

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

24-21-IN/24 En el Caso No. 24-21-IN Niéguese la acción pública de inconstitucionalidad No. 24-21-IN/24 ..	2
2721-19-EP/24 En el Caso No. 2721-19-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección	25
1367-19-EP/24 En el Caso No. 1367-19-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 1367-19-EP	38
14-18-IN/24 En el Caso No. 14-18-IN Acéptese la acción de inconstitucionalidad No. 14-18-IN	58
31-18-IN/24 En el Caso No. 31-18-IN Desestímese la acción de inconstitucionalidad No. 31-18-IN	80
21-21-IS/24 En el Caso No. 21-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 21-21-IS	94
53-21-IS/24 En el Caso No. 53-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 53-21-IS	104



Sentencia 24-21-IN/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

CASO 24-21-IN

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

SENTENCIA 24-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional de Ecuador desestima la acción de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1290, publicado en el Registro Oficial Suplemento 788, de 13 de septiembre de 2012 al verificar que no contraviene el principio de reserva de ley establecido en el artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de marzo de 2021, Luis Fernando Almeida Morán, por sus propios derechos y en calidad de asambleísta de la República del Ecuador (“**accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad de norma por razones de fondo, en contra de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y las disposiciones transitorias del decreto ejecutivo 1290, publicado en el registro oficial suplemento 788, de 13 de septiembre de 2012 (“**decreto ejecutivo**”), el cual crea la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (“**ARCSA**”) y el Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública (“**INSPI**”), y escinde el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Dr. Leopoldo Izquieta Pérez” en el Instituto Nacional de Salud Pública e Investigaciones INSPI, y ARCSA.
2. Con fecha 04 de mayo de 2021, el accionante mediante escrito ingresado a este organismo, menciona el cambio de objeto de su demanda y expresa que es el decreto ejecutivo 1307 expedido por el presidente Lenin Moreno Garcés el 29 de abril del 2021 argumentando que este decreto deroga el decreto ejecutivo 1290, manifestando que utiliza los mismos argumentos de la demanda inicialmente presentada.
3. El 21 de junio de 2021, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión, en voto de mayoría, admitió a trámite la causa y dispuso correr traslado al órgano emisor de la normativa impugnada, a fin de que se pueda pronunciar. Además, dispuso notificar a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado para que se pronuncien sobre la demanda

de inconstitucionalidad; así como la publicación del extracto de la demanda en el portal electrónico de la Corte Constitucional y en el Registro Oficial.¹

4. El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial, Edición Constitucional número 200 de fecha 08 de julio de 2021.
5. La jueza sustanciadora con providencia de 12 de enero de 2024 avocó conocimiento del caso y dispuso su notificación a los involucrados.²

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad en el presente caso, de conformidad con lo previsto por los artículos 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), 75 numeral 1 literal d), 98 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Normas Impugnadas

7. El accionante impugna los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del decreto ejecutivo 1290, publicado en el Registro Oficial Suplemento 788, de 13 de septiembre de 2012. El contenido de los artículos es el siguiente:

Art. 1.- Crear la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria - ARCSA y el Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública - INSPI, como personas jurídicas de derecho público, con independencia administrativa, económica y financiera, adscritas al Ministerio de Salud Pública.

Art. 2.- Escindir el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Dr. Leopoldo Izquieta Pérez” en el Instituto Nacional de Salud Pública e Investigaciones -INSPI y en la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria - ARCSA.

Art. 3.- El Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública - INSPI, será la institución ejecutora de la investigación, ciencia, tecnología e innovación en el área de salud humana y será el laboratorio de referencia nacional de la red de salud pública. El Instituto tendrá su sede en la ciudad de Guayaquil.³

¹ El auto fue aprobado por las juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques. Se verifica el voto salvado del juez Hernán Salgado Pesantes.

² Se notificó a las partes procesales y a terceros interesados dentro del presente proceso.

³ Reformado por el Art. 1 del Decreto Ejecutivo 939 publicado en el Registro Oficial número 716-S, del 21 de marzo de 2016.

Artículo 4.- Son atribuciones y responsabilidades del Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública - INSPI:

1. Ejecutar los Proyectos de Investigación, Desarrollo Tecnológico e innovación que la Autoridad Sanitaria Nacional y la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología hubieren aprobado; y,
2. Proveer servicios de laboratorio especializado en salud, en función de las prioridades establecidas por la Autoridad Sanitaria Nacional.
3. Las investigaciones y los desarrollos de principios activos y producción y comercialización de biológicos y reactivos de diagnóstico, sin perjuicio de las acciones que puedan desarrollar los laboratorios y entidades privadas en este campo.⁴

Artículo 5.- El Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública - INSPI, contará con un Directorio integrado por:

1. El Ministro de Salud Pública o su delegado permanente, quien lo presidirá;
2. El Ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano o su delegado permanente; y,
3. El Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación o su delegado permanente.

Artículo 6.- El Directorio del INSPI tendrá como atribuciones fundamentales:

1. Aprobar los planes, programas, proyectos de investigación, análisis y estudios que realice el Instituto;
2. Aprobar el Presupuesto Anual del Instituto, así como sus diferentes fuentes de financiamiento;
3. Aprobar la estructura organizacional del Instituto;
4. Supervisar y controlar la gestión del Director Ejecutivo; y,
5. Otras que se determinen en la ley y la normativa aplicable.

Artículo 7.- El Director Ejecutivo será la máxima autoridad del Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública – INSPI, será de libre nombramiento y remoción, designado por el Ministro de Salud Pública.

Para ser designado Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública, se requiere:

1. Tener título de cuarto nivel;
2. Acreditar conocimiento y experiencia en actividades similares o afines a la investigación, ciencia y tecnología; y,
3. No tener vinculación profesional o económica en una industria o negocio que tenga relación con las actividades propias del INSPI.

⁴ Agregado por el Art. 1 del Decreto Ejecutivo número 1160 publicado en el Registro Oficial número 854 de 04 del octubre 2016.

Artículo 8.- Sin perjuicio de lo que establezca la ley y demás instrumentos legales, serán atribuciones del Director Ejecutivo del INSPI las siguientes:

1. Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial del INSPI;
2. Dirigir y coordinar el funcionamiento de los servicios del INSPI de acuerdo con las normas, políticas y directrices emitidas por el Ministerio de Salud Pública;
3. Dirigir la gestión técnica, administrativa y financiera del INSPI;
4. Asesorar al Ministerio de Salud Pública en asuntos técnicos y de investigación comprendidos en las funciones del Instituto o requerimientos de la Autoridad Sanitaria Nacional;
5. Preparar y presentar anualmente al Ministerio de Salud Pública para su aprobación, el presupuesto general del Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública - INSPI;
6. Informar periódicamente, con una frecuencia mínima semestral, al Directorio del INSPI, respecto de la ejecución de su planificación estratégica y operativa, como parte de la rendición de cuentas; y,
7. Las demás que fueren necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.

Artículo 9.- La Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria- ARCSA, será el organismo técnico encargado de la regulación, control técnico y vigilancia sanitaria de los siguientes productos: alimentos procesados, aditivos alimentarios, agua procesada, productos del tabaco, medicamentos en general, productos nutracéuticos, productos biológicos, naturales procesados de uso medicinal, medicamentos homeopáticos y productos dentales; dispositivos médicos, reactivos bioquímicos y de diagnóstico, productos higiénicos, plaguicidas para uso doméstico e industrial, fabricados en el territorio nacional o en el exterior, para su importación, exportación, comercialización, dispensación y expendio, incluidos los que se reciban en donación y productos de higiene doméstica y absorbentes de higiene personal, relacionados con el uso y consumo humano; así como de los establecimientos sujetos a vigilancia y control sanitario establecidos en la Ley Orgánica de Salud y demás normativa aplicable, exceptuando aquellos de servicios de salud públicos y privados.

La referida Agencia tendrá su domicilio principal en la ciudad de Guayaquil.⁵

Artículo 10.- Son atribuciones y responsabilidades de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, las siguientes:

1. Controlar la aplicación y observancia de los lineamientos que expida respecto de los productos y establecimientos señalados en el artículo precedente;
2. Expedir la normativa técnica, estándares y protocolos para el control y vigilancia sanitaria de los productos y establecimientos descritos en el artículo precedente, de conformidad con los lineamientos y directrices generales que dicte para el efecto su Directorio y la política determinada por Ministerio de Salud Pública;
3. Controlar que los productos descritos en el artículo 9 del presente Decreto, y los establecimientos sujetos a vigilancia y control sanitario establecidos en la Ley Orgánica de Salud y demás normativa aplicable, cumplan con la normativa técnica correspondiente, exceptuando aquellos de servicios de salud públicos y privados;

⁵ Artículo reformado por el Art. 1 del Decreto Ejecutivo 544, publicado en el Registro Oficial número 428 del 30 de enero de 2015; y por el Art. 1 del Decreto Ejecutivo número 902 publicado en el Registro Oficial número 704 de 03 de marzo de 2016.

4. Otorgar, suspender, cancelar o reinscribir los certificados de Registro Sanitario de los productos descritos en el artículo 9 del presente Decreto, según la normativa vigente;
5. Otorgar, suspender, cancelar o reinscribir las Notificaciones Sanitarias Obligatorias para cosméticos y productos higiénicos de acuerdo a la normativa vigente;
6. Realizar el control y la vigilancia posregistro de los productos sujetos a emisión de Registro Sanitario;
7. Implementar y ejecutar el sistema de Farmacovigilancia y Tecnovigilancia;
8. Aprobar los ensayos clínicos de medicamentos, dispositivos médicos. Productos naturales de uso medicinal y otros productos sujetos a registro y control sanitario en base a normativa emitida por el Ministerio de Salud Pública;
9. Otorgar, suspender, cancelar o reinscribir los permisos de funcionamiento de los establecimientos que producen. Importan, exportan, comercializan, almacenan, distribuyen, dispensan o expenden, los productos enunciados en el artículo 9 del presente Decreto, que están sujetos a la obtención de Registro Sanitario o Notificación Sanitaria Obligatoria, así como de los establecimientos sujetos a vigilancia y control sanitario establecidos en la Ley Orgánica de Salud y demás normativa aplicable, exceptuando aquellos de servicios de salud públicos y privados;
10. Controlar el cumplimiento de la normativa y emitir los certificados correspondientes de buenas prácticas de manufactura, buenas prácticas de laboratorio, buenas prácticas de dispensación y farmacia, buenas prácticas de almacenamiento y distribución y otras de su competencia;
11. Ejecutar el control y vigilancia de toda forma de publicidad y promoción de los productos sujetos a Registro Sanitario o Notificación Sanitaria Obligatoria, de conformidad con lo dispuesto en la Ley que rige el sector;
12. Autorizar las importaciones de muestras sin valor comercial de productos sujetos a Registro Sanitario o Notificación Sanitaria Obligatoria, con fines de obtención de Registro Sanitario, investigación, desarrollo y para los casos contemplados en las disposiciones establecidas por Ley;
13. Imponer las sanciones correspondientes a través de los comisarios de salud y demás autoridades competentes de la Agencia, de conformidad con las atribuciones que asume por este Decreto;
14. Publicar los resultados sobre el cumplimiento de la normativa, criterios, estándares, procesos y la situación de los productos y establecimientos descritos en el artículo 9 del presente Decreto;
15. Procesar consultas, denuncias, quejas, reclamos o sugerencias;
16. Controlar la aplicación de los precios de medicamentos de uso humano, fijados por la Autoridad Sanitaria Nacional;
- 17.- Recaudar los valores correspondientes por los servicios prestados por la Agencia, de conformidad con las resoluciones que para el efecto se emitan;
18. Ejercer la jurisdicción coactiva en los casos de su competencia y por delegación del Ministerio de Salud Pública.
- 19.- Las demás que se establezcan en el ordenamiento jurídico vigente.⁶

Artículo 11.- La Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, contará con un Directorio integrado por:

⁶ Norma sustituida por el Art. 2 del Decreto Ejecutivo número 544 publicado en el Registro Oficial número 428 del 30 de enero de 2015.

1. El Ministro de Salud Pública, o su delegado permanente, quien lo presidirá;
2. El Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, o su delegado permanente; y,
3. El Ministro de Industrias y Productividad, o su delegado permanente, con derecho a voz y voto.

El Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria actuará como Secretario del Directorio y tendrá derecho a voz, pero no a voto.⁷

Artículo 12.- El Directorio será la máxima instancia de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, y tendrá como atribuciones las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, los convenios internacionales suscritos y ratificados por el Ecuador en materia de regulación y control sanitario, la Ley del sector, su reglamento, y las políticas emanadas de la Autoridad Sanitaria Nacional, precautelando el interés colectivo, de conformidad con los principios y objetivos establecidos en este Decreto;
2. Evaluar la gestión del Director Ejecutivo;
3. Definir lineamientos estratégicos y directrices para la Agencia;
4. Emitir directrices generales sobre la base de las cuales se desarrollarán las normas técnicas, estándares y protocolos;
5. Revisar y solicitar la modificación, cuando corresponda, de la normativa técnica, estándares y protocolos emitidos por el Director;
6. Aprobar el Plan Estratégico, la programación, presupuesto anual y plurianual de la Agencia;
7. Conocer y aprobar la estructura orgánica de la Agencia;
8. Aprobar el plan regulatorio de la agencia;
9. Designar al Director de la Agencia de una terna propuesta por la autoridad que preside el Directorio; y,
10. Otras que se determinen en la ley y demás normativa vigente.⁸

Artículo 13.- El Director Ejecutivo será la máxima autoridad de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, será de libre nombramiento y remoción, designado por el Directorio. Para ser designado Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria se requiere:

1. Tener título de cuarto nivel;
2. Acreditar conocimiento y experiencia en actividades similares o afines; y,
3. No tener vinculación profesional o económica en industria o negocio que tengan relación con las actividades propias de la ARCSA.⁹

Art. 14.- Son atribuciones del Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, las siguientes:

⁷ Artículo reformado por el Art. 3 del Decreto Ejecutivo número 544 publicado en el Registro Oficial número 428 del 30 de enero de 2015.

⁸ Artículo sustituido por el Art. 4 del Decreto Ejecutivo número 544 publicado en el Registro Oficial número 428 del 30 de enero de 2015.

⁹ Artículo reformado por el Art. 5 del Decreto Ejecutivo número 544 publicado en el Registro Oficial número 428 del 30 de enero de 2015.

1. Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la Agencia;
2. Dirigir y coordinar el funcionamiento de la agencia, de acuerdo con los lineamientos estratégicos y directrices que emita el Directorio;
3. Elaborar y ejecutar el Plan Estratégico, la programación y presupuesto anual y plurianual, así como presentarlos para su aprobación por el Directorio de la Agencia;
4. Emitir la normativa técnica, estándares y protocolos para el control y vigilancia sanitaria, de los productos y establecimientos descritos en el artículo 9 del presente Decreto, de Conformidad con las directrices y normas que para el efecto dicte su Directorio;
5. Elaborar el plan regulatorio y presentarlo para su aprobación por el Directorio;
6. Presentar la normativa técnica que dicte para su posterior revisión por el Directorio;
7. Asegurar que se cumplan las disposiciones del Directorio, en el ámbito de su competencia;
8. Dirigir la gestión administrativa-financiera de la Agencia, en estricto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes;
9. Asesorar a la Autoridad Sanitaria Nacional en asuntos de competencia de la Agencia; y,
10. Otras que se determinen en la ley y demás normativa vigente.¹⁰

Art. 15.- Reorganizase al Ministerio de Salud Pública y, como consecuencia de esto, transfírese a la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria la competencia para la imposición de sanciones que, dentro del ámbito de las atribuciones que asume por este Decreto, venían ejerciendo el Ministro de Salud Pública, el Director General de Salud, los directores provinciales de salud y los comisarios de salud. Como consecuencia de esta reorganización, para los asuntos sometidos a vigilancia y control de la Agencia, tienen jurisdicción y competencia para conocer, juzgar e imponer las sanciones a que haya lugar, las siguientes autoridades:

1. El Ministro de Salud Pública;
2. El Director ejecutivo de la Agencia;
3. Las máximas autoridades zonales de la Agencia; y,
4. Los comisarios de la Agencia.¹¹

Art. 16.- En el contexto de la reorganización dispuesta en este Decreto, los directores zonales pasarán a conocer las infracciones que le correspondían a los directores provinciales y, de la misma forma, le corresponderá al Director Ejecutivo de la Agencia lo que hasta el momento conocía el Director General.

En los asuntos que deban ser conocidos por los comisarios, que por este Decreto pasan a pertenecer a la Agencia, en segunda instancia será competente el máximo órgano zonal de la referida Agencia. Asimismo, de las resoluciones que dicten los máximos órganos zonales, será competente el Director Ejecutivo de la Agencia y de las que éste último dicte, el Ministro de Salud Pública.¹²

8. El accionante también impugna las disposiciones transitorias del decreto ejecutivo 1290 que son las siguientes:

¹⁰ Artículo reformado por el Art. 5 del Decreto Ejecutivo número 544 publicado en el Registro Oficial número 428 del 30 de enero 2015.

¹¹ Agregado por el Art. 7 del Decreto Ejecutivo número 544 publicado en el Registro Oficial número 428 del 30 de enero del 2015.

¹² Agregado por el Art. 8 del Decreto Ejecutivo número 544 publicado en el Registro Oficial número 428 del 30 de enero de 2015.

Primera.- Transfiérase al Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública - INSPI, las competencias, atribuciones, funciones y administración para la ejecución investigación, ciencia, tecnología e innovación en el área de salud humana que determine la autoridad sanitaria nacional; así como el patrimonio, los derechos y obligaciones constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos, nacionales o internacionales, suscritos antes de la vigencia de este Decreto Ejecutivo, vinculados con el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Dr. Leopoldo Izquieta Pérez”, en materia de investigación, ciencia, tecnología e innovación en el área de salud humana, en los términos establecidos en el presente Decreto y de conformidad con la matriz de competencias, modelo de gestión y estatuto orgánico por procesos de dicha instituciones.

Segunda.- Transfiérase a la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria - ARCSA, las competencias, atribuciones, funciones y administración para la ejecución de las políticas de control y vigilancia sanitaria que determine la autoridad sanitaria nacional en relación a los productos referidos en el artículo 9; así como el patrimonio, los derechos y obligaciones constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos, nacionales o internacionales, suscritos antes de la vigencia de este Decreto Ejecutivo, vinculados con el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Dr. Leopoldo Izquieta Pérez”, en materia de vigilancia y control sanitario, en los términos establecidos en el presente Decreto y de conformidad con la matriz de competencias, modelo de gestión y estatuto orgánico por procesos de dicha Institución.

Tercera.- Los servidores que vienen prestando sus servicios con nombramiento o contrato, o bajo cualquier modalidad en el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Dr. Leopoldo Izquieta Pérez” y en el Ministerio de Salud Pública, cuyas funciones guarden relación con el ámbito de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria - ARCSA, Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública - INSPI, podrán continuar prestando sus servicios en la ARCSA o INSPI con sus mismos derechos y obligaciones, previa ejecución de procesos de evaluación y selección a efectos de determinar su continuidad, de acuerdo a los requerimientos estructurales, orgánicos y de talento humano de las nuevas instituciones. Una vez realizado el análisis de requerimientos, se determinarán los puestos que continuarán siendo necesarios, se crearán aquellos que de acuerdo a la estructura y competencias del INSPI y de la ARCSA se requieran, y se suprimirán los que de acuerdo a la nueva estructura orgánica funcional de la Institución no sean necesarios, de conformidad con la Ley Orgánica del Servicio Público, su Reglamento General y demás cuerpos legales pertinentes.

Quinta.- El proceso de conformación y desarrollo de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria estará a cargo del Ministerio de Salud Pública conjuntamente con el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, en un plazo no mayor a 240 días contados a partir de la publicación de este Decreto Ejecutivo en el Registro Oficial. Hasta tanto, los procesos de ejecución de control y vigilancia sanitaria, que incluyen la emisión de registros y certificaciones sanitarias así como los de permisos de funcionamiento, estarán a cargo del Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública, INSPI, y del Ministerio de Salud Pública, respectivamente.

Sexta.- (Agregado por el Art. 9 del D.E. 544, R.O. 428, 30-I-2015).- De conformidad con las atribuciones que asume la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria - ARCSA, los comisarios de salud, en el número que sea requerido, pasarán a prestar sus servicios en tal entidad, para continuar ejerciendo sus atribuciones en el ámbito de las competencias que le han sido asignadas. El Ministerio de Salud y la Agencia antes mencionada, acordarán el número de comisarios que, en el plazo máximo de 3 meses, deberán pasar a prestar sus servicios en esta última dependencia, de acuerdo a los requerimientos institucionales. Igual procedimiento se aplicará si, a pedido de la Agencia, se requiere personal adicional para el ejercicio de las atribuciones transferidas. Todo esto, sin perjuicio que sea necesario, por decisión de la Agencia, crear nuevos puestos y las partidas correspondientes para tal efecto. Concluido el proceso de transición, el Ministerio de Salud Pública suprimirá los puestos innecesarios.

Séptima.- (Agregado por el Art. 9 del D.E. 544, R.O. 428, 30-I-2015).- Una vez que la Agencia dicte las normas que le corresponda de conformidad con lo dispuesto en este Decreto, quedarán derogadas las actualmente vigentes, expedidas por el Ministerio de Salud Pública.

Octava.- (Agregado por el Art. 9 del D.E. 544, R.O. 428, 30-I-2015).- Los procesos que se encuentren actualmente en trámite ante las autoridades cuyas competencias han sido transferidas, continuarán siendo conocidas por éstas hasta su resolución.

4. Argumentos de la parte accionante

9. El accionante alega que las normas impugnadas infringen las siguientes disposiciones constitucionales por el fondo: los artículos 82 (seguridad jurídica), 424, 425 y 426 de la Constitución de la República del Ecuador en conexidad con los artículos 32 (Derecho a la Salud), 358 (Sistema Nacional de Salud), 359 (Componentes del Sistema de Salud), 360 (Garantías del Sistema de Salud), 361 (Rectoría del Sistema de Salud); los artículos 9 (Legalidad) y 26 (Progresividad en DESC) de la Convención Americana de Derechos Humanos; y, los artículos 2 (Obligación de adoptar medidas de Derecho Interno en DESC) y 10 (Derecho a la Salud) del Protocolo Adicional de San Salvador en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
10. Sobre la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad el accionante expresa lo siguiente:

[...] El Instituto Leopoldo Izquieta Pérez fue creado mediante decreto legislativo (ley especial) expedido por el Congreso Nacional en septiembre 25 de 1941 [...] el artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud en su numeral 18 le otorgó la Competencia al Instituto Nacional de Higiene y medicina Tropical, Dr. Leopoldo Izquieta Pérez, para el control sanitario de la producción, importación, distribución, almacenamiento, transporte, comercialización y expendio de alimentos procesados, medicamentos y otros productos para uso y consumo humano, reconociéndole a dicho instituto la calidad de organismo de salud pública con

competencia para el control sanitario [...] teniendo en cuenta el rango normativo para la creación y existencia del Instituto de Higiene Leopoldo Izquieta Pérez (Decreto Ley) y su posterior inclusión en la ley Orgánica de Salud, la afectación de la estructura y competencias de dicho organismo solo podía ser modificada o afectada a través de una herramienta normativa con el mismo rango.

