1, 3.2.3.1., 3.2.4.1., 3.2.5.1., 3.2.6.1., 3.2.7.1., y 3.2.8.1.

3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.04.09 11:20:34 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes; en sesión extraordinaria de miércoles 31 de marzo de 2021; las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, no consignan su voto, por haber emitido votos salvados en la sentencia 73-09-IN/21.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0073-09-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia, el voto salvado y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día jueves dieciocho de marzo de dos mil veintiuno; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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 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.