11. Agrega que:

[...] el Instituto Nacional de Higiene Leopoldo Izquieta Pérez fue escindido a través de un decreto ejecutivo y sus competencias repartidas entre el Instituto Nacional de Salud Pública (INSPI) y la Agencia de Regulación y Control Sanitario (ARCSA), pese a que en ningún momento se reformó la Ley Orgánica de Salud o el DECRETO LEGISLATIVO. Con ello se vulneró el principio de legalidad y de seguridad jurídica, pues se afectó la existencia de un organismo esencial para la salud del pueblo ecuatoriano a través de normativa de segundo orden (Decreto Ejecutivo). [...] De la lectura de la LEY ORGANICA DE SALUD claramente se deduce que ni el ARCSA ni el INSPI se encuentran incluidas como autoridades que forman parte del Sistema Nacional de Salud, pero a través de una norma de inferior jerarquía se modificó la competencia del Instituto Leopoldo Izquieta Pérez afectando la seguridad jurídica y el principio de legalidad. (énfasis en el original)

12. Sobre la vulneración al derecho a la salud, el accionante lo menciona:

[...] En conexidad el Decreto ejecutivo expedido por el Presidente de la República Rafael Correa Delgado, al haber escindido el INSTITUTO LEOPOLDO IZQUIETA, transfiriendo sus competencias al INSPI y al ARCSA, impacta negativamente en el control sanitario y en la producción de vacunas en el País, LO QUE TERMINA TAMBIEN VULNERANDO EL DERECHO A LA SALUD. El Decreto Ejecutivo del Presidente Rafael Correa constituye una medida regresiva que terminó afectando el correcto control sanitario y las políticas de prevención y vacunación en el Ecuador. (énfasis en el original)

13. Agrega que:

[...] El impacto que generó la decisión adoptada mediante el DECRETO EJECUTIVO NO 1290 al modificar institucionalmente las competencias y las funciones del INSTITUTO DE HIGIENE LEOPOLDO IZQUIETA PEREZ, termina vulnerando en conexidad el Derecho a la Salud, especialmente en relación a la Obligación estatal de supervisar la actividad médica a través de organismos de control y violentando los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, en cuanto a dotar a los ciudadanos de servicios universales eficientes, de calidad y dotados del (sic) personal adecuado y científico. (énfasis en el original)

14. Con base en lo expuesto, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del decreto 1290 publicado en el Registro Oficial Suplemento 788, de 13 de septiembre de 2012, expedido por el entonces presidente Rafael Correa.

- 15.** De forma posterior a la presentación a la demanda, el accionante sostuvo el cambio de objeto de su demanda presentada contra el decreto ejecutivo 1290, argumentando que el decreto impugnado fue derogado por el decreto ejecutivo 1307 expedido por el presidente Lenin Moreno Garcés el 29 de abril del 2021.¹³ En este sentido, menciona que el objeto de su demanda es que se declare la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo 1307, ratificándose en los mismos argumentos planteados en contra el decreto ejecutivo 1290 impugnado inicialmente.
- 16.** Con el cambio de su pretensión y objeto, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo del decreto ejecutivo 1307 expedido por el entonces presidente Lenin Moreno publicado en el Registro Oficial Suplemento número 458 de 25 de mayo de 2021.

5. Argumentos de la parte accionada

5.1. Presidencia de la República

- 17.** La Presidencia de la República¹⁴ expresa que el accionante no ha logrado demostrar cómo las disposiciones contenidas en el decreto impugnado son contrarias a las normas constitucionales y aquellas contenidas en los tratados internacionales.

- 18.** En esta línea expresa que:

[...] de la demanda solamente se desprende que la escisión del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez es perjudicial porque “impacta negativamente en el control sanitario y en la producción de vacunas en el País”, lo cual no implica una vulneración de derechos constitucionales, sino que responde a una política pública que debe ser evaluada en su eficacia, mas no en su constitucionalidad. [...] no hay hechos suficientes que puedan ayudar a los jueces a concluir –solventando la omisión de la norma legal de los legitimados activos-, que el Decreto Impugnado es inconstitucional por lo que la aplicación de este principio no subsanaría la falta de especificación fáctica con la que el Legitimado Activo alega las supuestas vulneraciones.

- 19.** En referencia a la inconstitucionalidad por el fondo, la presidencia expresa que, a criterio del accionante:

[...] existe una inconstitucionalidad de fondo ya que considera que existen desventajas al haberse dividido al Instituto Leopoldo Izquieta Pérez en el INSPI y la ARCSA; siendo evidente que existe una clara inconformidad con el contenido del Decreto Impugnado, aunque

¹³ Escrito ingresado el 04 de mayo de 2021.

¹⁴ Presentó su informe sobre las alegaciones de la demanda, mediante escrito ingresado el 05 de agosto de 2021.

las funciones que se habían inicialmente establecido para el Instituto Leopoldo Izquieta Pérez sólo se hayan dividido en los nuevos organismos creados (INSPI y ARCSA). [...] Para concluir, la demanda propuesta por el Legitimado Activo no sigue el procedimiento apropiado para que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Impugnado en razón de una inconstitucionalidad de fondo como afirma, aunque no logre probarlo.

20. Con base a los argumentos expuestos, solicita a esta Corte que la demanda sea desechada.

5.2. Terceros interesados

5.2.1. Sara María Roque Ocampo

21. Sara María Roque Ocampo¹⁵ solicita que sea escuchada en calidad de amicus curiae en audiencia pública; y, que se requiera un informe técnico jurídico al secretario jurídico de la Presidencia sobre la procedencia, sustento legal, considerandos y el espíritu del decreto ejecutivo impugnado.

5.2.2. Luis E. Sarrazín Dávila.

22. Luis Sarrazín Dávila¹⁶ anexa documentación para sustentar su postura respecto de la necesidad de reincorporar el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Leopoldo Izquieta Pérez”.

6. Cuestión Previa

23. Previo a analizar las alegaciones de inconstitucionalidad de la demanda, es indispensable determinar si las normas impugnadas continúan vigentes.

24. El decreto ejecutivo 1290 publicado en el Registro Oficial Suplemento 788, de 13 de septiembre de 2012, crea dos entidades: ARCSA y el INSPI; y, escinde el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Dr. Leopoldo Izquieta Pérez” en el INSPI y ARCSA. Este decreto, en su primer capítulo, de los artículos 3 al 9, determina las atribuciones y responsabilidades del INSPI; la composición de su Directorio, sus autoridades y las atribuciones de su Director Ejecutivo; mientras que, en el segundo capítulo de los artículos 10 al 16, se determinan atribuciones y responsabilidades a la ARCSA, la composición de su Directorio, sus autoridades y las atribuciones del Directorio y del Director Ejecutivo.

¹⁵ Presentó su escrito el 12 de julio de 2021.

¹⁶ Presentó su escrito el 14 de julio de 2021.

- 25.** Además, dentro de sus disposiciones transitorias, contempla la transferencia de competencias, atribuciones, funciones y administración del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Dr. Leopoldo Izquieta Pérez” al INSPI (en materia de investigación, ciencia, tecnología e innovación en el área de salud humana) y ARCSA (en materia de vigilancia y control sanitario). En tanto que, en la disposición transitoria tercera también se determina que los servidores que prestaron sus servicios con nombramiento o contrato bajo cualquier modalidad en el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Dr. Leopoldo Izquieta Pérez” seguirán prestando sus servicios en ARCSA o INSPI con los mismos derechos y obligaciones.
- 26.** Posteriormente, se emitió el decreto ejecutivo número 1307 por el entonces presidente Lenin Moreno, publicado en el Registro Oficial Suplemento número 458 de 25 de mayo de 2021, en el cual, se dispuso la fusión de la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios y Medicina Prepagada (“**ACESS**”) y ARCSA, creando una nueva institución llamada Agencia de Regulación, Control, Vigilancia y Aseguramiento de la Calidad Sanitaria y Medicina Prepagada “Doctor Leopoldo Izquieta Pérez” (“**ARCSAMED**”) y dentro de sus disposiciones, dispuso la derogación del decreto ejecutivo 1290.
- 27.** Por su parte, el entonces presidente Lenin Moreno también emitió el decreto ejecutivo número 1344, publicado en el Registro Oficial número 459 de 26 de mayo de 2021, en el que se estableció la transformación del INSPI en una entidad de derecho público con personería jurídica, con autonomía administrativa, financiera y con patrimonio propio; en este decreto, se crearon nuevas atribuciones, y disposiciones sobre la conformación de su directorio y su respectiva designación. En su disposición transitoria primera, el referido decreto estableció que sus disposiciones sustituirán a las relativas al INSPI contenidas en el decreto ejecutivo 1290, una vez que opere su derogatoria dispuesta en el decreto ejecutivo 1307, en el plazo de 180 días establecido en dicho decreto.
- 28.** Finalmente, por medio del decreto ejecutivo número 66 emitido por el entonces presidente Guillermo Lasso y publicado en el Registro Oficial número 478 del 22 de junio de 2021, se derogó, tanto el decreto 1307, como el 1344.¹⁷ Actualmente el decreto impugnado rige para el funcionamiento de la ARCSA y el INSPI.

¹⁷ Dentro de la disposición general segunda expresa lo siguiente: “Segunda.- La Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada -ACESS y la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria- ARCSA, Doctor Leopoldo Izquieta Pérez, mantendrán su personalidad y personería jurídica. Por lo tanto, suspéndanse todos los efectos del derogado Decreto Ejecutivo 1307 del 29 de abril de 2021. De la misma manera el Instituto Nacional de Salud Pública e Investigación mantendrá su

29. Por tanto, al mantener vigencia el decreto ejecutivo impugnado inicialmente por el accionante en su demanda, corresponde el planteamiento de problemas jurídicos que permitan analizar sus alegaciones.

7. Planteamiento de los problemas jurídicos

30. Considerando los argumentos esgrimidos por la parte accionante, esta Corte se pronunciará sobre la presunta incompatibilidad entre el decreto ejecutivo número 1290 y el principio de reserva de ley establecido en el artículo 133 de la CRE, en aplicación al principio *iura novit curia* con el fin de atender la alegación de que no se debió escindir el Instituto Izquieta Pérez por medio de un decreto ejecutivo, por cuanto dicho acto solo podía ser realizado por medio de una ley con carácter de orgánica.
31. Respecto a la incompatibilidad del decreto 1290 con los demás derechos alegados por parte del accionante, este Organismo no verifica argumentos claros que permitan formular un problema jurídico, aún más cuando sus alegaciones van dirigidas a cuestionar el impacto que generó la escisión del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Dr. Leopoldo Izquieta Pérez y aquello no le corresponde a este Organismo analizar, pues dentro de un examen de constitucionalidad no le compete determinar las ventajas o desventajas de ello, ni tampoco examinar la eventual violación de derechos en casos particulares o concretos.
32. En virtud de lo anterior, esta Corte identifica el siguiente problema jurídico a ser resuelto en la presente sentencia:

¿La emisión del decreto ejecutivo número 1290 contraviene el principio de reserva de ley establecido en el artículo 133 de la CRE?

8. Resolución del problema jurídico

8.1. ¿La emisión del decreto ejecutivo número 1290 contraviene el principio de reserva de ley establecido en el artículo 133 de la CRE?

33. La reserva de ley implica un reconocimiento de una competencia cuya regulación se reserva a la potestad legislativa, establece que determinadas materias deben ser reguladas

personalidad y personería jurídica, por lo tanto, suspéndase los efectos del Derogado Decreto Ejecutivo. 1344 de 21 de mayo de 2021.”

exclusivamente por normas expedidas por el órgano legislativo, siendo una garantía del orden democrático que asegura al pueblo su representación por la función legislativa.

- 34.** En tanto, mediante el principio de reserva de ley, se busca asegurar la protección de los derechos y garantías constitucionales en una norma de carácter general. Bajo esta línea nuestra Constitución ha establecido una diferencia entre leyes orgánicas jerárquicamente superiores en su artículo 133 y leyes ordinarias jerárquicamente inferiores establecido en el inciso final del mismo artículo.
- 35.** Ahora bien, el artículo 133 de manera expresa en su numeral 1 menciona lo siguiente: “Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución”, en este sentido, toda norma que regule instituciones creadas por la Constitución tendrá el carácter de ley orgánica.
- 36.** Dentro del caso en cuestión, el accionante expresa que el Instituto Leopoldo Izquieta Pérez fue un instituto al que se otorgó competencias y atribuciones por la Ley Orgánica de Salud, en este sentido no debió ser escindido por un decreto ejecutivo que es inferior jerárquicamente de acuerdo con lo establecido en el artículo 425 de la CRE.
- 37.** Como se advirtió previamente, el artículo 133 numeral 1 menciona que será orgánica toda ley que regule la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la CRE.
- 38.** El Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Dr. Leopoldo Izquieta Pérez fue creado mediante ley publicada en el Registro Oficial número 348 de 23 de octubre de 1941. Dicha norma fue llamada “Ley de creación del Instituto Nacional de Higiene” por lo tanto, no es una institución creada por la Constitución y por ende no se requiere de ley orgánica para regular su organización y funcionamiento, y dichas atribuciones pueden ser reguladas por medio de la facultad reglamentaria del presidente de la República de conformidad con el artículo 147 numeral 5 y 6 de la CRE, y de la materia.¹⁸

¹⁸ Cabe señalar que el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva en sus artículos 6 y 11 habilita al Presidente de la República a crear organismos dependientes de la Función Ejecutiva y asignarles competencias, en la cual establece lo siguiente: “Art. 6.- Características.- Las entidades, organismos y empresas del sector público dependientes, adscritos o controlados por los dignatarios de la Función Ejecutiva se caracterizan, en general, por ser creados, modificados y extinguidos por acto de poder público; tener como propósito facilitar el cumplimiento de determinados servicios públicos, el ejercicio de actividades económicas o la realización de determinadas tareas de naturaleza pública con el fin de satisfacer necesidades colectivas; gozar del ejercicio de autoridad para el cumplimiento de sus propósitos; y estar financiados por recursos públicos.” y “Art. 11.- Atribuciones y deberes del Presidente de la República.- El Presidente de la República

- 39.** También se señala que el contenido del decreto impugnado se advierte que no se requiere de una ley orgánica conforme al artículo 133 para su emisión.¹⁹
- 40.** Es importante destacar que si bien, en derecho las cosas se deshacen como se hacen, se precisa que el proceso de escisión estipulado en el decreto ejecutivo 1290, no extingue o elimina al Instituto Izquieta Pérez, sino únicamente divide y distribuye sus atribuciones; y, sin que esto constituya un análisis de constitucionalidad formal, si es que estuviera eliminándose dicha institución, se requeriría de la emisión de la norma legal correspondiente, por ende, dicha actuación está comprendida dentro de las facultades reglamentarias de la función ejecutiva
- 41.** Al respecto, el artículo 147 de la CRE, específicamente en su numeral 5 y 6 expresa que constituye una de las atribuciones del presidente de la República: “5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.” y “6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.”.
- 42.** Es decir, dentro de las facultades del presidente se encuentra la expedición de decretos ejecutivos que tengan por fin la administración pública de manera desconcentrada y la organización de sus instituciones. En el presente caso, el presidente expidió el decreto 1290 que concierne en la escisión del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Dr. Leopoldo Izquieta Pérez en dos instituciones públicas: ARCSA y el INSPI. Entonces, el decreto tiene un carácter organizacional al disponer que una institución pública, adscrita a la función ejecutiva, sea dividida en dos, por lo que, tanto competencias, como atribuciones, fueron repartidas entre estas dos instituciones que fueron creadas a partir del presente decreto ejecutivo.

tendrá las atribuciones y deberes que le señalan la Constitución Política de la República y la Ley: [...] g) Crear organismos, comisiones y entidades dependientes de la Función Ejecutiva y asignarles competencias específicas; h) Suprimir, fusionar y reorganizar organismos de la Función Ejecutiva;”

¹⁹ Constitución de la República del Ecuador: “Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.”

43. En este orden de ideas, cabe advertir que la Ley Orgánica de Salud (“LOS”),²⁰ en su artículo 6 numeral 18 expresa que es responsabilidad del Ministerio de Salud Pública:

[...] Regular y realizar el control sanitario de la producción, importación, distribución, almacenamiento, transporte, comercialización, dispensación y expendio de alimentos procesados, medicamentos y otros productos para uso y consumo humano; así como los sistemas y procedimientos que garanticen su inocuidad, seguridad y calidad, a través del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Dr. Leopoldo Izquieta Pérez y **otras dependencias del Ministerio de Salud Pública.** (énfasis agregado)

44. Si bien se observa que todavía la LOS mantiene el nombre de Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Dr. Leopoldo Izquieta Pérez, la misma norma detalla que se reconocerá a otras entidades adscritas al Ministerio de Salud Pública para la realización de las actividades detalladas en el artículo anteriormente citado de la LOS, esto es, la regulación y control de productos para el consumo humano.
45. Por su parte, el artículo 138 de la LOS²¹ establece que toda autoridad sanitaria nacional por medio de sus entidades competentes otorgará, suspenderá, cancelará o reinscribirá la notificación sanitaria o el registro sanitario correspondiente. En este sentido, se le faculta al presidente de la República que, por medio de la autoridad sanitaria correspondiente pueda otorgar, suspender, cancelar o reinscribir notificaciones sanitarias, a través de la autoridad correspondiente que así lo establezca, siendo en este caso ARCSA o INSPI.
46. Cabe mencionar además que las atribuciones y dependencias del anterior Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Dr. Leopoldo Izquieta Pérez fueron trasladadas a la ARCSA y al INSPI y estas entidades han mantenido su pleno funcionamiento hasta la actualidad.
47. En este sentido, la emisión del decreto ejecutivo 1290 está enmarcado dentro de las atribuciones del presidente de la República; en consecuencia, este organismo tampoco identifica que el referido decreto ejecutivo sea contrario al principio de reserva de ley previsto en el artículo 133 de la CRE.

²⁰ Su última reforma se realizó el 16 de mayo de 2023, publicada en el Registro Oficial Suplemento número 423.

²¹ Ley Orgánica de Salud: “Art. 138 La Autoridad Sanitaria Nacional, a través de su entidad competente otorgará, suspenderá, cancelará o reinscribirá, la notificación sanitaria o el registro sanitario correspondiente, previo el cumplimiento de los trámites requisitos y plazos señalados en esta Ley y sus reglamentos, de acuerdo a las directrices y normas emitidas por la entidad competente de la autoridad sanitaria nacional, la cual fijará el pago de un importe para la inscripción y reinscripción de dicha notificación o registro sanitario.” (Artículo sustituido por la disposición reformativa séptima, numeral 2, publicada en el Registro Oficial Suplemento 652 de 18 de diciembre del 2015.)

9. Decisión

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

1. **Negar** la acción pública de inconstitucionalidad número 24-21-IN/24.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por motivos de salud.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado

Jueces: Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 24-21-IN

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet y Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 24 de enero de 2024, aprobó la sentencia 24-21-IN/24 (“**sentencia de mayoría**”), mediante la cual se negó la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del decreto ejecutivo 1290 de 13 de septiembre de 2012 (“**Decreto 1290**”).
2. Si bien respetamos los argumentos esgrimidos en la sentencia de mayoría, nos encontramos en desacuerdo con el análisis y resolución del fallo en cuestión. En consecuencia, bajo las siguientes consideraciones, formulamos nuestro voto salvado por discrepar con lo manifestado en dicho fallo.
3. En primer lugar, la sentencia de mayoría reconoce que mediante los decretos ejecutivos 1307 de 29 de abril del 2021 y 1344 de 26 de mayo de 2021, se derogó el Decreto 1290, modificando la estructura, organización y función de las instituciones que regulaba. Sin embargo, omite por completo el análisis correspondiente y fundamenta aquello aduciendo que, a través del decreto ejecutivo 66 de 22 de junio de 2021, los decretos mencionados fueron derogados y se reinstauró la vigencia del Decreto 1290. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones que es competente para realizar el control de constitucionalidad de normas derogadas cuando puedan producir efectos contrarios a la Constitución, tanto por la posible existencia de efectos ultractivos como por la advertencia de unidad normativa con la regulación vigente.¹ A pesar de ello, la sentencia de mayoría opta por ignorar los decretos ejecutivos 1307 y 1344, prescindiendo completamente de su análisis.
4. En segundo lugar, no estamos de acuerdo con la resolución del problema jurídico planteado, acerca de la potencial incompatibilidad del principio constitucional de reserva de ley con el Decreto 1290. La sentencia de mayoría afirma que “el artículo 133 numeral 1 menciona que será orgánica toda ley que regule la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la CRE”. Puesto que el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Dr. Leopoldo Izquieta Pérez fue creado a través de la Ley de Creación del

¹ CCE, sentencias 15-18-IN/19, 2 de julio de 2019, párr. 48; 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24; 94-20-IN/24, 17 de enero de 2024, párr. 20.

Instituto Nacional de Higiene, expedida por el entonces Congreso Nacional con fecha 25 de septiembre de 1941, los jueces constitucionales de mayoría concluyen que “no es una institución creada por la Constitución y por ende no se requiere de ley orgánica para regular su organización y funcionamiento”.

5. Si bien es correcta la afirmación de que dicha institución no ha sido creada a partir de la Constitución vigente, no se debe olvidar que fue la Función Legislativa la que formó, estructuró y articuló el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Dr. Leopoldo Izquieta Pérez, es decir, que su conformación no emanó del ejecutivo, reconociendo la competencia del legislador al respecto. Con ello, no pretendemos aseverar que cualquier modificación, escisión y/o supresión del instituto mencionado tiene que llevarse a cabo necesariamente a través de ley orgánica. El artículo 133 de la CRE determina taxativamente qué normas tendrán el rango de ley orgánica y, en el presente caso, no se aprecia la existencia del supuesto establecido en el numeral 1 del artículo *ibídem*. No obstante, resulta factible y apegado al principio de reserva de ley, escindir esta institución, alterando su estructura y función mediante ley ordinaria.
6. En este sentido, la sentencia de mayoría circunscribe su análisis únicamente al numeral 1 del artículo 133 de la CRE, limitando su pronunciamiento a que no procede dictar una ley orgánica en este caso; dejando de lado la evidente posibilidad de regulación por intermedio de una ley ordinaria, a una institución creada por una ley que permanece en vigor. De esta manera, no solo se inobserva el principio de reserva de ley, pues mediante decreto ejecutivo se realizan cambios fundamentales al instituto formado y regulado por ley, sino que también se afecta la separación de poderes del Estado, permitiendo la injerencia del ejecutivo en ámbitos que le corresponden a la función legislativa.
7. Además, la vigente Ley Orgánica de Salud, en el numeral 18 de su artículo 6, establece como “responsabilidad del Ministerio de Salud Pública”, lo siguiente:

Regular y realizar el control sanitario de la producción, importación, distribución, almacenamiento, transporte, comercialización, dispensación y expendio de alimentos procesados, medicamentos y otros productos para uso y consumo humano; así como los sistemas y procedimientos que garanticen su inocuidad, seguridad y calidad, **a través del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Dr. Leopoldo Izquieta Pérez** y otras dependencias del Ministerio de Salud Pública; (énfasis añadido).

8. Por lo tanto, la Función Ejecutiva realizó cambios sustanciales al Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Dr. Leopoldo Izquieta Pérez, escindiendo, desarticulando y prácticamente desapareciéndolo, sin respetar la Ley Orgánica de Salud ni la Ley de

Creación del Instituto Nacional de Higiene. De hecho, la sentencia de mayoría reconoce que “en derecho las cosas se deshacen como se hacen”, pero equivocadamente restringe este razonamiento de forma exclusiva al supuesto de una extinción total del mencionado instituto. Así, los jueces de mayoría afirman que, si “estuviera eliminándose dicha institución, se requeriría de la emisión de la norma legal correspondiente”. Pese a que el Decreto 1290 no suprime expresamente el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Dr. Leopoldo Izquieta Pérez, su “escisión”, junto la creación del ARCSA y el INSPI, implican en la práctica su desvanecimiento.

9. Y, en todo caso, modificaciones tan drásticas y fundamentales de esta entidad creada por ley e incluida en ley orgánica, no pueden entenderse como meras “facultades reglamentarias de la función ejecutiva”, del artículo 147 de la CRE. En el supuesto que nos ocupa es evidente que los cambios radicales introducidos por el Decreto 1290 debían realizarse por medio de la norma legal correspondiente, pero aquello no ocurrió. Lo cual, por supuesto, no supone afirmar que la norma correspondiente debe ser una ley orgánica. En consecuencia, resulta claro que el decreto ejecutivo analizado en la sentencia de mayoría es incompatible con el principio constitucional de reserva de ley y atenta directamente la jerarquía normativa establecida en la Constitución.
10. En virtud de lo anterior, no estamos de acuerdo con lo argumentado en la sentencia de mayoría, ni con la decisión de negar la acción pública de inconstitucionalidad 24-21-IN. Como se ha demostrado en el presente voto salvado, la Corte Constitucional debió reconocer la evidente incompatibilidad del Decreto 1290 con la Constitución y, por ende, aceptar la acción del caso *in examine*.

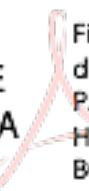
HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ



Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET



Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 24-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 06 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 17:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



2421IN-659c2



Caso Nro. 24-21-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2721-19-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

CASO 2721-19-EP

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

SENTENCIA 2721-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Paúl Antonio Cedeño Pincay respecto del auto que declara el abandono del recurso de revisión emitido por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia en el marco de un proceso penal seguido en su contra por el delito de asesinato, en aplicación a la excepción a la regla de preclusión, al verificar que el auto impugnado no es objeto de acción extraordinaria de protección.

1. Antecedentes procesales

1. Mediante sentencia dictada y notificada el 08 de mayo de 2013, dentro de un proceso penal por el delito de asesinato¹ seguido en contra de Paúl Antonio Cedeño Pincay, Juan Alberto Vera Cedeño y Javier Moreira Ochoa ("**procesados**"), el Tribunal Segundo de Garantías Penales con sede en Portoviejo provincia de Manabí ("**Tribunal de Garantías Penales**") declaró autores en primer grado por el delito antes referido a los implicados.² En tal virtud, les impuso una pena de dieciséis años de reclusión mayor especial.
2. En contra de la decisión de primer nivel, el fiscal cantonal y los procesados interpusieron recurso de apelación, mismo que recayó en la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ("**Sala Provincial**"). En sentencia dictada y notificada el 13 de enero de 2014, la Sala Provincial resolvió desechar los recursos de apelación y confirmar la sentencia emitida por el Tribunal de Garantías Penales.
3. Inconformes con la decisión de segundo nivel, los procesados interpusieron recurso extraordinario de casación, mismo que recayó en la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia. En auto de 26 de septiembre de 2014,

¹ El proceso penal se signó con el número 13242-2012-0053.

² El delito se encontraba, en aquel entonces, tipificado y sancionado en el artículo 450 numeral 1 en concordancia con el artículo 451 del Código Penal.

la antedicha Sala declaró el abandono del recurso por la inasistencia de los procesados y sus defensores técnicos a la audiencia de fundamentación del mismo.³

4. El 10 de noviembre de 2014, Paúl Antonio Cedeño Pincay, interpuso recurso de revisión de la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales.⁴ Dicho recurso fue rechazado en auto emitido y notificado el 13 de marzo de 2015 por la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.⁵ Al respecto, la antedicha Sala señaló que el recurso habría sido indebidamente concedido por el Tribunal de Garantías Penales de Manabí toda vez que carece de fundamentación.
5. El 21 de diciembre de 2016, Paúl Antonio Cedeño Pincay, con su defensora particular la Ab. Carmen Liliana Mendoza Intriago, interpuso un nuevo recurso de revisión en contra de la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales.⁶ En auto de 27 de febrero de 2019, notificado el mismo día, un tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (**“Tribunal de Revisión”**)⁷ admitió a trámite el recurso y convocó a audiencia de fundamentación. El 13 de marzo de 2019, se llevó a cabo la audiencia a la que compareció el defensor público, doctor German Jordán, en representación del procesado. Mediante auto emitido el 18 y notificado el 19 de junio de 2019, el Tribunal de Revisión declaró el abandono del recurso por falta de fundamentación del mismo en la audiencia.
6. El 01 de julio de 2019, el señor Paúl Antonio Cedeño Pincay con otro defensor público, doctor Diego Jaya Villacrés (**“accionante”**), propuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del Tribunal de Garantías Penales dictada y notificada el 8 de mayo de 2013; y, del auto emitido el 18 de junio de 2019 y notificado el 19 de junio de 2019 por el Tribunal de Revisión (**“auto impugnado”**).

³ El Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia estuvo conformado por los jueces Mariana Yumbay Yallico, Vicente Robalino Villafuerte, y Merck Benavides Benalcázar.

⁴ El procesado invocó la causal 3 del artículo 360 del Código de Procedimiento Penal, su abogado fue Ángel Ramiro Tandapilco, abogado particular.

⁵ El Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia estuvo conformado por los jueces Gladys Terán Sierra, Jorge Blum Carcelén, Luis Enriquez Villacrés.

⁶ Fs. 601 a 611 y vta. del VII Cuerpo del Tribunal de Garantías Penales. La causal invocada fue la prevista en el numeral 4 del artículo 360 del Código de Procedimiento Penal.

⁷ El Tribunal de Revisión estuvo conformado por los conjueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia Marco Maldonado Castro, Alejandro Arteaga García y Richard Villagómez Cabezas.

7. El 07 de noviembre de 2019, la causa 2721-19-EP fue sorteada a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. El 04 de febrero de 2020, el Tribunal de Admisión⁸ de este Organismo admitió a trámite la acción únicamente respecto al auto dictado por el Tribunal de Revisión.⁹ Esto ya que la acción extraordinaria de protección también fue presentada en contra de la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales; sin embargo, en el análisis de admisibilidad se determinó que la misma resultó extemporánea y, por tanto, se inadmitió la acción respecto a la sentencia de primer nivel.¹⁰
8. El 03 de marzo de 2020, el Doctor Alejandro Arteaga García, en calidad de juez de la Corte Nacional de Justicia que dictó el auto impugnado mediante esta acción constitucional, presentó su informe de descargo.
9. El 15 de enero de 2024, la jueza constitucional ponente, en respeto al orden cronológico, avocó conocimiento de la acción extraordinaria de protección y notificó a las partes procesales.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos del accionante

11. El accionante considera que la decisión impugnada vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva, reconocidos en los artículos 75 y 76.7.1 de la CRE, respectivamente.
12. En relación a la decisión impugnada, el accionante manifiesta que:

⁸ El Tribunal se conformó por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce; y, el juez constitucional Ali Lozada Prado.

⁹ En el auto de admisión constan los siguientes acápites: I. Antecedentes Procesales; II. Oportunidad; III. Requisitos; IV. Pretensión y Fundamentos; V. Admisibilidad; VI. Decisión.

¹⁰ Respecto a la independencia del proceso penal de origen y el recurso de revisión, véase la sentencia 997-19-EP/23, párr. 35.

[...] La VIOLACIÓN también ocurre al momento de dictar el AUTO que INADMITE el Recurso de Revisión (...) ya que al no existir la figura jurídico constitucional de Admisión y por intermedio de una resolución que no está sobre la Constitución ni los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, efectivamente se deja en la INDEFENSIÓN, se afecta al DERECHO A LA DEFENSA, DERECHO A LA LIBERTAD a la TUTELA JUDICIAL, POR CUANTO EL DEFENSOR no argumentan nada teniendo los testigos presenciales de los hechos en la audiencia, no pudieron exponer su testimonio [...] (énfasis en el original).

13. Con estos argumentos, el accionante solicitó que se admita "la acción extraordinaria de protección interpuesta a efectos de solventar la violación grave de mis derechos constitucionales, así como para repararlos íntegramente [...]."

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

14. El 03 de marzo de 2020, el Doctor Alejandro Arteaga García, en calidad de juez de la Corte Nacional de Justicia que dictó la decisión judicial impugnada mediante esta acción constitucional, presentó su informe de descargo.
15. En cuanto a los argumentos de la demanda que atacan la decisión impugnada, afirma lo siguiente:

[...] el trámite que se dio a la causa fue el correcto, y el accionante ha podido intervenir utilizando los mecanismos previstos por la norma constitucional y legal, tal es así que al momento de fundamentar el Recurso Revisión, en la audiencia convocada el 13 de marzo de 2019, las 09h00, en atención los que dispone el artículo 366 ibídem, la defensa técnica del recurrente, doctor German Jordán, Defensor Público, no justificó los fundamentos de su recurso, argumentando que no ha sido quien ha preparado el mencionado (sic) el Recurso de Revisión [...] tampoco solicito (sic) más tiempo para prepararse y sustentarlo.

En tal sentido y como bien se puede observar, la defensa del accionante no ha sido impedida de ejercer su derecho, pues en la etapa de fundamentación del Recurso de Revisión, el recurrente debió sustentar su pretensión, al no hacerlo ha ocasionado que el tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Transito (sic) de la Corte Nacional de Justicia, designado para conocer el mencionado recurso, declare la falta de fundamentación, lo que ocasiona los mismo (sic) efectos del abandono del recurso de revisión interpuesto [...] y, no indica si cumplió con presentar nuevo Recurso de Revisión.

16. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica precisa lo siguiente:

[...] en tal virtud la fase de impugnación, se sustanció en apego al principio de Seguridad Jurídica Constitucional [...] el tribunal de Jueces Nacionales en ningún momento inadmitió el Recurso de Revisión, sino que llamo (sic) a la audiencia respectiva para que sustente el

recurso en pleno ejercicio de la defensa de su patrocinado; obligación que nunca cumplió la Defensoría Pública en el momento que de manera oral y pública, señaló que no fundamentaba. La accionante, no ha logrado probar de ninguna manera que se le haya negado la posibilidad de alegar, presentar pruebas y de ejercer el derecho de contradicción o ejercer a cabalidad su derecho a la defensa, en cuanto corresponde al trámite previsto para el juicio penal y, menos aún que dichos derechos hubieren sido vulnerados de alguna forma durante la tramitación del proceso, pues no olvidemos que la Acción Extraordinaria de Protección se presenta en contra de la Sentencia y autos definitivos, conforme lo señala el Art. 94 de la Constitución de la República.

17. En consideración a lo anterior solicita: “[...] desechar la Acción Extraordinaria de Protección propuesta por Paúl Antonio Cedeño Pincay; por las consideraciones antes expuestas, toda vez que el Tribunal asignado para este proceso, ha cumplido con su deber de resolver el recurso de revisión interpuesto, en atención a los preceptos constitucionales y legales existentes”.

4. Cuestión previa

18. La CRE y la LOGJCC determinan que la presente acción procede en contra de sentencias o autos definitivos.¹¹ El artículo 94 de la CRE reza:

La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

19. De conformidad con la regla jurisprudencial establecida en la sentencia 154-12-EP/19, la Corte no está obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando el objeto impugnado no es susceptible de ser ventilado mediante esta acción constitucional. En sentencia 154-12-EP/19 la Corte determinó los parámetros que deben verificarse para estar frente a un auto definitivo. Dichos parámetros se recogieron en la sentencia 1534-14-EP/19, misma que precisa:

[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre

¹¹ En concordancia, el artículo 58 de la LOGJCC determina: “La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”.

el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.¹²

- 20.** En este caso, el accionante impugnó el auto por el que se declaró el abandono del recurso de revisión, después de que se llevara a cabo la audiencia respectiva y compareciera el defensor público del accionante, doctor German Jordán, quien expuso que “no va a fundamentar el recurso”.¹³ Producto de lo cual, la Sala Nacional se pronunció de la siguiente manera:

[...] Inconforme con lo resuelto el sentenciado Paul Antonio Cedeño Pincay, interpone recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria Primera del Código Orgánico Integral Penal; en concordancia con los arts. 359; 360 numeral cuatro; y, 361 inciso segundo, 362 del Código de Procedimiento Penal [...] se convocó a la audiencia para la sustentación del mismo; siendo el día miércoles 13 de marzo de 2019, las 09h00 para que se lleve a efecto la audiencia respectiva, conforme se constata del cuadernillo de revisión, [...] La falta de fundamentación por parte de la defensa técnica del recurrente ha dejado implícito el ánimo de no seguir ejerciendo su derecho a la defensa, consagrado en el artículo 76. 7, literal a) y m) de la Constitución de la República del Ecuador, impidiendo que este Tribunal resuelva el recurso de revisión propuesto, y demostrando conformidad con su actual situación jurídica declarada por el Tribunal inferior, por lo que la negativa a fundamentar el recurso produce su ineficacia jurídica [...] RESOLUCIÓN. Declarar que la falta de fundamentación por parte del doctor German Jordán, Defensor Público del sentenciado recurrente Paul Antonio Cedeño Pincay, tiene los mismos efectos del abandono del recurso de revisión interpuesto; consecuentemente, se declara el abandono del recurso y se dispone la devolución del proceso al órgano jurisdiccional de origen, para los fines legales consiguientes [...]

- 21.** Así, dicho auto no es definitivo. Esto en virtud de que el auto impugnado no resolvió sobre el fondo de las pretensiones del recurso de revisión con autoridad de cosa juzgada material, dado que lo declaró abandonado en consideración a lo expuesto por el abogado defensor del accionante. Tampoco impide que se pueda presentar un nuevo recurso de revisión bajo la misma causa, pues bajo la normativa aplicable, esto es, el Código de Procedimiento Penal, el efecto del abandono es tener al recurso como no interpuesto. En ese mismo sentido, sin perjuicio de que no deja de llamar la atención de esta Corte la

¹² CCE, sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12.

¹³ Fs. 51 y vta. del expediente de revisión.

[...] respecto al recurso planteado, si bien esta defensa no planteó el recurso, los familiares del sentenciado se han acercado a la Defensoría Pública para que esta haga el patrocinio y lo asumimos. Pero revisado el proceso, se observa que en la sentencia existen algunas contradicciones y falencias en la sentencia, sin embargo de esto, con la prueba anunciada por la abogada particular y que son los testimonios de tres personas mismas que se encuentran presentes, esta defensa considera que es infructuosa la prueba, debido a que no es científica-técnica que pueda desvirtuar y enervar el estado de una sentencia condenatoria, por lo cual esta defensa no va a fundamentar el recurso, por cuanto se considera que no existen los elementos suficientes para enervar la sentencia condenatoria.

defensa técnica ejercida por el defensor público Germán Jordán (quien estaba llamado a fundamentar el recurso interpuesto a efectos de garantizar el derecho a la defensa del accionante) y de los jueces que conformaron el Tribunal de Revisión (quienes debieron garantizar que efectivamente se ejerza el derecho a la defensa del accionante) no se verifica un gravamen irreparable, ya que podría interponerse otro recurso de revisión fundamentado en la misma causa y las mismas pruebas.¹⁴

22. Al respecto, en sentencia 168-19-EP/21 de la Corte Constitucional, se determinó lo siguiente:

[...] a pesar de que existían normas jurídicas previas, claras y públicas previstas en el CPP referentes a la sustanciación del recurso de revisión, y **la prohibición establecida en el artículo 368 del CPP**,¹⁵ que **requería para su procedencia**: i) conocimiento del recurso de revisión en audiencia y ii) **emisión de una sentencia**, al no cumplirse en el caso concreto, el Tribunal de revisión debía conocer el recurso presentado.¹⁶ (énfasis añadido).

23. En este caso efectivamente se convocó a audiencia y el abogado defensor del accionante compareció y señaló:

[...] respecto al recurso planteado, si bien esta defensa no planteó el recurso, los familiares del sentenciado se han acercado a la Defensoría Pública para que esta haga el patrocinio y lo asumimos. Revisado el proceso, se observa que en la sentencia existen algunas contradicciones y falencias en la sentencia, sin embargo de esto, con la prueba anunciada por la abogada particular y que son los testimonios de tres personas mismas que se encuentran presentes, esta defensa considera que es infructuosa la prueba, debido a que no es científica-técnica que pueda desvirtuar y enervar el estado de una sentencia condenatoria, por lo cual esta defensa no va a fundamentar el recurso, por cuanto se considera que no existen los elementos suficientes para enervar la sentencia condenatoria.

24. Sin embargo, por la misma defensa técnica ejercida por este, el Tribunal de Revisión declaró el abandono del recurso mediante auto. Motivo por el cual, no se ha dictado sentencia respecto al recurso de revisión objeto de la decisión impugnada mediante esta acción constitucional. Por lo que, de conformidad con el Código de Procedimiento Penal y la jurisprudencia de esta Corte, en caso de que el accionante decida presentar un nuevo recurso de revisión por los mismos motivos y con base en la misma prueba, correspondería que un tribunal diferente conozca y lo resuelva. Por esta razón, no corresponde a la Corte pronunciarse sobre el mérito de la causa, en aplicación a la excepción a la preclusión establecida en la sentencia 154-12-EP/19.

¹⁴ CCE, sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12.

¹⁵ Código de Procedimiento Penal, artículo 368: “Ni el rechazo de la revisión, ni la sentencia confirmatoria de la anterior, impedirá que pueda proponerse una nueva revisión fundamentada en una causa diferente”.

¹⁶ CCE, sentencia 168-19-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 50

5. Decisión

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

1. **Rechazar** la acción extraordinaria de protección.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. **Notifíquese** y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín y un voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por motivos de salud.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 2721-19-EP/24****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. Con base en lo establecido el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente formulo el presente voto salvado en relación a los argumentos expresados y la decisión adoptada en la sentencia 2721-19-EP/24 (“**sentencia de mayoría**”).
2. Previo a realizar el análisis correspondiente y con el fin de evitar la reiteración de los hechos, se toma nota de los siguientes antecedentes:

2.1. El 21 de diciembre de 2016, Paúl Antonio Cedeño Pincay, interpuso un nuevo recurso de revisión en contra de la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales. Mediante auto de 27 de febrero de 2019, el Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) admitió a trámite el recurso y convocó a audiencia de fundamentación.

2.2. El 13 de marzo de 2019, se llevó a cabo la audiencia a la que compareció el defensor público en representación del procesado. Mediante auto emitido el 18 y notificado el 19 de junio de 2019, la Corte Nacional resolvió:

[...] declarar que la falta de fundamentación por parte del doctor German Jordán, Defensor Público del sentenciado recurrente Paul Antonio Cedeño Pincay, tiene los mismos efectos del abandono del recurso de revisión interpuesto; consecuentemente, se declara el abandono del recurso y se dispone la devolución del proceso al órgano jurisdiccional de origen, para los fines legales consiguientes.

3. Ahora bien, la sentencia de mayoría se pronunció sobre la acción extraordinaria de protección presentada por el accionante, el 1 de julio de 2019, en contra de la sentencia del Tribunal de Garantías Penales de 8 de mayo de 2013; y, del auto emitido el 18 de junio de 2019, por la Corte Nacional. El fundamento de la demanda mencionada subyace en que se habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva.

4. Conviene precisar que el accionante alega que la Corte Nacional habría inadmitido el recurso de revisión, limitándose a señalar que el recurso no se fundamentó en audiencia por lo cual se ordenó el archivo del recurso.
5. La sentencia de mayoría considera que el auto de 18 de junio de 2019, emitido por la Corte Nacional no puso fin al proceso por cuanto no habría resuelto el fondo de las pretensiones del recurso con autoridad de cosa juzgada material, ni tampoco impidió la continuación del juicio ligado a tales pretensiones. Para esto, en lo principal, argumentó lo siguiente:

Así, dicho auto no es definitivo. Esto en virtud de que el auto impugnado no resolvió sobre el fondo de las pretensiones del recurso de revisión con autoridad de cosa juzgada material, dado que lo declaró abandonado en consideración a lo expuesto por el abogado defensor del accionante. **Tampoco impide que se pueda presentar un nuevo recurso de revisión bajo la misma causa, pues bajo la normativa aplicable, esto es, el Código de Procedimiento Penal, el efecto del abandono es tener al recurso como no interpuesto. En ese mismo sentido, no se verifica un gravamen irreparable, ya que podría interponerse otro recurso de revisión fundamentado en la misma causa y las mismas pruebas.**¹⁷

[Énfasis añadido]

6. Con relación a aquello la suscrita jueza constitucional considera que el voto de mayoría debió tener en consideración que la normativa procesal no sancionaba con el abandono del recurso de revisión a la falta o errónea fundamentación de dicho medio impugnatorio. De hecho, esta sanción estaba reservada exclusivamente para el caso de no comparecencia a la audiencia; así, el artículo 326 del Código de Procedimiento Penal (“CPP”) aplicable al caso señalaba “[a]bandono del recurso. - La falta de comparecencia de uno o más recurrentes a la audiencia de que trata el artículo 325, dará lugar que se declare el abandono del recurso respecto de los ausentes”.
7. Igual de importante es destacar que, a diferencia de lo afirmado en el voto de mayoría, la normativa adjetiva penal aplicable al caso, no contenía una disposición expresa en la cual se haya establecido que el abandono del recurso era equiparable a su no presentación, y que aquello habilitaba al procesado a volver a deducirlo.

¹⁷ CCE, sentencia 2721-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 21.

8. Por otra parte, es necesario resaltar que, el voto de mayoría, con base en la sentencia 168-19-EP/21,¹⁸ afirmó como un *obiter* que los autos emitidos para poner fin a un recurso de revisión penal no son objeto de acción extraordinaria de protección, puesto que, en tales casos, no habría “i) conocimiento del recurso de revisión en audiencia” y “ii) emisión de una sentencia”.¹⁹ Empero, en la sesión ordinaria de 17 de enero de 2024, con 9 votos a favor, el Pleno de este Organismo aprobó la sentencia 729-19-EP/24²⁰, en la cual la Corte Constitucional analizó una acción extraordinaria presentada contra un auto devolutivo que inadmitió un recurso de revisión penal; en dicho caso, tampoco había existido una sentencia de fondo ni el conocimiento del recurso en audiencia, sin embargo, en dicha causa el Pleno de este Organismo procedió a sustanciar la demanda considerando que aquella sí era objeto de esta garantía jurisdiccional.
9. De hecho, en la propia sentencia 168-19-EP/21 que el voto de mayoría empleó como razón jurídica del *obiter* referido en el párrafo precedente, tampoco se rechazó la demanda por falta de objeto, y en su lugar, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección planteada y ordenó medidas de reparación integral.
10. Por los argumentos expuestos expresó mi disidencia con la sentencia de mayoría.

**HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ** Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹⁸ CCE, sentencia 168-19-EP/21, 16 de junio de 2021.

¹⁹ CCE, sentencia 2721-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 22.

²⁰ CCE, sentencia 729-19-EP/24, 17 de enero de 2024.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 2721-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 31 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 17:25; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

272119EP-654b9

**Caso Nro. 2721-19-EP**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1367-19-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

CASO 1367-19-EP

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

SENTENCIA 1367-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al verificarse que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por inobservar el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC.

1. Antecedentes procesales

1. El 27 de septiembre de 2017, Nathalia Salazar Tigrero (“**legitimada activa**”) presentó una acción de protección en contra del presidente, vocales y director general del Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado (“**entidades accionadas**”).¹ Luego del sorteo de rigor, la causa se signó con el número 09359-2018-02726 y su conocimiento le correspondió a la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial**”).
2. En sentencia emitida y notificada el 22 de octubre de 2018, la Unidad Judicial declaró parcialmente con lugar la demanda.² Inconformes con esta decisión, tanto la legitimación activa, como las entidades accionadas interpusieron recurso de apelación.³

¹ La legitimada activa impugnó la resolución de destitución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura dentro del expediente disciplinario MOT-1117-SNCD-2015-PM (OF-795-OCDG-2015) de fecha 11 de noviembre de 2015, en la cual se la declara como responsable de la infracción disciplinaria tipificada en el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial. En su demanda alegó la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la defensa y seguridad jurídica.

² La jueza de la Unidad Judicial determinó que: “[...] en atención a lo peticionado por la legitimada activa, dejar sin efecto legal la resolución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura dentro del expediente Disciplinario No. MOT-1117-SNCD-2015-PM (OF-795-OCDG-2015) expedida de fecha 11 de noviembre del 2015, a las 11:19 y notificada el 17 de noviembre del 2015, debiéndose retrotraer el Sumario Administrativo No. MOT-1117-SNCD-2015-PM (OF-795- OCDG-2015) a partir del momento en que se produjo la vulneración al debido proceso y la garantía del Derecho a la defensa, esto es, que el Director Provincial de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura actual NOTIFIQUE en legal y debida forma a la legitimada activa con el informe motivado N0. 151/074/2015 [...] a fin de que ejerza la sumariada el derecho a la defensa respecto a ello, debiendo continuar con su prosecución respectiva a partir de la notificación” (mayúsculas en el original).

³ El 09 de noviembre de 2018, la Unidad Judicial negó el recurso de aclaración formulado por la legitimada activa.

3. En sentencia de mayoría emitida el 05 de febrero de 2019, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”) resolvieron negar el recurso de apelación de la legitimada activa y aceptar los recursos propuestos por las entidades accionadas.⁴ El 02 de abril de 2019, la Corte Provincial negó el recurso de aclaración formulado por la legitimada activa.
4. El 30 de abril de 2019, Nathalia Salazar Tigrero (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación emitida el 05 de febrero de 2019, cuyo conocimiento le correspondió por sorteo a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
5. El 03 de octubre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 1367-19-EP.
6. El 07 de octubre de 2020, la accionante presentó un escrito en el que solicita la aplicación retroactiva de la sentencia 3-19-CN/20. Petición en la que se insiste mediante escrito ingresado el 01 de noviembre de 2023.
7. En cumplimiento al orden cronológico de sustanciación de procesos, mediante providencia emitida y notificada el 22 de junio de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y requirió a la judicatura accionada que, en el término de 5 días, remita un informe motivado respecto a las alegaciones vertidas en la demanda de acción extraordinaria de protección.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”); y, 58 y 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

⁴ En el fallo se revoca la sentencia de primera instancia “[...] por no cumplir con los requisitos señalados en el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con el Art. 42 ibídem (sic)”.

9. La accionante considera que la sentencia impugnada habría vulnerado sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica.⁵ Para sustentar sus pretensiones, luego de referirse *in extenso* a los hechos del proceso de origen señala que la Corte Provincial habría violentado la garantía de la motivación por cuanto:

Tanto los jueces de la Sala que conformaron la mayoría, como la jueza que emite voto concurrente también aceptando la apelación y declarando sin lugar mi demanda de acción de protección, convergen en aseverar que la falta de notificación del informe motivado como omisión del ente administrativo sancionador que produce la violación del derecho constitucional a la defensa, conforme se determinó en precedente de la Corte Constitucional en la sentencia 234-18-SEP-CC, no tiene efecto erga omnes y por tanto no se puede considerar aplicable ni vinculante para mi caso [...].

Esta premisa fáctica errada (considerar que la sentencia 234-18-SEP-CC no podía ser aplicada a mi caso, omitiendo los efectos inter pares e inter comunis) los lleva a los jueces de la Sala a emitir una decisión incoherente, que incumple el requisito de la lógica.

Igual ocurre con la premisa errada de considerar que los efectos de los precedentes jurisprudenciales de las sentencias de la Corte Constitucional, solamente son erga omnes o inter partes, al parecer desconociendo los otros efectos de aquellos, deviene en un error inexcusable para jueces constitucionales y de alzada, como queda evidenciado en los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

10. En relación al derecho a la seguridad jurídica menciona que:

La actitud del juez en el nuevo espectro constitucional es una función crítica y de valoración de la Ley y Los Reglamentos, garantizando que los mismos que sean emitidos por cualquier organismo autorizado constitucionalmente, deben someterse a los preceptos contenido (sic) en la constitución y no limitarse a señalar exclusivamente que se debe revisar el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura emitido por el mismo ente sancionador. De lo que se trata es determinar si el informe motivado emitido por el Director Provincial (sic) del Consejo de la Judicatura del Guayas, el 28 de octubre del 2015, fue o no notificado a la funcionaria sancionada, Ab. Nathalia Salazar Tigreiro [...].

Precisamente se vulneró dentro de la seguridad jurídica el respeto al derecho a la defensa como garantía básica pre establecida (sic) que debía ser respetada en toda su magnitud por la autoridad administrativa y como estaba probado para la Sala Provincial, no lo hizo el Consejo de la Judicatura, omitiendo además considerar la supremacía de la norma constitucional establecida en los artículos 424, 425, 426 y 427 de la Carta Magna.

11. Con respecto al derecho a la tutela judicial efectiva afirma:

⁵ Previstos en los artículos 75; 76 numerales 3 y 7.1; y, 82 de la CRE.

La Sala inobservó que debía tutelar mis derechos, entre ellos principalmente las garantías básicas del debido proceso, y mi derecho a la defensa. Más cuando la propia norma invocada prescribe que no pueda quedar en indefensión la persona, en caso alguno. La Sala omitió cumplir con su deber de tutelar de manera efectiva mis derechos, vulnerando así los mismos.

- 12.** En cuanto al debido proceso y la alegada relación con el principio de legalidad, arguye que:

[...] el procedimiento ordenaba que se notificara con la decisión del Director Provincial (Art. 119 COFJ); y, además, que para poderme sancionar por error inexcusable tenía que existir un pronunciamiento judicial previo ejecutoriado (Art 131 numeral 3 COFJ); [...] lo que jamás se cumplió, observándose el trámite que correspondía al procedimiento, pero la Sala Provincial no consideró estas violaciones a mis derechos fundamentales en su sentencia, produciendo la vulneración [...] al aceptar la apelación, revocar la sentencia de primer nivel y aceptar como válido y constitucional todo lo actuado por el Consejo de la Judicatura, en el sumario disciplinario [...].

- 13.** Finalmente, manifiesta que:

En otro contexto, los Señores Jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, han rechazado como precedente jurisprudencial el fallo dictado por la Corte Constitucional SENTENCIA N° 234-18-SEP-CC CASO N° 2315-16-EP que indica: En este contexto, conviene reiterar lo expuesto en párrafos superiores, respecto a que la notificación del informe motivado en los sumarios administrativos o procedimientos disciplinarios es obligatoria, en tanto constituye el acto material de comunicación por medio del cual se pone en conocimiento de las partes, los actos o las decisiones proferidas por la autoridad pública en esta etapa, lo cual permitirá garantizar los principios de publicidad, de contradicción, impugnación, y, en especial, que se prevenga que la persona sumariada pueda ser sancionado (sic) sin ser oído.

Si la Corte Constitucional ha determinado que la falta de notificación del informe motivado en los sumarios administrativos es una violación en la garantía del debido proceso en sentencia, ¿constituye o no un reconocimiento de una violación de un derecho fundamental?, por lo que en vez de que la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas, defienda con tanta vehemencia el Reglamento para el Ejercicio (sic) de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, por qué no aplicó el principio de progresividad?, que ya lo desarrolló en este tema la Corte Constitucional, al señalar como violación a las garantías básicas del debido proceso, la falta de tal notificación del sumario administrativo del Director de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura [...] (se ha omitido el énfasis del texto original).

- 14.** En consecuencia, la accionante solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección; se deje sin efecto el auto impugnado; se le restituya a su cargo como jueza de la Unidad Judicial de Trabajo de Guayaquil; se ordene el pago de las remuneraciones dejadas de percibir; se expresen disculpas públicas; y, que se sancione a los jueces de la Corte Provincial por manifiesta negligencia.

3.2. De la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

15. De la revisión del expediente constitucional se constata que la judicatura accionada no ha presentado su informe motivado, pese a estar debidamente notificada con el auto de 22 de junio de 2023.

4. Planteamiento del problema jurídico

16. Esta Corte ha manifestado en repetidas ocasiones que en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁶
17. Dentro del presente caso se observa que los cargos reseñados en los párrafos 10, y 12 *supra*, carecen de una base fáctica y justificación jurídica en el que se precise de qué manera el órgano judicial accionado ha transgredido estos derechos de forma directa e inmediata,⁷ en vista de que tales alegaciones se concentran en referirse a los hechos materia del proceso de origen; esto es, la supuesta falta de notificación del informe motivado por parte del Consejo de la Judicatura. De igual manera, con relación al alegato sintetizado en el párrafo 11 *supra*, se advierte la ausencia de una base fáctica y justificación jurídica, por lo que, pese a realizar un esfuerzo razonable, esta Corte se ve imposibilitada de formular un problema jurídico al respecto.
18. Es justamente con base en dichos alegatos que se solicita a esta Magistratura examinar *el fondo* de lo decidido y determinar la *procedencia de la acción de protección*. En ese sentido, cabe señalar que solo **excepcionalmente y de oficio**, en este tipo de acciones, de estimarlo pertinente, la Corte Constitucional puede revisar el mérito de lo decidido en el proceso originario,⁸ por lo que se descarta dicha pretensión y la consecuente formulación de un problema jurídico al respecto.

⁶ CCE, sentencia 752-20-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31; 2719-17-EP/21 08 de diciembre de 2021, párr. 11; 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, entre otras.

⁷ Al respecto, ver la sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁸ En los párrs. 55 y 56 de la sentencia 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, se estableció lo siguiente: “55. Considerando lo anterior y que esta Corte es el máximo Organismo de justicia constitucional, encargado de enmendar las vulneraciones de conocimiento, excepcionalmente y de oficio podría revisar lo originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión. 56. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de

19. En lo relativo a los cargos reseñados en los párrafos 9 y 13 *supra*, se verifica que dicho argumento es mínimamente completo, por cuanto se acusa a la Corte Provincial de inobservar un fallo vinculante de esta Corte Constitucional.⁹ Para dicho fin se identifica como regla de precedente la contenida en la sentencia 234-18-SEP-CC, relativa a que se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa cuando en la sustanciación del expediente disciplinario no se notifica a los sumariados con el contenido del informe motivado que recomienda la destitución del servidor judicial. Asimismo, puntualiza que:

[...] en el caso traído a colación que es similar al de la suscrita [...] de las actuaciones que preceden, se desprende que, en efecto, no consta en el proceso judicial el acto administrativo mediante el cual se notifique el contenido del Informe Motivado N° 199/035/2016 [...] pues, como se expuso en párrafos superiores, únicamente se le notificó con la recepción del proceso por parte de la Subdirección Nacional de Control Disciplinario [...] y, posteriormente, con la decisión tomada por el pleno (sic).

20. En tal virtud, a pesar de que la accionante acusa una supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, aplicando el principio *iura novit curia*, y considerando que este Organismo ha determinado que la inobservancia de un precedente jurisprudencial constituye una violación autónoma al derecho a la seguridad jurídica,¹⁰ se procede a formular el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado el precedente jurisprudencial establecido en la *ratio decidendi* de la sentencia 234-18-SEP-CC?

21. Por último, en lo referente a los pedidos presentados el 07 de octubre de 2020 y 01 de noviembre de 2023, mediante los cuales la accionante sustenta su solicitud de declaratoria jurisdiccional previa de manifiesta negligencia de los jueces provinciales, se aclara que no se pueden estimar las alegaciones que se argumenten con posterioridad a la proposición

actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo” [se han omitido las citas al pie de página del texto transcrito].

⁹ Esta Corte en la sentencia 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, se estableció que: [...] cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso”.

¹⁰ CCE, sentencias: 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45; y 2971-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 36.

de la demanda (salvo las expuestas en la audiencia cuando la Corte convoque a dicha diligencia), pues aquello supondría otorgar una ventaja procesal injusta a la accionante respecto a las otras partes del proceso y desconocer el término dispuesto en la ley para fundamentar las pretensiones de una acción constitucional.¹¹

5. Resolución del problema jurídico

5.1.¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado el precedente jurisprudencial establecido en la ratio decidendi de la sentencia 234-18-SEP-CC?

- 22.** El artículo 82 de la Constitución de la República prescribe que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. A partir de dicha formulación constitucional, la Corte ha sido diáfana en sostener que este derecho se garantiza a través de la existencia de un ordenamiento jurídico previsible, estable, claro y coherente, que permita tener una noción razonable de las reglas a ser aplicadas, a efectos de generar en los individuos la certeza de que su situación jurídica no será modificada por fuera de los cauces regulares previamente establecidos e imponiéndole a las autoridades competentes el deber de evitar la arbitrariedad.¹²
- 23.** Los elementos referidos previamente no solo se limitan a la aplicación de normas jurídicas de carácter legislativo o normativo, sino que también se extienden a la observancia de aquellos precedentes jurisprudenciales que se subsumen a situaciones jurídicas específicas. De este modo, la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido que:

[...] la inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica [de forma que] en estos supuestos no sería necesario verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales.¹³

- 24.** Dentro del presente caso se tiene que el fallo impugnado, en su parte pertinente, manifiesta que:

[...] la legitimada activa adjunta a su demanda la sentencia No. 234-18-SEP-CC, caso 2315-16-EP, del 27 de junio de 2018, de la Corte Constitucional, en la que principalmente ha señalado que se trata de un caso análogo y que en el mismo se declaró la vulneración del

¹¹ En un contexto similar, véase la sentencia: CCE, 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 32.

¹² CCE, sentencia 1552-17-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 36.

¹³ CCE, sentencias: 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45; y, 2971-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 36.

derecho constitucional al debido proceso debido a la falta de notificación u ocultamiento del informe administrativo disciplinario privándolo de conocer su contenido. Al respecto, este tribunal constitucional considera: A) El Art. 436 de la Constitución de la República, le da como una de sus atribuciones a la Corte Constitucional, la de: *‘Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión’*. B) El Art. 187 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala: *‘Únicamente con ocasión del ejercicio de las atribuciones establecidas en el artículo 436 de la Constitución, la Corte Constitucional producirá precedente constitucional, que será obligatorio y vinculante en los términos previstos en la Constitución y en la presente ley’*. C) La Corte Constitucional para el periodo de Transición, en la sentencia No. 031-09-SEP-CC, CASO: 0485-09-EP, del 24 de Noviembre (sic) del 2009, refiere: *‘(...) En ese sentido, la doctrina y jurisprudencia constitucional comparada reconocen y clarifican los efectos que podrían tener las sentencias en materia de garantías como en control de constitucionalidad. De manera general en acciones de control constitucional los efectos son erga omnes, mientras que en garantías inter partes (...)’*. [...]. Lastimosamente existe una confusión con el término ‘vinculante’; se suele decir que significa ‘obligatorio para todos’, lo cual es falso, confundiendo ‘carácter’ de la jurisprudencia con su ‘alcance’. ¿Es obligatorio su cumplimiento? ¡Si!, pero, ¿para quién?: Sólo cuando existen efectos erga omnes, es de observación obligatoria para todos, mientras tanto la misma Corte explica los otros tipos de alcance en el fallo antes reproducido en su parte pertinente. De allí que, no todo caso que se interpone ante la Corte Constitucional se constituye en jurisprudencia vinculante, así como no toda jurisprudencia vinculante es obligatoria para todos. Para que se constituya como tal, debe someterse a un proceso de revisión y selección tal como lo determina la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Es decir, una vez que se eleva para conocimiento de la Corte Constitucional las sentencias ejecutoriadas de garantías jurisdiccionales, la Sala de Selección a su discrecionalidad escogerá aquellas que contengan los siguientes parámetros: (1) gravedad del asunto, (2) novedad del caso o inexistencia de precedente judicial, (3) negación de los precedentes judiciales fijados por la Corte Constitucional, y (4) relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia [...] Seleccionada, la Corte dictará sentencia dentro de los cuarenta días posteriores a su selección, la cual se remitirá al juez de primera instancia para que notifique a las partes y ejecute la sentencia, así está reglamentado en el Art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales (sic) [...] De allí entonces que el fallo mencionado por la legitimada activa en esta acción de protección tiene efecto inter partes y no erga omnes puesto que no forma parte de la jurisprudencia vinculante que, para tal efecto, expresamente lo dictamina la Corte Constitucional [...]” (énfasis en el texto citado).

25. En ese contexto, la accionante sostiene que la Corte Provincial desconoció la regla de precedente contenida en la sentencia 234-18-SEP-CC, la cual, a su juicio, debió ser aplicada a su caso en concreto, ya que el mismo versaba sobre la vulneración del derecho a la defensa por la falta de notificación del informe motivado que sirvió de fundamento para resolver su destitución.
26. En consecuencia, para analizar la alegada inobservancia de un precedente jurisprudencial, resulta imperativo identificar: (a) que la decisión señalada como incumplida, en este caso,

la sentencia 234-18-SEP-CC, contenga un precedente en sentido estricto;¹⁴ y, **(b)** que este precedente sea aplicable al caso en examen por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁵

- 27.** Con respecto al primer presupuesto, es importante destacar que esta Corte Constitucional ya ha señalado previamente que la sentencia 234-18-SEP-CC, en efecto comporta un precedente en sentido estricto. La regla de precedente se construye de la siguiente manera: “i) si el Consejo de la Judicatura omite notificar el informe motivado a la persona sumariada, ii) y adopta la decisión de destituir a la persona sumariada con base en dicho informe, [supuestos de hecho] entonces se vulnera el derecho a la defensa [consecuencia jurídica]”.¹⁶
- 28.** Zanjado este primer elemento, corresponde verificar si el caso *in examine* comparte las mismas propiedades relevantes que las expuestas en el precedente. Así se tiene, que la accionante afirma que efectivamente fue sometida a un sumario administrativo por parte del director provincial del Consejo de la Judicatura del Guayas, quien emitió un informe motivado para conocimiento del Pleno de la referida entidad, en el cual recomendó su destitución al cargo de jueza de la Unidad Judicial de Trabajo de Guayaquil. Dicho informe, que fue acogido en la fase resolutoria, alega que no le habría sido notificado a la servidora sumariada.
- 29.** Por ende, al constatar que se cumple con la premisa fáctica delimitada en la sentencia 234-18-SEP-CC, esta Corte determina que la Corte Provincial estaba obligada a aplicar la consecuencia jurídica establecida en la regla de precedente, (misma que fue alegada por la accionante en las dos instancias de la garantía jurisdiccional subyacente), por lo que se concluye que dicha inobservancia constituyó *per se* una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica en detrimento de la accionante.
- 30.** Adicionalmente, este Organismo advierte que la sentencia de mayoría al resolver el recurso de apelación centró su análisis en la dimensión normativa del concepto y alcance del precedente jurisprudencial constitucional. En función de dicha interpretación se llegó a concluir que la sentencia 234-18-SEP-CC, al no provenir de un proceso de selección y revisión, no era vinculante y que el tribunal de apelación tampoco estaba obligado a seguirla debido a que la mentada decisión constitucional entrañaba un efecto *inter partes* y no *erga omnes*.

¹⁴ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24.

¹⁵ CCE, sentencia 3017-19-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 42. CCE, sentencia 3391-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 32. CCE, sentencia 1499-18-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 25.

¹⁶ CCE, sentencia 2335-19-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 35.

31. Al respecto, es menester dilucidar que considerando la dimensión normativa que cumple la jurisprudencia constitucional, la categoría de precedentes no se contrae o limita únicamente a las sentencias emitidas en procesos de revisión. Los precedentes jurisprudenciales son todos aquellos emanados de las decisiones de la Corte Constitucional,¹⁷ a través de las cuales pueda extraerse -del núcleo de su *ratio decidendi*- una regla universal que trascienda hacia futuros casos análogos. Es decir, que la naturaleza de un precedente no reside exclusivamente en su origen procesal, sino en la potestad de la Corte Constitucional de interpretar el “ordenamiento [jurídico] con miras a resolver el caso concreto”.¹⁸
32. De manera que la finalidad de los precedentes jurisprudenciales consiste en fundar reglas de aplicación general que orienten la resolución de casos que compartan las mismas propiedades relevantes, garantizando así la certeza, previsibilidad y estabilidad en la interpretación y aplicación del derecho. Un ejemplo de lo anterior es justamente la sentencia 234-18-SEP-CC, la cual, por contener una regla de precedente no podía considerarse de aplicación *inter partes*, sino *erga omnes*.
33. Por otro lado, los efectos jurídicos de un fallo tampoco pueden ser considerados como un criterio definitivo para identificar un precedente ni para dirimir su vinculación con un caso en concreto. Si bien, todo precedente jurisprudencial tiene efectos *erga omnes*, no toda sentencia de efectos generales constituye *per se* un precedente jurisprudencial en sentido estricto. Por ejemplo, una sentencia que declara la inconstitucionalidad formal de una norma tiene efectos *erga omnes*, pero no por ello contiene automáticamente una regla de precedente. Para que esto ocurra, será necesario que en el fallo se establezcan criterios interpretativos que obliguen a las autoridades judiciales a seguir lo resuelto por la Corte Constitucional en casos similares y posteriores (lo que tradicionalmente se conoce como el principio de *stare decisis*).
34. En consecuencia, cuando las autoridades judiciales encuentren que un precedente no podría resultar aplicable a una determinada controversia, no deben indagar únicamente en los efectos del fallo, sino en su obligación jurídica de motivar:

[...] el por qué se considera que el supuesto de hecho del caso sería diferente al identificado por la Corte Constitucional y, por tanto, no sería aplicable la consecuencia jurídica ya establecida para dicha situación en concreto. Mas no implica o permite que dichas autoridades judiciales puedan realizar interpretaciones diferentes para el mismo supuesto de hecho que

¹⁷ De conformidad con los artículos 436 núm. 1 y 6 de la CRE, y 2 núm. 3 de la LOGJC.

¹⁸ CCE, sentencia 109-11-IS, 26 de agosto de 2020, párr. 24.

tengan como finalidad arribar a una conclusión jurídica diferente a la ya prevista por esta Corte Constitucional.¹⁹

- 35.** Finalmente, es necesario señalar que la presente sentencia no constituye un pronunciamiento sobre el fondo de la causa ni la responsabilidad administrativa de la accionante en el ejercicio de sus funciones; cuestión que solo puede ser dilucidada por las autoridades judiciales competentes.

6. Reparación

- 36.** Una vez establecida la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, corresponde dictar las respectivas medidas de reparación integral a fin de restablecer los derechos de la persona afectada,²⁰ por lo que se dispone dejar sin efecto la sentencia impugnada y retrotraer el proceso al momento anterior a la vulneración, esto es, a la fase de resolución del recurso de apelación, para lo cual, se deberá sortear una nueva conformación del tribunal de segunda instancia, órgano judicial que deberá resolver el recurso atendiendo los cargos formulados por la legitimada activa en el proceso de origen, así como lo establecido en la presente sentencia.

7. Decisión

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

- 1.** Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección **1367-19-EP**.
- 2.** Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica en la sentencia emitida por Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la garantía jurisdiccional de acción de protección 09359-2018-02726.
- 3.** Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1** Dejar sin efecto la sentencia dictada por Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la garantía jurisdiccional 09359-2018-02726.

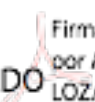
¹⁹ CCE, sentencia 3117-19-EP/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 37.

²⁰ Conforme lo disponen los artículos 86.3 de la CRE y 18 de la LOGJCC.

3.2 Ordenar que se retrotraiga el proceso para que un nuevo tribunal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas conozca y resuelva el recurso de apelación.

4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por motivos de salud.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juez:** Richard Ortiz Ortiz**SENTENCIA 1367-19-EP/24****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría 1367-19-EP/24 por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. El voto de mayoría se pronunció sobre una acción extraordinaria de protección presentada por Nathalia Salazar Tigrero (“**accionante**”) en contra de la sentencia de 5 de febrero de 2019 (“**sentencia**”) emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”), en el marco de una acción de protección. En la demanda, la accionante alegó la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en las garantías de legalidad (art. 76.3 CRE) y motivación (art. 76.7.1 CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
3. La sentencia de mayoría formuló un **problema jurídico** respecto a que si la sentencia emitida por la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) por la presunta inobservancia del precedente 234-18-SEP-CC. Al respecto, la sentencia de mayoría determinó que la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante por inobservar el referido precedente.
4. De este modo, el voto de mayoría resolvió **aceptar parcialmente** la demanda de acción extraordinaria de protección, al verificar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. En lo principal, se argumentó:

al constatar que se cumple la premisa fáctica delimitada en la sentencia 234-18-SEP-CC [...] la Corte Provincial estaba obligada a aplicar la consecuencia jurídica establecida en la regla del precedente, (misma que fue alegada por la accionante en las dos instancias de la garantía jurisdiccional subyacente), por lo que se concluye que dicha inobservancia constituyó *per se* una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica en detrimento de la accionante (párr. 29 *supra*).
5. Me aparto de la decisión de mayoría, porque la Corte Provincial sí justificó por qué el precedente contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC no le era aplicable a la accionante, para lo cual era necesario que el voto de mayoría considere lo siguiente:

5.1. En el acápite “2B”, la Corte Provincial verificó que, en la demanda de acción de protección, la accionante fijó como una de sus pretensiones “dejar sin efecto la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura de 11 de noviembre de 2015”.

5.2. En el acápite “2B3” de la sentencia, la Corte Provincial constató que la accionante acudió a la vía contencioso administrativa impugnando la resolución que ordenó su destitución como jueza. Por otra parte, la Corte Provincial precisó que la accionante “ha considerado que la vía idónea para atacar la presunta legalidad e ilegitimidad del acto administrativo es en sede judicial ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil”. Finalmente, la Corte Provincial, enfatizó que la accionante, durante el juicio contencioso administrativo, presentó “esta acción constitucional, evidenciándose que se ha pretendido tanto por la vía judicial (que es la idónea) como por la vía constitucional (que no aplicable en este caso intentar la revisión de un acto administrativo, que en sede judicial le fue negado”.

5.3. En el acápite “2C5” de la sentencia, la Corte Provincial observó que a la accionante se le permitió ejercer su derecho a la defensa:

[A]l habersele notificado con el auto de apertura del sumario, contestado el sumario en tiempo oportuno para defenderse, abrirse y notificarse la etapa de prueba respectiva, evacuar sus pruebas, remitirse el informe motivado de la autoridad que sustanció el expediente y finalmente emitirse la respectiva [resolución] por parte del Pleno del Consejo de la Judicatura como autoridad competencia.

5.4. En el acápite “D” de la sentencia, la Corte Provincial concluyó que no existen violaciones a los derechos constitucionales de la accionante, conforme el número 1 del artículo 40 de la LOGJCC, en concordancia con el número 1 del artículo 42 *ibídem*.

6. Con base en lo sintetizado *ut supra*, se verifica que (i) la Corte Provincial rechazó el recurso de apelación al constatar que la accionante pudo ejercer su derecho a la defensa desde el inicio, hasta la conclusión del procedimiento sumario administrativo, de modo que, **no se configuró una situación de real indefensión**.²¹ En tal virtud, concluyó que el caso no compartía las mismas propiedades relevantes de la sentencia 234-18-SEP-CC; y, (ii) la Corte Provincial verificó que la accionante, previo a presentar la acción de protección, acudió a la **vía contenciosa administrativa** con las mismas pretensiones e

²¹ CCE, sentencia 1568-13-EP/20, de 6 de febrero de 2020, párr. 17.2.

impugnando el mismo acto, reconociendo a esta vía como la más idónea y eficaz para tutelar sus derechos.

7. En suma, considero que la Corte Provincial no vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, dado que analizó razonadamente los hechos del caso sometido a su conocimiento y argumentó los motivos por los cuales la sentencia 234-18-SEP-CC no era aplicable.
8. Además, considero que el voto de mayoría debió observar el precedente establecido en la sentencia 2901-19-EP/23. Pues, como se observó, la Corte Provincial verificó que la accionante ya **acudió al Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil**²² a fin de que deje sin efecto el acto que resolvió su destitución; sin embargo, la referida pretensión fue negada por la justicia ordinaria en primera instancia e inadmitido su recurso extraordinario de casación. No obstante, la accionante **nueve meses después** presenta una acción de protección con similares pretensiones, obviando la existencia de la sentencia de primera instancia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil. En definitiva, este Organismo ha reiterado que la acción de protección no puede ser presentada con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones deducidos en la justicia ordinaria.²³
9. Adicionalmente, hay que considerar que el objeto de garantía jurisdiccional denominada acción de protección no es el revisar decisiones judiciales ya dictadas por la justicia ordinaria como lo establece el artículo 88 de la Constitución y 42.6 de la LOGJCC. Para este fin, se ha previsto la garantía jurisdiccional denominada acción extraordinaria de protección, cuyo propósito es reparar eventuales vulneraciones de derechos constitucionales en autos, sentencias y resoluciones con fuerza de sentencias.²⁴ Tanto es así que la misma accionante presentó **una acción extraordinaria de protección** en contra del auto de inadmisión de su recurso extraordinario de casación,²⁵ que fue inadmitida a trámite por este Organismo. Este caso evidencia los problemas que se pueden causar por presentar acciones de protección después de contar con decisiones de

²² Causa número 09802-2015-00970. De la revisión del sistema EXPEL, se constata que el 15 de diciembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, mediante sentencia, declaró sin lugar la demanda subjetiva presentada por Nathalia Salazar Tigrero, en contra del Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado.

²³ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, de 27 de septiembre de 2023, párr. 48.

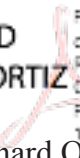
²⁴ Artículo 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC.

²⁵ CCE, auto 3145-18-EP, de 18 de julio de 2019. Este Organismo inadmitió la demanda por haber sido presentada fuera de término

la justicia ordinaria, e incluso de esta Corte. Hecho que no fue tomado en cuenta por el voto de mayoría.

10. Por todo lo expuesto, consideramos que la acción extraordinaria de protección 1367-19-EP/24 debió ser rechazada.

RICHARD
OMAR ORTIZ
ORTIZ



Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.02.09
11:07:25 -05:00'

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la causa 1367-19-EP, fue presentado en Secretaría General, el 06 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 14:45; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 1367-19-EP/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El 24 de enero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección del caso 1367-19-EP, declaró la vulneración al derecho a la seguridad jurídica por inobservancia de un precedente jurisprudencial, dejó sin efecto la sentencia de segunda instancia y ordenó que se retrotraiga el proceso para que un nuevo tribunal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas conozca y resuelva el recurso de apelación. Disiento del análisis efectuado en la sentencia de mayoría porque se debía aplicar el precedente contenido en la sentencia 2901-19-EP/23 y desestimar la acción. A continuación, explicaré las razones por las que, a mí criterio, se debió desestimar la acción extraordinaria de protección.

1. Aplicación del precedente contenido en la sentencia 2901-19-EP/23

2. En la sentencia 2901-19-EP/23, la Corte Constitucional estableció que “la activación de la justicia ordinaria y de la justicia constitucional con fundamento en los mismos hechos, alegaciones y pretensiones puede traer como consecuencia la emisión de decisiones contradictorias”.¹ Además, indicó que:

[a]l activar la vía judicial con determinadas alegaciones y pretensiones, los accionantes aceptan la competencia de los jueces ordinarios para analizarlas y pronunciarse sobre ellas, pues reconocen que hay una vía adecuada distinta a la constitucional. Sin embargo, s[i] acuden a la justicia constitucional con las mismas alegaciones y pretensiones, lo que denota que, en muchos, se persiguen maximizar las posibilidades de obtener una respuesta favorable en cualquiera de las dos vías, sin atender a la especificidad y al objeto de cada una.²

3. La regla de precedente que se ha construido supone lo siguiente:

a. Presupuesto fáctico: Si, dentro del conocimiento de una acción de protección, los jueces verifican que los mismos hechos, cargos y pretensiones ya fueron puestos en conocimiento de la justicia ordinaria;

¹ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 44.

² *Ibid.*

b. Consecuencia jurídica: Entonces, los jueces deberán declarar la improcedencia de dichos cargos.³

4. En tal sentido, corresponde determinar si el precedente aplicaba al mencionado caso. El 31 de diciembre de 2015, la señora Nathalia Raquel Salazar Tigüero presentó una demanda contenciosa administrativa. La causa se sorteó al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas y se signó con el número 09802-2015-00970. La accionante acudió a la vía ordinaria pretendiendo la ilegalidad e ilegitimidad de la resolución de 11 de noviembre de 2015 mediante la cual se le destituyó de su cargo de jueza. Además, solicitó la restitución a su cargo y el pago de todas las remuneraciones y demás beneficios laborales que dejó de percibir desde la fecha en que fuera destituida de su cargo, hasta el momento que sea restituida. El 15 de diciembre de 2016, el Tribunal declaró sin lugar la demanda. Inconforme con la decisión, la accionante interpuso recurso de casación. El 15 de octubre de 2018, el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso.⁴
5. El 27 de septiembre de 2018, la señora Nathalia Raquel Salazar Tigüero presentó una acción de protección. En su demanda pretendió que se deje sin efecto la resolución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura de 11 de noviembre del 2015 mediante la cual se le destituyó. Además, solicitó el pago de todas las remuneraciones que dejó de percibir desde la fecha de su suspensión hasta la fecha de su reintegro.
6. En tal sentido, es evidente que en el caso en concreto aplica el precedente de la sentencia 2901-19-EP/23 pues la accionante acudió a la vía ordinaria y a la vía constitucional con los mismos cargos y pretensiones. Por lo que la Corte Constitucional debió desestimar la acción extraordinaria de protección. Reenviar el caso es una decisión desacertada por parte de la Corte, ya que ante la eventual resolución la Sala accionada solo podría limitarse a una posibilidad: declarar la improcedencia de la demanda de acción de protección, pues se cumple con los supuestos de la sentencia 2901-19-EP/23.

³ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 51.

⁴ El proceso fue signado con el número 17741-2017-0131.

2. Conclusiones

7. En mérito de lo desarrollado en este voto salvado, considero que se debió desestimar la acción extraordinaria de protección.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1367-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 06 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 17:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

136719EP-659f3

**Caso Nro. 1367-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día jueves ocho de febrero de dos mil veinticuatro, por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet; y, el día viernes nueve de febrero de dos mil veinticuatro por el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 14-18-IN/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 24 de enero de 2024

CASO 14-18-IN

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

SENTENCIA 14-18-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ordenanza que reglamenta el control y permisos sanitarios de funcionamiento del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas. En su análisis, determina que los gobiernos autónomos descentralizados municipales pueden coadyuvar al control sanitario, sin embargo, declara inconstitucional la ordenanza impugnada, al no verificarse una autorización por parte de la autoridad sanitaria nacional para el efecto.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 5 de abril de 2018, Servicios Provemundo S.A. (**“compañía accionante”**), presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ordenanza que reglamenta el control y permisos sanitarios de funcionamiento del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas (**“ordenanza impugnada”**), publicada en el Registro Oficial, edición especial 141 de 1 de diciembre de 2017.
2. El 16 de mayo de 2018, se publicó en el Registro Oficial 242, la reforma a la ordenanza impugnada.
3. El 28 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa¹ y, en lo principal, corrió traslado a la Procuraduría General del Estado (**“PGE”**) y al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Eloy Alfaro (**“GAD de Eloy Alfaro”**).² El 11 de julio de 2018, la PGE contestó la demanda.

¹ Conformada por la exjueza constitucional Ruth Seni Pinoargote y los exjueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán.

² Se observa que la compañía accionante solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de la ordenanza impugnada, sin que haya existido un pronunciamiento al respecto. El momento oportuno para la resolución de este pedido corresponde a la fase de admisibilidad, por lo que se deja constancia de la omisión de quienes conformaron la Sala de Admisión que tramitó dicha fase en esta causa.

4. El 28 de septiembre de 2018, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) declaró ilegal la ordenanza.³
5. En virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, el 17 de febrero de 2022, el Pleno de este Organismo, realizó el resorteo de la causa que nos ocupa y su sustanciación correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.
6. En virtud del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de Corte Constitucional,⁴ el 27 de septiembre de 2023, el caso fue nuevamente resorteado y correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. La jueza sustanciadora, mediante auto de 19 de octubre de 2023, avocó conocimiento y ordenó nuevamente al GAD de Eloy Alfaro remitir su informe de descargo. El 26 de octubre de 2023, se atendió parcialmente el requerimiento.
7. El 5 de enero de 2024, la jueza sustanciadora requirió información al ministro de salud pública, al director ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (“**ARCSA**”) y al GAD de Eloy Alfaro, en particular, con respecto a la autorización o delegación del control sanitario. El 12 de enero de 2024, la ARCSA y el GAD de Eloy Alfaro remitieron un escrito, respectivamente. Por su parte, el Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) presentó un escrito el 15 de enero de 2024.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 436.2 de la Constitución y 75.1 literal d) y 191.2 literal a) de la LOGJCC.

³ Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, sentencia de 28 de septiembre de 2018, caso 17751-2018-00003. La Sala razonó que se creó un impuesto a través de la ordenanza, aspecto sobre el cual el GAD de Eloy Alfaro no tiene competencia. Con base en lo anterior, “al haberle dado el carácter de impuesto al valor establecido en la ordenanza antes mencionada” declaró “**la ilegalidad**” de la ordenanza “**por cuanto esta violentado preceptos legales**” (énfasis añadidos).

⁴ Artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional: “[...] Cuando los votos a favor del proyecto no sean suficientes para su aprobación, el Pleno sorteará, en la misma sesión, por medio del sistema automatizado de la Corte Constitucional, una nueva jueza o juez sustanciador entre aquellos que votaron en contra del proyecto, para que presente un nuevo proyecto en el que se argumente la tesis de la mayoría, el cual será sometido nuevamente a consideración del Pleno de la Corte Constitucional [...]”.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la acción y pretensión

- 9.** La compañía accionante alega que la ordenanza impugnada contraviene las competencias exclusivas de la Función Ejecutiva respecto de la salud pública (artículos 261.6, 264, 226, 141 inciso primero, 147.5, 151 inciso primero y 154.1 y 425 de la Constitución); la reserva de ley y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia de impuestos (artículos 264.5, 120 numerales 6 y 7, 132.3, 135, 301 y 82 de la Constitución); y los principios de legalidad y de reserva de ley para establecer sanciones (artículos 76.3, 132.2 y 133 de la Constitución).
- 10.** Para fundamentar sus alegaciones, la compañía accionante plantea tres cargos:
- 10.1.** El GAD de Eloy Alfaro invade competencias exclusivas del Estado central respecto de la salud pública. A la par, afirma que no existe ninguna norma constitucional que asigne esa materia a los municipios. Al contrario, señala que los artículos 130, 177, 259, 6.30 y 28 de la Ley Orgánica de Salud (“LOS”) “de modo expreso”, entregan dicha facultad al MSP.
- 10.2.** La ordenanza impugnada irrumpe en competencias exclusivas del Ejecutivo en materia tributaria pues crearía un impuesto en franca contraposición del principio de reserva legal. Así, señala que se crea un impuesto para otorgar un permiso sanitario de funcionamiento para lo cual el GAD de Eloy Alfaro no tendría competencia e iniciativa. Agrega que la propia ordenanza se refiere a la creación de un impuesto y ya no se trata de encubrir a este impuesto bajo la denominación de tasa, “como ha ocurrido con otras ordenanzas [del] mismo Municipio [...]”.
- 10.3.** Se violan los principios de legalidad y de reserva de ley en materia de establecimiento de sanciones porque la ordenanza pretende extender las infracciones administrativas de la LOS por el incumplimiento de las disposiciones de la ordenanza y establecer clausuras, incluso definitivas. Indica que la falta de pago del permiso sanitario “provoca, como sanción, la clausura del establecimiento en cuestión, aspecto que implica que, mediante Ordenanza, se tipifica una infracción administrativa y se formula una sanción [...]”.

11. Como pretensión, la compañía accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la ordenanza impugnada y que, en caso de ser reformada o derogada, se declare la inconstitucionalidad por conexidad.

3.2. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

12. La PGE señaló que, conforme los artículos 361 de la Constitución y 4 de la LOS, el MSP es la autoridad sanitaria nacional.
13. A su vez, agregó que los gobiernos autónomos descentralizados no tienen competencias sobre la regulación sanitaria, conforme los artículos 240, 264 y 226 de la Constitución. En esa línea, sostiene que los gobiernos autónomos descentralizados pueden crear tasas o contribuciones en relación con el uso de suelo de su jurisdicción, “mas no el otorgar los permisos sanitarios de funcionamiento, ni el cobro de tasas por este concepto”.

3.3. Argumentos del GAD de Eloy Alfaro

14. El 26 de octubre de 2023, el GAD de Eloy Alfaro se limitó a solicitar que se rechace la demanda porque la Corte Nacional declaró la ilegalidad de la ordenanza. En esta ocasión, no se pronunció sobre la reforma a la ordenanza o si existirían procesos judiciales relacionados en trámite, conforme lo solicitado por la jueza sustanciadora.
15. El 12 de enero de 2024, ante un nuevo requerimiento de la jueza sustanciadora, informó que el 16 de marzo de 2018 se publicó la ordenanza reformativa en el Registro Oficial 242 y que, de manera posterior, no existe reforma o derogatoria de la misma.

3.4. Argumentos del MSP y de la ARCSA

16. El 12 de enero de 2024, la ARCSA indicó lo siguiente:
 - 16.1. Constitucionalmente no se entrega a los gobiernos autónomos descentralizados ninguna facultad o potestad para regular los temas inherentes a la salud pública, lo cual corresponde a la autoridad sanitaria nacional que es el MSP.
 - 16.2. A los “municipios no les concierne” regular los aspectos relativos a política de salud pública, “ni mucho menos ejecutar cobros o tributo alguno, como es el caso establecido de un impuesto plasmado en la Ordenanza, por extender permiso de

funcionamiento sanitario”, lo cual transgrede, la Constitución, la LOS y el decreto ejecutivo 1290.

16.3.La ARCSA como persona jurídica de derecho público, adscrita al MSP, es el organismo encargado de regular, llevar el control técnico, vigilancia sanitaria y posregistro, en los establecimientos y productos de uso y consumo humano en productos como: alimentos procesados, aditivos alimentarios, medicamentos en general, productos nutracéuticos, productos biológicos, naturales procesados de uso medicinal, medicamentos homeopáticos y productos dentales; dispositivos médicos, reactivos bioquímicos y de diagnóstico, productos higiénico, plaguicidas para uso doméstico e industrial, fabricados en el territorio nacional o en el exterior, para su importación, exportación, comercialización, dispensación y expendio, incluidos los que se reciban en donación y productos de higiene doméstica y absorbentes de higiene personal, relacionados con el uso y consumo humano así como de los establecimientos sujetos a vigilancia y control sanitario “establecidos en la LOS y demás normativa aplicable, exceptuando aquellos de servicios de salud públicos y privados”.

16.4.El GAD de Eloy Alfaro invadió un área competencial que le corresponde exclusivamente al Estado Central, a través del ente rector, siendo este el MSP, conforme lo determina el artículo 261.6 de la Constitución, por lo cual, su contenido lo viola “de manera evidente”.

16.5.De acuerdo al decreto ejecutivo 1290, la ARCSA ejerce sus competencias “en todo el territorio nacional, a través de las Coordinaciones Zonales, distribuidas en nueve (9) coordinaciones”. En virtud de aquello, “ejerce el control sanitario” en el territorio del GAD de Eloy Alfaro “a través de la Coordinación Zonal 1”, por lo tanto, el GAD indicado “no tiene competencia alguna para intervenir como un ente de regulación, control y vigilancia sanitaria”.

16.6.De la revisión de las resoluciones emitidas por la ARCSA, “no se evidencia la existencia que delegue la regulación, control y vigilancia sanitaria” al GAD de Eloy Alfaro, así como “tampoco se evidencia la existencia del algún decreto, reglamento, acuerdo o resolución que otorgue estas competencias al GAD referido”.

17. El 15 de enero de 2024, el MSP indicó que “la Dirección Nacional de Calidad, Seguridad del Paciente y Control Sanitario, no dispone de una normativa sanitaria a través de la cual

se delegue o autorice a los gobiernos autónomos descentralizados municipales para el control sanitario [...]”.

4. Norma cuya inconstitucionalidad se demanda

18. En esta acción se impugna la Ordenanza que reglamenta el control y permisos sanitarios de funcionamiento del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas, publicada en el Registro Oficial, edición especial 141 de 1 de diciembre de 2017.
19. La ordenanza impugnada está compuesta por diecisiete considerandos, dos capítulos (sobre la implementación del control sanitario y sobre la provisión mínima de servicios higiénicos), treinta y cuatro artículos, una disposición transitoria y cuatro disposiciones finales (una disposición de delegación, una disposición derogatoria, una disposición de aplicación de normas supletorias y una de vigencia). El contenido de la ordenanza impugnada se detalla en el párrafo 31 *infra*.

5. Cuestión previa

20. Es preciso señalar dos aspectos previos al análisis de fondo: (i) la ordenanza impugnada ha sido declarada ilegal, a través de una acción objetiva de anulación, prevista en los artículos 320.2 y 326.2 del Código Orgánico General de Procesos. Por ende, ya no es parte del ordenamiento jurídico, conforme se advirtió del párrafo 4 *ut supra*. (ii) Existió una “reforma” a la ordenanza originalmente impugnada, norma vigente y publicada en el Registro Oficial 242 de 16 de mayo de 2018.
21. Con respecto al primer punto, esta Corte ha sostenido que el análisis constitucional complementa aquel de legalidad realizado por Corte Nacional de Justicia.⁵ La finalidad de la acción objetiva de anulación con efecto general es controlar normas infralegales que puedan contrariar normas superiores.⁶ Su fin principal entonces no es garantizar la supremacía constitucional sino la correspondencia, particularmente, con la ley. Al contrario, en una acción pública de inconstitucionalidad se busca analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de la disposición con las prescripciones constitucionales alegadas

⁵ CCE, sentencia 76-15-IN/20, 22 de julio de 2020, párr. 24.

⁶ Al respecto, se puede considerar el artículo 326.2 del Código Orgánico General de Procesos. La acción de nulidad objetiva o por exceso de poder tutela el “cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal”.

como infringidas.⁷ Esto, con el objetivo de garantizar la supremacía constitucional y la plena armonía del ordenamiento jurídico.⁸ El control abstracto de constitucionalidad no busca atacar la ilegalidad de las diferentes disposiciones jurídicas que se acusan de inconstitucionales.

22. Sin perjuicio de ello, en relación con el punto ii, la Corte Constitucional es competente para realizar control de constitucionalidad de normas derogadas o reformadas, y declarar su inconstitucionalidad, (i) por ultractividad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, de conformidad con el artículo 76.8 de la LOGJCC o (ii) por unidad normativa, cuando se cumpla alguno de los presupuestos del artículo 76.9 de la LOGJCC.
23. Aun cuando se ha derogado la ordenanza, corresponde el análisis de la reforma de la ordenanza que se encuentra vigente pues es una reproducción textual de aquella dejada sin efecto. De la revisión realizada por esta Corte, se verifica que únicamente se modificaron los valores contemplados para los permisos de control sanitario.⁹ El resto del texto se reprodujo en dicha reforma, la misma que se encuentra vigente. En conclusión, corresponde analizar la ordenanza derogada como la vigente (“**ordenanza impugnada**”).¹⁰

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

24. Según lo expuesto en el párrafo 10.1 *ut supra*, la compañía accionante señala que la ordenanza impugnada invade las competencias exclusivas del Estado central, de conformidad con los artículos 261.6, 264.7, 226, 141 inciso primero, 147.5, 151 inciso primero y 154.1 y 425 de la Constitución.
25. En similar sentido, de acuerdo al párrafo 10.3 *ut supra*, la compañía accionante sostiene que al presuntamente invadirse competencias exclusivas, la ordenanza se contrapondría con los principios de legalidad y de reserva de ley en materia de establecimiento de sanciones pues extiende sanciones de la LOS a través de una ordenanza.

⁷ CCE, sentencias 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96 y 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40.

⁸ CCE, sentencias 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149; y, 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73.

⁹ Se puede revisar lo indicado en el artículo 4 tanto de la ordenanza originalmente impugnada como de su reforma.

¹⁰ CCE, sentencia 89-21-IN/23, 25 de octubre de 2023, párrs. 31-34.

26. Si bien se enuncian una serie de artículos, de la revisión del contenido de los mismos y dado que el cargo del párrafo 10.3 *ut supra* se deriva de aquel del párrafo 10.1 *ut supra*, esta Corte considera que los argumentos se pueden responder a través de una confrontación entre la norma impugnada y los artículos 261.6, 264.7 y 226 de la Constitución. Con ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La ordenanza impugnada contraviene los artículos 261.6, 264.7 y 226 de la Constitución debido a que regula competencias exclusivas del gobierno central relacionadas con salud?**
27. Finalmente, conforme lo señalado el párrafo 10.2 *ut supra*, se alega que se crearía un impuesto y no una tasa, en contraposición al principio de reserva de ley en materia tributaria. En atención a ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La ordenanza impugnada contraviene el artículo 301 de la Constitución al presuntamente establecer una “tasa” que tiene características de impuesto?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

- 7.1. **¿La ordenanza impugnada contraviene los artículos 261.6, 264.7 y 226 de la Constitución debido a que regula competencias exclusivas del gobierno central relacionadas con salud?**
28. El artículo 261.6 de la Constitución determina que el Estado central tiene competencias exclusivas sobre las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
29. Por su parte, el artículo 264 de la norma suprema, en lo pertinente para este caso, señala que es competencia exclusiva de los gobiernos municipales, “sin perjuicio de otras que determine la ley”, la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
30. El artículo 226 de la Constitución recoge el principio de legalidad en el sentido de que las instituciones del Estado y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.
31. La compañía accionante plantea que la ordenanza trata temas que son competencia exclusiva del Estado central en materia de salud. De la revisión de la ordenanza reformada se puede advertir que:

31.1. Sus considerandos se fundamentan en, lo principal, en los artículos siguientes:

31.1.1. 264, numerales 1 y 2 y su último inciso y 300 de la Constitución.

31.1.2. 54 letra p, 55 letras a y b, 57 letras a y b del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”).

31.1.3. 3 (qué es la salud), 6.30 (sobre la responsabilidad del MSP de dictar normas sanitarias para el funcionamiento de establecimientos de atención a la población), 7 letra c) (derecho a un ambiente sano), 28 (sobre la coordinación entre el MSP y los gobiernos seccionales para actividades de desarrollo de salud sexual y reproductiva) de la LOS.

31.1.4. 1 del Reglamento a la LOS sobre la coordinación del MSP con los gobiernos seccionales para acciones de promoción de la salud en el ámbito de su territorio, orientadas a la creación de espacios saludables.

31.2. El artículo 1 se refiere al control sanitario y que este se ejercerá con medidas de supervisión, capacitación y difusión para garantizar higiene y salud.

31.3. El artículo 2 señala que las acciones sobre control sanitario del GAD de Eloy Alfaro serán reguladas por la misma ordenanza, el COOTAD, y la LOS.

31.4. Los artículos 3 y 4 determinan que es competencia de la Dirección de Gestión Ambiental del GAD implementar el control sanitario, la inspección y categorización de los locales anualmente como requisito previo para el permiso.

31.5. El mismo artículo 4 determina los requisitos para obtener el permiso de funcionamiento y se señala que es la Dirección de Gestión Ambiental quien otorgará anualmente los permisos sanitarios de funcionamiento que facultan el ejercicio de actividades, previo al cumplimiento de requisitos “estipulados” y el pago de “obligaciones” determinadas en la “tabla de propuesta de valores a pagar por permisos de funcionamiento”. En la norma en mención existe una lista de tipos de establecimiento, el porcentaje de una remuneración básica unificada que se les cobrará dependiendo del tipo de establecimiento y el valor específico de “derechos

a cobrar por permisos de funcionamiento”. Luego, hay una tabla específica relacionada con las actividades palmicultora y camaronera en el mismo sentido.

31.6.El artículo 5 determina el plazo para obtener el permiso de funcionamiento cada año. El artículo 6 determina el contenido que tendrán los certificados o “carnet de salud” de las personas que laboran en los negocios determinados a conferirse por “los dispensarios médicos que autorice” el GAD de Eloy Alfaro. Por su parte, el artículo 7 determina que los establecimientos están obligados a cumplir los requisitos básicos de higiene determinados por esa entidad.

31.7.Los artículos 8 y 9, respectivamente, determinan que la Dirección de Gestión Ambiental realizará las inspecciones de establecimientos que “servirá para la concepción [sic] de permiso de funcionamiento” y que, en ciertos casos, se exigirá análisis bromatológicos y microbiológicos de alimentos.

31.8.Con el artículo 11, se determina que el permiso sanitario de funcionamiento podría ser retirado ante el incumplimiento de “preceptos sanitarios básicos”.

31.9.El artículo 12 determina que los establecimientos que no cuenten con el permiso sanitario serán considerados como “ilegales y el Comisario Municipal estará obligado a aplicar las sanciones señaladas en la presente Ordenanza”. Es decir, la ordenanza se auto determina como la fuente de la sanción.

31.10.El artículo 13 dispone la forma de elaboración de la ficha de calificación e informe de inspección. A su vez, el artículo 14 determina que los permisos serán emitidos por el Departamento de Rentas anualmente y que el valor del permiso se calculará para cada negocio que se registre en la patente municipal.

31.11.El artículo 15 determina la prohibición de instalar bodegas de reciclaje que no tengan “permisos sanitarios de funcionamiento que otorga el Gobierno Municipal”.

31.12.El artículo 16 señala que la Dirección de Gestión Ambiental realizará periódicamente controles sanitarios e inspecciones y el artículo 17 determina que los establecimientos deben tomar medidas de prevención de enfermedades.

31.13.Por su parte, el artículo 18 determina que los inspectores municipales deben observar “el código [sic] de Salud y otros textos legales” y el artículo 19 señala que el permiso debe ser expuesto en un lugar visible del establecimiento.

- 31.14.**El artículo 20 determina que no se reconoce fuero y el artículo 21 señala que el comisario municipal es “el Juez competente” para imponer sanciones.
- 31.15.**El artículo 22 determina que quienes incumplan las disposiciones serán “sancionados, de acuerdo a la gravedad de la contravención y reincidencias, de acuerdo a las penas previstas en al [sic] Código de salud [...]”. En función de ello, se establecen multas entre uno a cuatro salarios básicos unificados por no obtener el permiso sanitario. A su vez, se fijan sanciones de clausura.
- 31.16.**El artículo 23 establece la sanción de clausura a los contribuyentes por “no facilitar información requerida”, por falta de pago del permiso o proporcionar información falsa.
- 31.17.**El artículo 24 señala que el director de gestión ambiental, el comisario municipal o su delegado podrán “entrar libremente en los locales cerrados o abiertos”, lo cual no dará “lugar a la acción por violencia de domicilio”. En función de ello, la ordenanza determina que no se requerirá orden previa de autoridad alguna y “únicamente se exigirá la presentación de la credencial”.
- 31.18.**El artículo 25 determina que las sanciones previstas en la ordenanza “serán **sin perjuicio** de las establecidas en el Código de Salud, Código Penal y otras disposiciones legales” (énfasis añadido).
- 31.19.**El artículo 26 establece la clausura del establecimiento cuando no se diere “cumplimiento a las citaciones realizadas por la Dirección de Gestión Ambiental o Comisaría Municipal”. Por su parte, el artículo 27 dispone que la Policía Municipal intervendrá para ejecutar la clausura y el artículo 28 señala que se iniciarán acciones legales cuando se destruyan sellos de clausura.
- 31.20.**Los artículos 29, 30, 31 y 32 determinan la obligatoriedad, calidad y sanción con respecto a la existencia de servicios higiénicos, como “habilitante para el otorgamiento del Permiso solicitado”.
- 31.21.**El artículo 33 establece exoneraciones de obtención del permiso sanitario de funcionamiento conforme el artículo 35 del Código Tributario.

- 31.22.** El artículo 34 indica que los reclamos con respecto a la “determinación de este impuesto”, se sujetarán al procedimiento del Código Tributario.
- 31.23.** Finalmente, existe una disposición transitoria dirigida a quienes pretendan cerrar su actividad comercial y cuatro disposiciones finales. La primera delega la ejecución de la ordenanza al director de gestión ambiental y a la Comisaría Municipal. La segunda, una disposición derogatoria sobre la “recaudación del **impuesto** a los permisos de funcionamiento anual municipal” (énfasis añadido), la tercera fija como normas supletorias al COOTAD, el “Código de Salud” y el Código Tributario. Y la cuarta se refiere a la vigencia de la ordenanza.
- 32.** De la revisión de la ordenanza impugnada, esta Corte observa que sus disposiciones regulan las competencias normativas y de control que corresponden al MSP y a la ARCSA, que no corresponden a la entidad municipal. En particular, se refiere al artículo 6.30 de la LOS que recoge la conducta de responsabilidad del MSP de dictar “normas sanitarias para el funcionamiento de los locales y establecimientos públicos y privados de atención a la población [...]”.
- 33.** De hecho, cuando cita la Constitución o el COOTAD, este último que regula el régimen de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, no se advierte que estos se refieran a las presuntas competencias en salud que tendría el GAD demandado. Al contrario, se refieren a las competencias de uso y ocupación de suelo.
- 34.** Luego, de conformidad con el artículo 1 de la ordenanza, la misma se refiere al “control sanitario” en los sitios de expendio de productos de consumo humano o de convivencia de personas. Todos los demás artículos se dirigen a buscar el fin señalado, esto es, el control sanitario y las acciones vinculadas para el mismo.
- 35.** En específico, el artículo 4 se refiere al otorgamiento de un “permiso sanitario de funcionamiento” y el cobro de valores al respecto, en ambos casos a realizarse de manera anual. Los artículos subsiguientes regulan lo anterior. Es decir, la ordenanza pretende otorgar un permiso sanitario y cobrar por el mismo.¹¹
- 36.** Luego, a partir del artículo 11 se establece una serie de inspecciones y sanciones en caso de no tener el “permiso sanitario de funcionamiento”. A su vez, el artículo 24 indica que sin orden previa “de autoridad alguna”, incluso en locales cerrados, los funcionarios

¹¹ Esto se reitera en el artículo 15 cuando determina que el permiso sanitario al que se refiere el artículo será otorgado por el “Gobierno Municipal”.

municipales podrían entrar a los establecimientos que se encuentren en el cantón y dictamina que no habrá lugar a acción alguna de violación del “domicilio”.

37. En particular, el artículo 21 determina que el “Juez competente” para establecer sanciones es el comisario municipal y los artículos 22 a 32 pretenden sancionar con multas dinerarias, clausuras temporales o definitivas. Se señala que el incumplimiento de la ordenanza, no de la LOS, se sancionará con multa. De esa forma se busca sancionar aspectos distintos a los de la LOS. De hecho, el artículo 25 diferencia de las sanciones previas en la LOS de aquellas de la ordenanza pues menciona que estas se aplicarán sin perjuicio de aquellas señaladas en la LOS, en el Código Penal y demás normativa.
38. De lo analizado en los párrafos previos esta Corte encuentra que, en efecto, la ordenanza regula el control sanitario y pretende otorgar permisos sanitarios, establecer sanciones y cobrar valores relacionados con el control sanitario. Si bien la ordenanza se refiere a diversos establecimientos, su denominador común es el control sanitario sobre los mismos en forma general, sin que se advierta una consideración específica en relación con la competencia de control sanitario sobre un determinado tipo de establecimiento.
39. El artículo 261.6 de la Constitución determina que dentro de las competencias exclusivas del Estado central están “Las políticas de [...] salud [...]”. Esta Corte estima que el control sanitario es parte de las políticas sobre salud.¹² A su vez, se toma nota que la LOS,¹³ en su artículo 6.18 indica que es responsabilidad del MSP regular y realizar el control sanitario de la producción, importación, distribución, almacenamiento, transporte, comercialización, dispensación y expendio de **alimentos procesados, medicamentos y otros productos para uso y consumo humano**; así como los sistemas y procedimientos que garanticen su inocuidad, seguridad y calidad.
40. A su vez, el artículo 6, numerales 14, 23 y 24, respectivamente, señala que es responsabilidad del MSP regular, vigilar y controlar, en coordinación con otros

¹² Por ejemplo, esta Corte ya ha reconocido que la regulación y el control sanitario de la producción, importación, distribución, almacenamiento, transporte, comercialización, dispensación y expendio de medicamentos es parte de las políticas de salud y, en consecuencia, está a cargo del ente rector de la salud a través de la ARCSA. CCE, sentencia 679-18-JP/20, 5 de agosto de 2020, párr. 62

¹³ Esta Corte ha precisado que el análisis de una ordenanza a la luz del principio de legalidad y reserva de ley no es una simple confrontación de normas infraconstitucionales, sino que a la luz del principio constitucional indicado este análisis adquiere una dimensión constitucional para efectos de verificar si un gobierno municipal se extralimitó en sus competencias constitucionalmente conferidas. Por ello, resulta necesario remitirse a la LOS para verificar el desarrollo de la competencia constitucional otorgada, sin que ello implique efectuar un análisis sobre posibles controversias entre preceptos infraconstitucionales. CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 21.

organismos competentes, “la aplicación de las normas de bioseguridad,” “la producción y comercialización de los productos de uso y consumo animal y agrícola que afecten a la salud humana” y “el funcionamiento de los establecimientos y servicios de salud, públicos y privados, con y sin fines de lucro, y de los demás sujetos a control sanitario”.

41. Sin perjuicio de ello, esta Corte toma en consideración que el artículo 264.7 de la Constitución otorga competencia a los gobiernos autónomos descentralizados municipales para la planificación de infraestructura física y los equipamientos de salud. A juicio de esta Corte, esta es la razón por la cual la LOS y el COOTAD plantean aspectos de colaboración entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados municipales.¹⁴ Así, el artículo 6.15 de la LOS señala que el MSP, en coordinación con los organismos seccionales y otros competentes, debe regular, planificar, ejecutar, vigilar e informar a la población sobre actividades de salud concernientes a la calidad del agua, aire y suelo; y, promocionar espacios y ambientes saludables.
42. Para entender la colaboración en el control sanitario que debe existir entre las distintas entidades del Estado entendido como un todo, se toma nota de la LOS. Así, el artículo 133 de aquella norma señala que la autoridad sanitaria nacional “podría delegar a los municipios, dentro de sus funciones, el ejercicio de las acciones necesarias para el control sanitario, quienes las realizarán de acuerdo con las disposiciones y normas emitidas por dicha autoridad”.¹⁵
43. La colaboración respecto de competencias exclusivas ha sido reconocida por esta Corte, por ejemplo, respecto de las competencias exclusivas del Estado central en materia de telecomunicaciones, en el caso 27-16-IN/21.¹⁶ De conformidad con la sentencia indicada, por ejemplo, el espectro radioeléctrico es una competencia exclusiva de la Administración Central pero si existiese “una autorización expresa del titular” podría el GAD coadyuvar con la determinada competencia.

¹⁴ Por ejemplo, se pueden revisar los artículos 99 (sobre la colaboración respecto del manejo de desechos infecciosos), 133 (sobre la delegación del control sanitario), 148 (sobre el control del expendio de alimentos y bebidas en la vía pública), 7 letra c) (sobre el derecho a vivir en un ambiente sano), 28 (sobre la coordinación entre el MSP y los gobiernos seccionales para desarrollar actividades de promoción, prevención, educación y participación comunitaria en salud sexual y reproductiva de la LOS). El COOTAD aprobado en función de la Constitución de 2008 también prevé la colaboración entre el Estado central y gobiernos autónomos descentralizados como en los artículos 55 letra g y 138 (sobre la planificación de infraestructura de salud previa autorización del ente rector de la política pública).

¹⁵ A su vez, el artículo 148 de la LOS determina que el control del expendio de alimentos y bebidas en la vía pública lo realizarán los municipios, en coordinación con la autoridad sanitaria nacional y de conformidad con lo establecido en la “Ley Orgánica de Régimen Municipal”.

¹⁶ CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 35 y 36.

44. Se puede concluir que el control sanitario, entendido como parte de la política de salud, aun siendo una competencia exclusiva del Ejecutivo, debe ser un esfuerzo común por parte de todo el Estado, incluyendo necesariamente a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, como incluso lo ha considerado el órgano legislativo. Ahora bien, dado que la Constitución establece que se trata de una competencia exclusiva, en función de la jurisprudencia citada de esta propia Corte, su ejercicio por parte de un gobierno autónomo descentralizado municipal será posible si por medio existiese una delegación o autorización por parte del ente rector de la salud.
45. No obstante, de la revisión de la ordenanza impugnada, no se verifica una referencia expresa a una delegación o una competencia concurrente asignada al GAD de Eloy Alfaro. Se añade a lo anterior que tanto el MSP y la ARCSA, conforme los párrafos 16.6 y 17 *ut supra*, han afirmado que no existe tal delegación o autorización. Dado que con la ordenanza impugnada el GAD de Eloy Alfaro trata el otorgamiento de permisos sanitarios, su control y sanción, sin que se advierta una autorización al respecto, interfiere en competencias exclusivas del gobierno central. Tampoco el GAD de Eloy Alfaro ha informado a esta Corte sobre una autorización al respecto. Por esta razón la ordenanza contraviene los artículos 261.6, 264.7 y 226 de la Constitución.
46. A diferencia de casos previos,¹⁷ en este caso no puede confundirse la regulación de la ordenanza con la competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de planificar el desarrollo cantonal con planes de ordenamiento territorial y de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo, conforme los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución.
47. Esto es así porque de la lectura de la propia ordenanza, incluso su propio título, esta busca otorgar un permiso sanitario, no así un permiso de funcionamiento general relacionado con el uso de suelo.¹⁸

¹⁷ Por ejemplo, en los casos 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 40 y 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 39 y 40, esta Corte determinó que el permiso municipal otorgado en relación con implantación de antenas, se relacionaba con la competencia de uso y ocupación del suelo. Cuestión distinta a este caso porque la ordenanza busca otorgar un permiso sanitario y no un permiso general por el uso de suelo. A su vez, en relación con el uso de suelo de mercados, este Organismo se refirió en la sentencia 3-19-IN/21, 10 de noviembre de 2021, párrs. 32, 33, 42 y 58.

¹⁸ Al respecto, ver: [Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria » Emisión de Permisos de Funcionamiento \(controlsanitario.gob.ec\)](https://www.agencia.gob.ec/). El permiso de funcionamiento “es el documento otorgado por la ARCSA a los establecimientos sujetos a control y vigilancia sanitaria que cumplen con todos los requisitos para su funcionamiento, establecidos en la normativa vigente, a excepción de los establecimientos de servicios de salud”.

48. Para esta Corte es pertinente enfatizar en que el control sanitario necesariamente debe contar con la participación de varios actores estatales. De ahí que no se está restringiendo la debida colaboración que debe existir entre todos los organismos del Estado respecto del control sanitario, entendidos para este caso como el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados municipales, siempre que por medio exista la autorización o delegación del caso.
49. Se concluyó previamente que la ordenanza no podría cobrar valores con respecto a una competencia que no le corresponde al GAD de Eloy Alfaro. Por ello, la ordenanza impugnada es en su totalidad inconstitucional. Por ello, no corresponde continuar con el análisis para determinar si el cobro de dichos valores inobserva las características de una tasa debido a que ya se concluyó la inconstitucionalidad de la ordenanza por establecer valores con base en una competencia exclusiva del gobierno central.

8. Efectos de la decisión

50. El artículo 95 de la LOGJCC prescribe que “[l]as sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”. Se señala que “[d]e manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”.
51. Para este caso, esta Corte encuentra oportuno dar efectos retroactivos a la presente sentencia en lo que respecta a los artículos 4, 14 y 22 de la ordenanza impugnada en atención a la línea seguida en los casos 101-20-IN/23 y 64-19-IN/23.
52. La retroactividad de los efectos de la presente sentencia se justifica por la afectación que tienen las personas al haber pagado un valor en función de una ordenanza inconstitucional y porque la propia Constitución determina que solo se deben pagar los tributos que fueron establecidos debidamente conforme los requisitos establecidos en la ley.
53. Para esta Corte es claro que, así como los gobiernos municipales tienen facultades tributarias claramente establecidas en la Constitución, los contribuyentes tienen, en consecuencia, el derecho de que los tributos que pagan tengan un origen legítimo que guarde concordancia con lo dispuesto por la norma constitucional, de conformidad con el

artículo 83.15 de la Constitución. Según la cual es responsabilidad de las personas ecuatorianas “pagar tributos establecidos en la ley”.

- 54.** A su vez, las personas tienen el derecho de no ser sancionados por una conducta no prevista por la Constitución o la ley y ser juzgados y juzgadas ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.
- 55.** Además, la Corte ya ha pedido al GAD de Eloy Alfaro que respete el principio de legalidad en las ordenanzas municipales que emiten relacionadas con el cobro de tributos.¹⁹
- 56.** Conforme lo anterior, las personas contribuyentes, con fundamento en esta sentencia, podrán activar los mecanismos ordinarios correspondientes para solicitar al GAD de Eloy Alfaro que les devuelva aquello que recaudó con base en la aplicación de la ordenanza, tanto de aquella publicada el 1 de diciembre de 2017 en el Registro Oficial, edición especial 141, como de aquella publicada el 16 de mayo de 2018 en el Registro Oficial 242, específicamente los valores cobrados por concepto de permisos sanitarios y de multas, a través de la acción o recurso de reclamo de pago indebido o la acción contencioso administrativa o tributaria a la que hubiere lugar, podrá activarse en el plazo previsto en la ley contado desde la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial.

9. Decisión

- 57.** 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:

57.1. Aceptar la acción de inconstitucionalidad **14-18-IN**.

57.2. Declarar la inconstitucionalidad de la reforma a la ordenanza que reglamenta el control y permisos sanitarios de funcionamiento del cantón Eloy Alfaro, publicada en el Registro Oficial 242 de 16 de mayo de 2018, por contravenir los artículos 261.6, 264.7, 226 y 301 de la Constitución.

57.3. Declarar la inconstitucionalidad con efectos inmediatos y a futuro de la ordenanza referida en el párrafo anterior, con excepción de los artículos 4, 14 y 22 de la misma.

¹⁹ CCE, 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 82, letra g, y 76-15-IN/20, 22 de julio de 2020, párrs. 19 y 22.

- 57.4.** Declarar la inconstitucionalidad con efectos retroactivos de los artículos 4, 14 y 22 de la ordenanza, tanto de aquella publicada el 1 de diciembre de 2017 en el Registro Oficial, edición especial 141, como de aquella publicada el 16 de mayo de 2018 en el Registro Oficial 242, que establecen valores a pagar por el permiso sanitario y de aquellos que establecen multas con el fin de que las personas que los pagaron puedan entablar una acción de pago indebido o aquella que corresponda para recuperar dichos valores.
- 57.5.** Llamar la atención al GAD de Eloy Alfaro por su reincidencia en la expedición de ordenanzas inconstitucionales, en atención a lo indicado en el párrafo 55 *ut supra*.
- 57.6.** Exhortar a los gobiernos autónomos descentralizados municipales que observen los parámetros de esta sentencia e insistir en que respeten el principio de legalidad en las ordenanzas que emiten.
- 57.7.** Disponer la notificación de este fallo a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, a fin de evitar prácticas similares.
- 58.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024, sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, por motivos de salud.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado

Jueces: Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 14-18-IN/24

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente nos apartamos del voto de mayoría 14-18-IN/24 por las consideraciones que se expresan a continuación:
2. El voto de mayoría analizó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Pablo Larreátegui Nardi, gerente general y representante legal de la compañía Provemundo S.A. (“**compañía accionante**”), en contra de la Ordenanza que reglamenta el control y permisos sanitarios de funcionamiento del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas, publicada en el Registro Oficial, edición especial 141 de 1 de diciembre de 2017.
3. La sentencia de mayoría consideró que la ordenanza impugnada invadió la competencia exclusiva en materia de salud del Estado Central (arts. 261.6, 264.7 y 226 CRE), porque reguló el control sanitario, otorgó permisos sanitarios, estableció sanciones y cobró valores relacionados con el control sanitario, sin una delegación o autorización previa por parte del Ministerio de Salud Pública al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro.
4. El voto de mayoría resolvió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad con efectos inmediatos y a futuro de la ordenanza impugnada.

1. Inexistencia de la ordenanza impugnada

5. En primer lugar, nos apartamos de decisión de mayoría, porque la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ya había declarado la ilegalidad y nulidad con efectos generales de la Ordenanza impugnada, mediante sentencia de 28 de septiembre de 2018. Por tanto, la **ordenanza impugnada había ya fue eliminada** del ordenamiento jurídico.
6. La decisión de mayoría consideró que el análisis era posible porque existía unidad normativa, ya que la Ordenanza había sido reproducida posteriormente. Pero era evidente

que esta ordenanza con el mismo contenido, también podía ser revisada por la justicia ordinaria.

2. Control de legalidad

7. La Corte Constitucional ha señalado que procede un análisis de inconstitucionalidad de actos normativos (art. 436.2 CRE) cuando los argumentos de la demanda demuestren una **verdadera incompatibilidad** entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Además, ha señalado como **regla general** que cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiere acudir a normas constitucionales para resolverlo, entonces no es objeto de control abstracto de constitucionalidad y deberá resolverse mediante los mecanismos de control de legalidad.¹
8. En el caso concreto, la compañía accionante alega cargos atados al principio de competencia (arts. 261.6, 264.7 y 226 CRE), principio de legalidad (art.226 CRE), principio de reserva la ley para regular infracciones y sanciones (art. 76.3, 132.2 CRE). Si bien es cierto estos argumentos pueden revestir de relevancia constitucional y, en principio, pueden ser conocidos y tutelados por esta Corte; la misma compañía accionante reconoce que las normas impugnadas contradicen normas legales (Ley Orgánica de Salud y el COOTAD), porque la competencia sancionatoria en materia de salud corresponde únicamente al Ministerio de Salud Pública.
9. Por lo tanto, se verifica que la alegación de “inconstitucionalidad” realmente se refiere a un debate a nivel **de ordenanza contra ley**, porque según los cargos la ordenanza impugnada se oponía a las leyes invocadas y no trascendió al ámbito constitucional. Tanto es así que la misma compañía accionante ya había activado la jurisdicción ordinaria. Por lo que, este hecho confirmó que el conflicto era de competencia de la justicia ordinaria y no constitucional.
10. Además, siendo consecuente con lo señalado por esta Corte, el voto de mayoría debía negar la demanda; puesto que la resolución de la contradicción entre ordenanza y ley no requería acudir a normas constitucionales para resolverlo, como el propio Tribunal Contencioso Administrativo ya lo había decidido.

¹ CCE, sentencia 56-18-IN/23, 12 de julio de 2023, párr. 31.

11. Finalmente, somos conscientes de que puede existir una **superposición** entre la acción de inconstitucionalidad (art. 436 números 2 y 4 CRE) y la acción objetiva (art. 306 COGEP), como están configuradas en nuestro ordenamiento jurídico. Es decir, que una misma norma general podría ser demandada en la vía ordinaria y en la vía constitucional alternativamente y con los mismos cargos. Pero debería evitarse la duplicación de acciones y privilegiar la vía contencioso administrativa mientras esta no haya prescrito.



JHOEL MARLEN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz

JUEZ CONSTITUCIONAL

RICHARD
OMAR
ORTIZ
ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.02.09
11:06:04 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 14-18-IN, fue presentado en Secretaría General el 07 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 10:42; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

001418IN-659f5

**Caso Nro. 0014-18-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día jueves ocho de febrero de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz; y, el viernes nueve de febrero de dos mil veinticuatro por el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 31-18-IN/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

CASO 31-18-IN

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

SENTENCIA 31-18-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la norma que regula la tasa de remediación de la infraestructura vial, contenida en el artículo 87 de la Ordenanza Municipal M-059-VQM, emitida por el GAD Municipal de Santo Domingo. Se concluye que la norma impugnada es compatible con el artículo 300 de la Constitución, que reconoce a la equidad como principio del régimen tributario.

1. Antecedentes procesales

1. El 21 de junio de 2018, Luisa Mercedes Quila Chávez, Miguel Guillermo Andrade Torres,¹ Plinio Franklin Rivas Fernández, Mercedes del Rocío Banda Macías, Jorge Enrique Espín Espinoza, Dolores Benítez Rey, Carlos Oswaldo Cordero Ordóñez, Iván Vinicio Jaramillo Arguello –representante de la compañía Sociedad Agropecuaria Jaramillo Argüello Sagroja S.A–, Jorge Patricio Llerena Calderón –representante de la compañía Suntrac S.A. Tractores del Sol–; y Grimaneza Angélica Narváez Galarraga, representante de la compañía Proveedora Narváez Pronarváez CIA. LTDA. (“**accionantes**”) presentaron una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 87 de la Ordenanza Municipal M-059-VQM² (“**Ordenanza 59**”), emitida por el GAD Municipal de Santo Domingo y publicada en el Registro Oficial 540, suplemento 10 de julio de 2015. Este caso fue identificado con el número 31-18-IN.
2. Una vez efectuado el sorteo de la causa, su conocimiento correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.

¹ Presenta la demanda con una doble calidad, una como titular de la concesión Brasilia del Toachi; y la segunda como representante de la compañía Copeto CIA. LTDA.

² Esta Ordenanza regula “la acreditación como autoridad ambiental de aplicación responsable para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentran en los lechos de los ríos y canteras existentes en la jurisdicción del cantón Santo Domingo”.

3. Mediante escrito de 27 de junio de 2018, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.³
4. En el auto de 3 de abril de 2019, el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada. Asimismo, requirió al GAD de Santo Domingo (“GAD”) que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada de la Ordenanza; dispuso la publicación de un resumen de la demanda tanto en el Registro Oficial, como en el portal electrónico de la Corte Constitucional; y que el GAD remita a esta Corte el expediente con los documentos que dieron origen a la Ordenanza cuestionada. Este auto también fue notificado a la Procuraduría General del Estado (“PGE”).⁴

2. Competencia

5. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la LOGJCC, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

6. Los accionantes impugnan el artículo 87 de la Ordenanza Municipal M-059-VQM, publicada en el Registro Oficial 540, suplemento 10 de julio de 2015, cuyo texto es el siguiente:

Tasa de remediación de la infraestructura vial. - Créase la tasa de remediación de los impactos a la infraestructura vial, destinada exclusivamente al mantenimiento de las vías urbanas del cantón. El sujeto pasivo de esta tasa será quien tenga los derechos mineros y la autorización municipal para la explotación de los materiales áridos y pétreos descritos en esta ordenanza. El monto de dicha tasa será equivalente al uno (1.0) por mil de una remuneración mensual básica unificada por cada metro cúbico de material transportado. De conformidad con el Código Tributario, las instituciones del Estado y sus contratistas no están exentas del pago de esta tasa.

³ CCE, expediente constitucional, hoja 144.

⁴ *Ibid.*, hoja 154.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la parte accionante

7. Los accionantes pretenden que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad del artículo 87 de la Ordenanza porque sería incompatible con los derechos a la igualdad, a desarrollar actividades económicas y con el principio de equidad, reconocidos en los artículos 11.2,⁵ 66 (numerales 4 y 15)⁶ y 300⁷ de la Constitución, respectivamente. Y, como fundamento de su pretensión, esgrimieron lo siguiente:
8. La tasa sería incompatible con el derecho a la igualdad porque colocaría a los titulares de las concesiones para la explotación de áridos y pétreos del cantón Santo Domingo en desventaja, respecto de los titulares de este tipo de concesiones en otros cantones. Esto, debido a que la tasa en cuestión no se cobra en otros cantones; de forma que, en Santo Domingo, se estaría imponiendo una carga tributaria adicional. Así, habría una repercusión en la situación económica de las concesiones mineras, puesto que esta actividad ya estaría gravada con el pago de patentes, regalías, utilidades; pero, adicionalmente enfrentaría un debilitamiento económico por la actuación de otras empresas, que trabajarían al margen de la ley y evadirían los pagos correspondientes.
9. La tasa sería incompatible con el derecho a desarrollar actividades económicas porque el Estado estaría desincentivando la inversión al imponer a los titulares de las concesiones una carga tributaria distribuida de forma contraria a la equidad e igualdad; con lo cual, no se los coloca en una situación semejante a la de la competencia. La consecuencia del impacto de este tributo los conduciría a reducir trabajadores, aumentar el costo del material y la probabilidad del cierre de actividades, lo que generaría el encarecimiento de la obra pública y privada, así como el desabastecimiento de bienes y servicios. En ese sentido, esta política actuaría en desmedro del desarrollo empresarial y devendría confiscatoria; ya que, incluso, el GAD estaría notificando con los títulos de crédito para el pago de esta tasa a titulares que estarían en proceso de obtención de la autorización para la explotación de materiales áridos y pétreos.

⁵ Constitución, artículo 11: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. [...]”.

⁶ *Ibid.*, artículo 66: “Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. [...] 15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.

⁷ *Ibid.*, artículo 300: “El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, *equidad*, transparencia y suficiencia recaudatoria. [...]” (énfasis añadido).

10. La tasa sería incompatible con el principio de equidad porque no existiría proporción entre la prestación efectiva o potencial del servicio, el sujeto pasivo y quienes reciben el beneficio, por dos razones:

10.1. La primera es que, exclusivamente, los aproximadamente veinte titulares de concesiones mineras del cantón Santo Domingo asumirían la carga tributaria del mantenimiento de las vías urbanas. Esto pese a que no serían los únicos que reciben el beneficio de este servicio, dado que otros habitantes del cantón también resultarían favorecidos. En ese sentido, se debió realizar una distribución equitativa con los otros beneficiarios del servicio, a fin de que no se les exija un desprendimiento adicional de su patrimonio, en comparación con aquellos. Además, manifiesta que los accionantes también son sujetos pasivos del tributo de contribución especial de mejoras,⁸ establecido en el subtítulo III del Código Municipal, el cual tiene como fin la construcción de vías y avenidas principales.

10.2. La segunda razón atañe a que no siempre los titulares de la concesión hacen uso de las vías urbanas, puesto que, en ocasiones, el transporte del material se realiza por parte del cliente comprador o un transportista no relacionado con el titular. Adicionalmente, el transporte suele desenvolverse, en su mayoría, dentro del área de concesión, la cual corresponde al área rural y no a la red vial urbana.

4.2. Argumentos del GAD de Santo Domingo⁹

11. La tasa no es contraria al principio de igualdad porque su cobro tiene sustento legal; tal es así que otros GAD del país también establecen esta tasa, por ejemplo, los GAD de Guayaquil y Cuenca. Por otra parte, “es atribución de cada una de las administraciones seccionales, tomar a consideración el cobro de la misma o la manera de remediar los pasivos que generan”.

⁸ Código Municipal de Santo Domingo, libro V, título II, subtítulo III, capítulo III, artículo 13: “Contribución de mejoras en la vialidad. -La construcción de vías conectoras y avenidas principales generarán Contribución Especial de Mejoras de beneficio cantonal”. *Ibid.*, artículo 14: “Distribución del costo de las obras pagadas por Contribución Especial de Mejoras. -Se establecen las siguientes: 1. Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase; 2. Repavimentación urbana; 3. Aceras y cercas; 4. Obras de alcantarillado; 5. Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable; 6. Desección de pantanos y rellenos de quebradas; y, 7. Plazas, parques y jardines. Otras obras que el GAD Municipal de Santo Domingo determine, previo a informe técnico legal pertinente”.

⁹ Mediante escrito de 19 de abril de 2019, el GAD de Santo Domingo presentó su informe relativo a la constitucionalidad de la disposición impugnada.

- 12.** La tasa no sería contraria al derecho a desarrollar actividades económicas ni tendría un carácter confiscatorio porque los gastos operativos deben estar incluidos en los costos de producción de cada concesión. Asimismo, la aseveración relativa a que los accionantes estarían avocados a una pérdida económica, no correspondería con la realidad que reflejan los datos de volúmenes de producción y regalías de los informes de producción, elaborados por la Subdirección de Áridos y Pétreos del GAD, con base en la información declarada por los titulares de las concesiones.
- 13.** El pago de la tasa de remediación de la infraestructura vial no sería contrario al principio de equidad, por cuanto su objetivo es el mantenimiento adecuado de las vías que son utilizadas por los vehículos de transporte de material árido y pétreo. Según el informe de la Dirección de Obras Públicas del GAD, los “vehículos de carga pesada son los principales causantes del deterioro de las vías, fundamentalmente de la capa de rodadura de las diferentes avenidas y calles [del] cantón, considerando que el diseño de la estructura y capa de rodadura de las calles de la zona urbana no contempla una sollicitación de cargas para vehículos de gran tonelaje”. En esta línea, sostiene que el monto recaudado por el cobro de esta tasa ha sido efectivamente destinado al mantenimiento rutinario de las diferentes calles y avenidas, conforme presentan en la tabla de descripción de actividad y presupuesto concerniente a los años 2018-2020.¹⁰

4.3. Argumentos de la PGE

- 14.** De la revisión íntegra del expediente constitucional, no se identifica que la PGE haya remitido sus argumentos respecto a la demanda de inconstitucionalidad del artículo 87 de la Ordenanza 59.

5. Consideraciones previas

- 15.** La Ordenanza Municipal M-059-VQM fue emitida por el GAD Municipal de Santo Domingo el 6 de julio de 2015 y entró en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial 540, suplemento, de 10 de julio de 2015. Mediante escrito de 27 de junio de 2023, el referido GAD confirmó la vigencia de la ordenanza y remitió copias certificadas.

¹⁰ Las actividades, que constan como realizadas, en la descripción de la tabla son las siguientes: alquiler de maquinaria para reconfiguración de vías lastradas de la zona urbana y centros urbanos rurales; adquisición de mezcla asfáltica y liga RC 250 para bacheo de las calles de la ciudad de Santo Domingo; fresado y carpeta asfáltica en diferentes áreas de las calles de la ciudad de Santo Domingo; bacheo y reasfaltado para el mantenimiento vial de las calles del cantón Santo Domingo.

16. Asimismo, la Ordenanza 59 fue integrada en la codificación realizada por el GAD en el “Código Municipal de Santo Domingo” (“**Código Municipal**”) sancionada el 5 de enero de 2016. La disposición impugnada consta en el libro III, título I, subtítulo VI, capítulo XIII, denominado “regalías y tasas municipales por explotación de áridos y pétreos”, artículo 87, según se ilustra a continuación en la tabla 1.

Tabla 1: Tasa de remediación de los impactos a la infraestructura vial - Comparación entre la Ordenanza 59 y el Código Municipal

Ordenanza 59	Código Municipal de Santo Domingo
Tasa de remediación de la infraestructura vial.- Créase la tasa de remediación de los impactos a la infraestructura vial, destinada exclusivamente al mantenimiento de las vías urbanas del cantón. El sujeto pasivo de esta tasa será quien tenga los derechos mineros y la autorización municipal para la explotación de los materiales áridos y pétreos descritos en esta <i>ordenanza</i> . El monto de dicha tasa será equivalente al uno (1.0) por mil de una remuneración mensual básica unificada por cada metro cúbico de material transportado. De conformidad con el Código Tributario, las instituciones del Estado y sus contratistas no están exentas del pago de esta tasa.	Tasa de remediación de la infraestructura vial.- Créase la tasa de remediación de los impactos a la infraestructura vial, destinada exclusivamente al mantenimiento de las vías urbanas del cantón. El sujeto pasivo de esta tasa será quien tenga los derechos mineros y la autorización municipal para la explotación de los materiales áridos y pétreos descritos en esta <i>normativa</i> . El monto de dicha tasa será equivalente al uno (1.0) por mil de una remuneración mensual básica unificada por cada metro cúbico de material transportado. De conformidad con el Código Tributario, las instituciones del Estado y sus contratistas no están exentas del pago de esta tasa.

Fuente: Elaboración propia CCE.

17. Por lo expuesto, se verifica la vigencia de la norma impugnada y se continuará con el análisis de la misma.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. Los párrafos 8 y 9 *supra* comparten el argumento relativo a que, en otros cantones, no se cobra una tasa como la prevista en la norma impugnada; lo que atentaría contra el derecho a la igualdad y el derecho a desarrollar actividades económicas. Esto, en virtud de que los colocaría en una situación de desventaja frente a la competencia; principalmente, porque estarían experimentando pérdidas, ocasionadas también por factores como la presencia de actores mineros ilegales y la obligación de cumplir con otros tributos. Entonces, el GAD los habría colocado en la posición de adoptar medidas como: aumentar los costos de los materiales, reducir el número de trabajadores contratados, entre otras. Por su parte, el GAD sostiene que es atribución de cada administración seccional establecer la forma de remediar los impactos que esta actividad genera y considerar el cobro de una tasa con dicho fin.

19. Los accionantes pretenden que esta Corte se pronuncie sobre posibles afectaciones y pérdidas que estarían atravesando en sus casos concretos, por asuntos relacionados con una presunta falta de control de empresas ilícitas y distintas cargas tributarias, *verbi gracia*, el pago de la tasa en cuestión. Por ello, cuestionan su situación en contraste con otros titulares de concesiones en distintos cantones. De igual forma, exponen que el GAD estaría obrando de forma arbitraria al cobrar esta tasa a aquellos que aún no son titulares de concesiones, sino que se encuentran en proceso. No obstante, conforme se estableció en la sentencia 110-21-IN/22, la naturaleza del control abstracto de constitucionalidad impide a este Organismo examinar potenciales repercusiones del cobro de tributos en casos concretos¹¹ o valorar la conveniencia económica de un tributo. Por consiguiente, no se planteará un problema jurídico sobre aquellos argumentos.
20. En la misma línea de lo expuesto *supra*, en el párrafo 10.2 *supra*, los accionantes esgrimen cuestiones que conciernen a un análisis del caso concreto, como lo es determinar los momentos específicos en que harían uso o no de las vías urbanas para transportar materiales áridos y pétreos. De forma que no es posible plantear un problema jurídico al respecto.
21. En cuanto a los argumentos del párrafo 10.1 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: La tasa de remediación vial, establecida en el artículo 87 del Código Municipal, ¿es contraria al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución?

7. Resolución del problema jurídico

7.1. Problema jurídico: La tasa de remediación vial, establecida en el artículo 87 del Código Municipal, ¿es contraria al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución?

22. El artículo 300¹² de la Constitución reconoce a la equidad como un principio que dirige el régimen tributario y esta Corte ha especificado que este implica “afectar con el mismo rigor a quienes *se encuentren en la misma situación*”¹³ (énfasis añadido); de forma que, “pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición

¹¹ CCE, sentencia 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párr. 171.

¹² Constitución, artículo 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. [...] (énfasis añadido)”.

¹³ CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 43.

de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados”.¹⁴

- 23.** Los accionantes sostienen que la norma impugnada –misma que establece la tasa de remediación de la infraestructura vial– es contraria al artículo 300 de la Constitución porque la distribución de la carga no sería equitativa en relación con los otros beneficiarios del mantenimiento de las vías urbanas. Asegura que ellos ya son sujetos pasivos de la contribución especial de mejoras, que es un tributo que tiene como fin el mantenimiento de las vías y avenidas principales. En ese sentido, estarían soportando todo el gravamen del mantenimiento de las vías urbanas aun cuando no son los únicos beneficiarios, puesto que todos los habitantes del cantón Santo Domingo son también favorecidos. Lo dicho se analizará a partir de dos cuestiones:
- 24.** En *primer* lugar, surge como interrogante si los contribuyentes que pagan la tasa de remediación de la infraestructura vial están siendo gravados dos veces, en virtud de que también serían sujetos pasivos de la contribución especial de mejoras, lo que no sería equitativo.
- 25.** La tasa de remediación vial en cuestión se encuentra regulada en una ordenanza cuyo objeto es parte de la regulación que implementa la competencia de autorización y control de la explotación de materiales áridos y pétreos, establecida en el artículo 264 de la Constitución.¹⁵ Este tributo tiene como hecho generador el transporte de material árido y pétreo. El sujeto pasivo son las personas que tienen los derechos mineros y la autorización municipal para la explotación de los materiales áridos y pétreos. Y, el valor es el “equivalente al uno (1.0) por mil de una remuneración mensual básica unificada por cada metro cúbico de material transportado. Además, la disposición establece que el fin de esta tasa es la “remediación de los impactos a la infraestructura” vial. Al respecto, en su informe, el GAD señaló que esta tasa pretende el mantenimiento adecuado de las vías que son utilizadas por vehículos de transporte de material árido y pétreo, puesto que las vías sufren deterioros al no estar diseñadas para “solicitud de cargas para vehículos de gran tonelaje”.¹⁶
- 26.** En la contribución especial de mejoras, el hecho generador es el “beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles por la construcción de

¹⁴ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-734 de 2002. Citado por CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 44.

¹⁵ Constitución, artículo 264.- “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras”.

¹⁶ CCE, expediente constitucional, informe elaborado por la Dirección de Obras Públicas del GAD, 16 de abril de 2021, fojas 333 a la 334 y vtas.

cualquier obra pública municipal o metropolitana”.¹⁷ Los sujetos pasivos son los propietarios de los inmuebles beneficiados por la ejecución de la obra pública.¹⁸ La base imponible del mismo es “el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que se establezca en las respectivas ordenanzas.”¹⁹ En el Código Municipal de Santo Domingo, se reitera lo determinado por el COOTAD.²⁰

- 27.** De lo expuesto, se identifica que los dos tributos son distintos: presentan sujetos pasivos, hechos generadores y formas de cálculo diferentes. Por ello, no se podría establecer que los contribuyentes de la tasa de remediación vial examinada realizan un doble pago en caso de que en algún momento fueren sujetos pasivos de la contribución especial de mejoras.
- 28.** En *segundo* lugar, la interrogante es si se inobserva el principio de equidad porque solo las personas que tienen derechos mineros y la autorización municipal para la explotación de los materiales áridos y pétreos están obligadas al pago de la tasa, pese a que los beneficiarios son todos los habitantes del cantón Santo Domingo.
- 29.** Para esto, es preciso considerar que los usuarios de las vías son las personas beneficiadas por su uso y mantenimiento y no el universo de habitantes del cantón Santo Domingo. El GAD sostiene que las vías sufren un deterioro agravado cuando estas son usadas para transportar materiales áridos y pétreos, en virtud del tonelaje que soportan. Entonces, hay una distinción entre el uso común y ordinario de los vehículos y el uso de las vías para vehículos que transportan el referido material, el que resulta en una afectación especial de las vías. De forma que se produce un uso asimétrico de las vías entre estos usuarios. En ese sentido, no deviene inequitativo que el transporte de material árido y pétreo esté gravado con la examinada tasa de remediación de la infraestructura vial.
- 30.** Por las razones expuestas, se concluye que la tasa de remediación vial, establecida en el artículo 87 del Código Municipal, no es contraria al principio de equidad del régimen tributario, previsto en el artículo 300 de la Constitución.

¹⁷ COOTAD, artículo 569.

¹⁸ *Ibid.*, artículo 575.

¹⁹ *Ibid.*, artículo 578.

²⁰ Código Municipal de Santo Domingo, Subtítulo III - Contribución Especial De Mejoras, Capítulo I, artículos 1, 5 y 7.

8. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad **31-18-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024, sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, por motivos de salud.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 31-18-IN/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 31-18-IN/24 emitida el 24 de enero de 2024. Si bien coincido con la decisión, estimo que era necesario profundizar en la argumentación para llegar a la convicción de que correspondía desestimar la demanda.
2. Los accionantes impugnan a través de una acción pública de inconstitucionalidad el artículo 87 de la Ordenanza Municipal M-059-VQM. Este artículo crea una tasa de remediación de la infraestructura vial, cuyo texto íntegro se encuentra transcrito en la sección 3 de la sentencia.
3. Respetuosamente, considero que la sentencia omite responder argumentos relevantes planteados por los accionantes. Quizás, el argumento central de la demanda radica en que el sector minero a través de esta tasa sería el único que soporta la carga fiscal para el mantenimiento de vías urbanas en el cantón de Santo Domingo, pese a no ser el único que las utiliza. Los accionantes sostienen que, a la luz del principio de equidad tributaria, esto comporta una distribución inequitativa de la carga fiscal, viéndose esta agravada por la naturaleza tributaria de la tasa.
4. Para responder a esta inquietud, la sentencia sostiene que “los usuarios de las vías son las personas beneficiadas por su uso y mantenimiento y no el universo de habitantes del cantón Santo Domingo”. Según la sentencia, toda vez que el GAD mencionó que los vehículos que transportan materiales áridos y pétreos son los más pesados y los que más deterioran las vías urbanas, es equitativo que estos sean los únicos que paguen esta tasa.
5. En primer lugar, me preocupa que en la sentencia no existan fundamentos para demostrar que los vehículos que transportan estos materiales sean los que más perjuicios generan a las vías urbanas. Si bien la Corte no puede exigir un nivel probatorio de carácter excesivamente técnico a los demandantes en este tipo de acción, distinto es el caso de las autoridades accionadas. A mi parecer, la Corte no puede tratar esta cuestión como un hecho cierto sólo a partir del pronunciamiento del GAD. Respetuosamente, discrepo con supeditar la legitimidad de un tributo a un dato de naturaleza fáctica que la sentencia no ha sustentado de forma alguna. Entre otras interrogantes, me pregunto si el sector minero es el único que transporta materiales pesados por esas vías. Pues, de ser cierto que estos vehículos de carga pesada irrogan

perjuicio a las vías urbanas, me parece al menos inverosímil considerar que sean los únicos. La consecuencia no es menor, pues este es el sustento que se utiliza para justificar que la totalidad de esa carga fiscal recaiga sobre la espalda de este sector bastante particularizado.

6. A esto debo sumar que la tasa es un tributo con características particulares. En sentencia 65-17-IN/21, la Corte Constitucional desarrolló varias de ellas con detenimiento, y entre esas reconoció el principio de provocación y recuperación de costos y de equivalencia. Esto quiere decir que la tasa debe estar destinada a que el Estado únicamente recupere aquello que gastó con ocasión de la prestación brindada a un contribuyente particular. No más, no menos. De la sección 4.6.1 de la demanda se puede desprender el argumento de que aquello que el sector minero está pagando no guarda proporción con lo que recibe. Esto permite cuestionar, como tantas veces lo ha hecho la Corte Constitucional, si acaso la tasa en cuestión respeta o no el principio de provocación y recuperación de costos, en concordancia con el principio de equivalencia: ¿el valor que el Estado recauda con ocasión de una tasa particular guarda una razonable proporción con el gasto en el que incurre para prestar ese servicio determinado?¹ Sin embargo, considero que la sentencia no aborda esta cuestión dejando un argumento fundamental de la demanda desatendido.
7. Como consecuencia de lo anterior, estimo que la sentencia indirectamente acepta que la tasa podría tener una suerte de naturaleza altruista o solidaria, permitiendo que existan ocasiones en donde sea solo un beneficiario de un servicio prestado a varias personas el que asuma todo su financiamiento. De la sentencia no queda claro si el sector minero recibe lo que paga, entonces podría quedar la duda sobre si la Corte Constitucional tolera tasas altruistas, cuestión que considero al menos cuestionable pues se trata de un tributo estrictamente vinculado a determinado accionar estatal prestado hacia ese contribuyente particular.
8. Ahora, es posible que el sector minero no sea el único que asuma el financiamiento de las vías urbanas. Por ejemplo, a diferencia de la tasa, lo que el Estado recauda a través de impuestos no tiene necesariamente un fin particular. De esta manera, la sentencia pudo quizás haber justificado que, si bien esta tasa solo afecta al sector minero, eso no significa necesariamente que este sector sea el único que la financia. Me parece que esta forma de abordar el problema jurídico podría haber atendido a la controversia constitucional de una manera más integral y estructural. En mi opinión, al no profundizar su análisis sobre estas cuestiones, la Corte Constitucional perdió la

¹ Por ejemplo: CCE, sentencias 30-16-IN/21, 15 de septiembre de 2021, párrs. 45-46; sentencia 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 36; 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 56; 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 29.

oportunidad de desarrollar su jurisprudencia (que no es abundante) sobre el principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 300 de la Constitución.

**DANIELA
SALAZAR
MARIN**

*Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN*

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 31-18-IN, fue presentado en Secretaría General el 25 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 15:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

003118IN-64d4c

**Caso Nro. 0031-18-IN**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 21-21-IS/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

CASO 21-21-IS

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

SENTENCIA 21-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por Freddy Caisa Tipantuña, al verificarse que no se configura una antinomia jurisdiccional entre las decisiones impugnadas.

1. Antecedentes procesales

A. Proceso 05333-2020-01107

1. El 20 de octubre de 2020, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ISSFA y EXPLOCEN C.A presentaron una solicitud de medidas cautelares constitucionales autónomas,¹ en contra del comité de empresa de trabajadores y trabajadoras de la empresa EXPLOCEN C.A. (“**CETTE**”), representada por su secretario general, Freddy Roberto Caisa Tipantuña. El proceso fue signado con el número 05333-2020-01107.
2. El 21 de octubre de 2020, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi, negó la petición de medidas cautelares toda vez que consideró:

De los argumentos expuestos por la parte accionante, al ser consecuencia de un procedimiento administrativo, cuya competencia la tiene el Ministerio del Trabajo y el órgano judicial competente, no constituye amenaza o violación inminente y grave de derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, conforme lo prevé el Art. 27 (inciso primero) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que merezca ser tratada por la justicia constitucional; siendo pertinente agregar, que de ser el caso y de así decidirlo el accionante al considerarse afectado en sus

¹ La solicitud de medidas cautelares se presentó toda vez que EXPLOCEN alegó “la presunta toma de la planta industrial de EXPLOCEN C.A., por parte de los trabajadores del Comité de Empresa de EXPLOCEN C.A. (CETTE), esto en razón de la sentencia de 20 de julio de 2020, dictada por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje conformado por el Ministerio de Trabajo para el trámite de Pliego de Peticiones presentado por los trabajadores del Comité de Empresa de EXPLOCEN C.A. (CETTE)”.

derechos dentro del mentado proceso administrativo, bien puede y/o tendría vías expeditas con suficientes mecanismos de impugnación, tanto en la misma sede administrativa (Código del Trabajo), o ante la administración de justicia ordinaria (Constitución de la República del Ecuador -Art. 173.

B. Proceso 17571-2021-00085

3. El 26 de enero de 2021, EXPLOCEN C.A. presentó una acción de protección con medida cautelar² en contra de Freddy Caisa Tipantuña secretario general del Comité de Empresa de Trabajadores de la Empresa EXPLOCEN C.A. El proceso fue signado con el número 17571-2021-00085.
4. El 28 de enero de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia-1 (“**Unidad Judicial 1**”), sobre las medidas cautelares señaló

Esta autoridad se pronunciará sobre este tema si es que se demuestra la vulneración de derechos constitucionales; y, al no poder prejuzgar, pues es una alegación conectada con el fondo del asunto, en la audiencia que se llevará a cabo en la fecha que se indica en líneas anteriores, en la cual se evaluará y constatará la veracidad de la alegación, se evaluará la normativa aplicable y se determinará si se registró una vulneración de derechos constitucionales, mientras tanto no hay mérito para ello, pues no se registra medida alguna que pueda provocar daños irreversibles, más aun sin haber escuchado los argumentos de descargo de la parte accionada en igualdad de condiciones, sobre este tema puntual que será conocido y resuelto al conocer la acción de protección.

5. El 11 de febrero de 2021, Freddy Caisa Tipantuña solicitó al juez de la Unidad Judicial 1 “rechazar la demanda de acción de protección en razón de que la causa se encuentra inmersa en lo previsto en el Art. 42. 6 de la LOGJCC”.
6. El 23 de febrero de 2021, el juez de la Unidad Judicial 1, mediante auto, negó lo solicitado por Freddy Caisa Tipantuña y convocó a audiencia de acción de protección. El juez consideró: “En mérito de las consideraciones planteadas, esta autoridad no encuentra que la causa se encuentre inmersa en lo previsto en el Art. 42. 6 de la LOGJCC, ya que la pretensión del legitimado activo versa sobre temas que nada tienen que ver con la

² EXPLOCEN C.A., solicito medidas cautelares toda vez que :

Con fecha 13 de julio de 2020, el Comité de Empresa de los Trabajadores de la Empresa EXPLOCEN C.A, declararon una huelga por considerar que el gerente general de la empresa despidió a cinco trabajadores. El proceso de huelga y el pliego de peticiones lo conoció el Tribunal de Conciliación y Arbitraje. El 20 de julio de 2020, el Tribunal resolvió acoger las bases de conciliación aceptadas en su totalidad por el Comité de Empresas de Trabajadores (...) y disponiendo el retorno de los trabajadores a sus puestos de trabajo, situación que no ocurrió manteniéndose en huelga los trabajadores, lo que vulneró (sic) sus derechos al Trabajo y a la seguridad jurídica.

tramitación del pliego de peticiones, ante el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje”.

7. El 5 de marzo de 2021, Freddy Caisa Tipantuña (“**accionante**”) dentro de la acción de protección 17571-2021-00085 solicitó al juez de la Unidad Judicial 1 remita el proceso a la Corte Constitucional, para que este Organismo conozca y resuelva sobre posibles decisiones contradictorias en materia constitucional. La Unidad Judicial 1 remite el expediente el mismo día.³

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y los artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
9. A su vez, conforme la sentencia 1-10-PJO-CC, este Organismo es competente para revisar la existencia de sentencias constitucionales contradictorias.⁴

3. Alegaciones y fundamentos

3.1. Argumento del accionante

10. El accionante en su demanda indica que habría contradicción entre la resolución expresada dentro del proceso 05333-2020-01107 y el auto emitido en la causa 17571-2021-00085, toda vez que considera:

A pesar de que la resolución constitucional expresada dentro del proceso No. 05333-2020-01107 [...] determina que: [...] **Vale resaltar que la administración de justicia constitucional en el escenario anotado, simplemente no tiene competencia para operar, hacerlo o sea actuar conforme pretende el legitimado activo, significaría intromisión indebida que principalmente atentada contra la seguridad jurídica del orden jurídico**

³ Mediante sorteo electrónico de 17 de febrero de 2022, se asignó la sustanciación de la causa 21-21-IS al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. El 20 de noviembre de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso y otorgó, el plazo de 5 días al juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi dentro del proceso 05333-2020-01107; y, al juez de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia-1 Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha dentro del proceso 17571-2021-00085, para que remitan a este despacho un informe de descargo debidamente motivado sobre la existencia de una posible antinomia jurisprudencial en las decisiones impugnadas, las cuales se adjuntan en esta providencia.

⁴ CCE, sentencia 1-10-PJO-CC, 22 de noviembre de 2010, párr. 51

vigente en nuestro país garantizado en el Art. 82 de la Constitución de la República, además de distorsionar el objeto de la medida cautelar constitucional autónoma. En la causa No. 17571-2021-00085 señala en providencia de 23 de febrero de 2021, que: 1) De la revisión del presente expediente, consta la demanda inicial, la misma que en su acápite VIII de Identificación de la pretensión, menciona la violación al ejercicio del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Jurídica y a la libertad de trabajo.- 2) Lo mencionado en el numeral 1 del presente auto, busca que esta Autoridad, ordene la reparación integral que contiene la declaración de la vulneración de los derechos constitucionales (antes descritos), ordenar el desalojo inmediato de los trabajadores amotinados en una ilegal e ilegítima huelga declarada nula y reconocer la responsabilidad de los trabajadores en ilegal huelga. [...] 4) **En mérito de las consideraciones planteadas, esta autoridad no encuentra que la causa se encuentre inmersa en lo previsto en el Art. 42. 6 de la LOGJCC, ya que la pretensión del legitimado activo versa sobre temas que nada tienen que ver con la tramitación del pliego de peticiones, ante el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje.** [Énfasis en el original]

11. Adicionalmente, alega:

[...] desconocer lo señalado por la propia Corte Constitucional, esto es que no se pueden generar decisiones contradictorias en materia constitucional, que vuelvan inejecutables las resoluciones ya dictadas previamente, así como desconocer que los Tribunales de Conciliación y Arbitraje que tramitan un pliego de peticiones, ejercen facultades jurisdiccionales, por así haberlo determinado la propia Corte Constitucional, y pretender ejecutar una sentencia proveniente de esa jurisdicción, presentamos acción de incumplimiento amparado en lo previsto en el precedente vinculante dictado por la Corte Constitucional 001- 10-PJO-CC, lo que derivará en su destitución, luego de llevarse a efecto el procedimiento correspondiente ante la Corte Constitucional.

3.2. Argumentos del juez ejecutor

3.2.1 Proceso 05333-2020-01107

12. Sandro Geovanny Flores Gonza, juez de la Unidad Civil del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi mediante escrito de 29 de noviembre de 2023 en lo principal señaló:

(...) este juzgador emite pronunciamiento escrito, luego de un análisis y estudio exhaustivo realizado al escrito de medida cautelar y documentos anexos, en el que digo: "...CUARTO: De lo expuesto, se concluye que de los argumentos expuestos por la parte accionante, al ser consecuencia de un procedimiento administrativo, cuya competencia la tiene el Ministerio del Trabajo y el órgano judicial competente, no constituye amenaza o violación inminente y grave de derechos reconocidos en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos conforme lo prevé el Art. 27 (inciso primero) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que merezca ser tratada por la justicia constitucional; siendo pertinente agregar, que de ser el caso y de así decidirlo el accionante al considerar afectado en sus derechos dentro del mentado proceso administrativo, bien puede

y/o tendría vías expeditas con suficientes mecanismos de impugnación, tanto en la misma sede administrativa (Código del Trabajo), o ante la administración de justicia ordinaria (Constitución de la República del Ecuador – Art. 173 [...]) Es decir, este juzgador con fundamento en los artículos 31 y 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y bajo los argumentos expuestos por el accionante y la documentación aparejada a la solicitud, resolvió la petición de medida cautelar.

3.2.2Proceso 17571-2021-00085

- 13.** Edison Patricio Quishpe Heredia, juez de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia 1, Distrito Metropolitano de Quito provincia de Pichincha, mediante escrito de 29 de noviembre de 2023, informó:

[...] el legitimado pasivo comparece, argumentando que el accionante con mala fe y abuso del derecho, pretende inducir al juzgador a cometer un error, a fin que adopte a una decisión contraria a la ya adoptada dentro del proceso constitucional signado con el No. 05333-2020-01107 (medida cautelar autónoma), argumentando que el accionante ha faltado a la verdad y han declarado bajo juramento que no han presentado otra garantía constitucional, cuando si lo han hecho, lo que puede tomarse como perjurio y fraude procesal, hecho este que no ha sido conocido por el suscrito. En dicha medida cautelar No. 05333-2020-01107, el juez constitucional, luego del análisis respectivo del petitorio, resuelve denegar la petición de medidas cautelares esbozada; al igual que lo ha hecho el suscrito. Es decir, dichos petitorios de medidas cautelares son completamente distintos en ambos casos, además de no guardar identidad subjetiva, ni objetiva; además que es de advertir que si bien es cierto, los petitorios de medidas cautelares en las causas enunciadas son distintos, en ambos casos dichos petitorios fueron negados.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 14.** En el caso concreto, el accionante alega que existe una presunta antinomia jurisprudencial entre el auto resolutorio de 21 de octubre de 2020 emitido por el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi dentro del proceso de medidas cautelares autónomas 05333-2020-01107; y el auto de sustanciación de 23 de febrero de 2021 emitido por el juez de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia-1 Distrito Metropolitano de Quito, provincia Pichincha dentro del proceso acción de protección con medidas cautelares 17571-2021-00085.

- 15.** La Corte ha determinado que:

Ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano

competente para conocer sobre dicho incumplimiento y, en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado.⁵

16. Con base en estos cargos y descargos, se plantea el siguiente problema jurídico.

4.1. ¿Existe una antinomia jurisprudencial entre el auto resolutorio de 21 de octubre de 2020 emitido dentro del proceso 05333-2020-01107 y el auto de 23 de febrero de 2021 emitido dentro del proceso 17571-2021-00085?

17. En este caso, la Corte sostendrá que entre los autos de 21 de octubre de 2020, que niega la solicitud de medidas cautelares autónomas y el auto de sustanciación de 23 de febrero de 2021, que resuelve negar un petitorio en el marco de una acción de protección, no existe una antinomia jurisdiccional. Entre las dos causas no existe identidad objetiva ni de hechos. Además, ambos autos decidieron negar los petitorios, por lo que no se identifica divergencias entre las decisiones bajo análisis.

18. El artículo 436 de la Constitución de la República señala que “la Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.”

19. En este contexto, la acción de incumplimiento de sentencias tiene por objeto garantizar el cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Mediante este tipo de acción la competencia de la Corte Constitucional se circunscribe exclusivamente a pronunciarse sobre el cumplimiento o no de lo dictaminado en sentencia por las autoridades jurisdiccionales en materia constitucional y no realizar un análisis del fondo del proceso.⁶

20. La Corte Constitucional ha referido que una antinomia jurisdiccional existe cuando:

[...] sentencias que tratan sobre ‘temas aparentemente distintos’, pero que convergen en el punto de su ejecución ‘lo que la una sentencia manda la otra prohíbe’ creando una especie de antinomia jurisdiccional con instrumentos que poseen el mismo valor jurídico y que toman ineficaz la decisión al no poder generar efectos jurídicos como consecuencia de su inejecución, por lo que se ha visto afectado directamente uno de los elementos connaturales a una garantía de derechos humanos: la reparación integral.⁷

21. En esta línea, la Corte ha sostenido que la antinomia jurisdiccional se configura cuando:
(i) existe identidad de hechos y sujetos en causas distintas, que tienen resultados distintos;

⁵ CCE, sentencia 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP, 22 de diciembre de 2010, párr. 51

⁶ CCE, sentencia 65-12-IS, 12 de agosto de 2020, párr. 29.

⁷ CCE, sentencia 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP, 22 de diciembre de 2010, párr. 44

o (ii) sin tener identidad de sujetos procesales, convergen en el punto de ejecución con decisiones que tienen como resultado que lo que manda una sentencia, la otra prohíbe.⁸

22. En el caso concreto, sobre el primer supuesto se tiene que las decisiones constitucionales impugnadas corresponden a dos procesos constitucionales distintos:

i) En el proceso 05333-2020-01107 medidas cautelares autónomas, se solicitó:

“Que se disponga como medida de carácter cautelar a favor del derecho a la propiedad y libre desarrollo de actividades económicas de EXPLOCEN C.A. y el ISSFA, que el Comité de Empresa de EXPLOCEN C.A. (CETTE) abandone inmediatamente las instalaciones de la planta industrial ubicada en Latacunga, vía Saquisilí km 2 ½ provincia de Cotopaxi, con la que el legitimado activo pretende recuperar el control de la planta EXPLOCEN C.A.; b) Que se disponga como medida de carácter cautelar a favor del derecho a la propiedad y libre desarrollo de actividades económicas de EXPLOCEN C.A. y el ISSFA, que el Comité de Empresa EXPLOCEN C.A. (CETTE), permita sin incidentes de ninguna naturaleza el ingreso del personal de la policía nacional y de las fuerzas armadas hasta las instalaciones donde se almacenan los explosivos, para que custodien e impidan que personal no autorizado o cualquier ajeno a la empresa pueda acercarse, manipular y/o hacer uso indebido del material explosivo, hasta que la empresa EXPLOCEN C.A. recupere el control total de la planta...”

ii) En la acción de protección con solicitud de medidas cautelares número 17571-2021-00085, se solicitó:

“Desalojo de los accionados que se encuentra obstaculizando el ingreso a la planta de EXPLOCEN C.A., mediante la fuerza pública, toda vez que los buenos oficios y las actuaciones administrativas con los funcionarios responsables de ejecutar dicha orden de autoridad competente, se han visto completamente ineficaces y los accionados mantiene la paralización de las actividades laborales de la compañía y el inicio de las actividades productivas. 10.2 Llamar la atención al funcionario que tramitó el pliego de peticiones ya que han existido inobservancias en el proceso y esto desencadenó en la ocupación ilegal de la planta de EXPLOCEN C.A. situación que vulnera el derecho al trabajo y seguridad jurídica”.

23. Bajo estas consideraciones, esta Corte observa que en la causa 05333-2020-01107 y la causa 17571-2021-00085 no existe identidad objetiva ni de hechos y los petitorios en ambas causas fueron negados sin que exista resultados distintos, por lo que no se cumple con el primer supuesto.

⁸ CCE, sentencia 32-17-IS/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 21.

24. Sobre el segundo supuesto, se tiene que, en el auto resolutorio de 21 de octubre de 2020, dictado dentro del proceso 05333-2020-01107, se negó la solicitud de medidas cautelares autónomas. Por otra parte, el auto de 23 de febrero de 2021, emitido en la acción de protección 17571-2021-00085, también negó el pedido del accionante y convocó a audiencia. Por ello, no se advierte contradicción alguna, toda vez que en ambos casos se negó los petitorios, sin que haya resultados distintos, razón por lo cual dichas decisiones al no contraponerse no serían ineficaces ni inejecutables.
25. En conclusión, no se advierte la antinomia jurisdiccional alegada por el accionante en su demanda de acción de incumplimiento y las decisiones impugnadas carecen de objeto para ser analizadas a través de la acción de incumplimiento.⁹

5. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento 21-21-IS
2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁹ CCE, sentencia 001-10-PJOCC, 22 de diciembre de 2010, párr. 44.

La Corte Constitucional en esta sentencia señaló que si se encuentra que se han emitido dos sentencias que tratan sobre "temas aparentemente distintos", pero que convergen en el punto de su ejecución "lo que la una sentencia manda la otra prohíbe" creando una especie de antinomia jurisdiccional con instrumentos que poseen el mismo valor jurídico y que toman ineficaz la decisión al no poder generar efectos jurídicos como consecuencia de su inejecución, por lo que se ha visto afectado directamente uno de los elementos connaturales a una garantía de derechos humanos: la reparación integral.

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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce por motivos de salud.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2121IS-64b89

**Caso Nro. 21-21-IS**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 53-21-IS/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

CASO 53-21-IS

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

SENTENCIA 53-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada respecto de una sentencia de acción de protección del 3 de julio de 2019, al verificar que no existe el incumplimiento alegado.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 14 de junio de 2019, Gladys Susana Coello Moreno, en calidad de mandataria de Milton Fernando Coello Moreno e Ivonne del Pilar Meneses Flores (“**accionantes**”) presentaron una acción de protección en contra de la Universidad Central del Ecuador (“**UCE**”) y el Procurador General del Estado (“**PGE**”). En su demanda, los accionantes impugnaron las resoluciones con la que se dispuso anular sus títulos universitarios y, posteriormente, la que ratificó tal anulación.¹
2. El 3 de julio de 2019, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), aceptó parcialmente la acción de protección y suspendió los efectos de las resoluciones impugnadas por el plazo de 30 días para que los accionantes presenten y justifiquen los documentos y puntaje mínimo que sustenten la emisión de sus títulos universitarios. De igual forma, advirtió que, de no darse cumplimiento a la medida en el plazo referido, tales resoluciones quedarán en firme.

¹ Proceso 17371-2019-02523. Además, los accionantes arguyeron que las autoridades de la UCE vulneraron sus derechos al debido proceso, a la defensa, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, por cuanto de forma unilateral decidieron anular y ratificar la anulación de sus títulos universitarios sin que de forma previa se les haya notificado con los documentos de formación de los procedimientos administrativos que determinaron la anulación de sus títulos, impidiéndoles presentar argumentos y pruebas de descargo. Las resoluciones impugnadas fueron: RCJ-SO 23-No. 037-2018 de 2 de julio del 2018, el acta resolutive 20 de 6 de julio del 2018, la resolución RCJ-SO-05-NO. 023-2019 de 15 de abril del 2019, y la resolución RCJ-SO-06-NO. 027-2019.

3. El 17 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial dispuso el **archivo** del proceso por encontrarse la sentencia ejecutoriada.²
4. El 17 de marzo del 2021, los accionantes presentaron un escrito, en el que alegaron que transcurrió **un año, ocho meses y catorce días** y las autoridades accionadas no han cumplido la sentencia.
5. El 24 de marzo del 2021, la Unidad Judicial otorgó el término de 3 días para que los accionantes justifiquen en derecho o de forma documentada la imposibilidad o negativa a entregar sus documentos de descargo dentro del plazo determinado.
6. El 26 de marzo del 2021, los accionantes mencionaron que por varias ocasiones acudieron a las instalaciones de la UCE para entregar sus descargos, pero que jamás les quisieron recibir.
7. El 31 de marzo del 2021, la UCE alegó que transcurrió en exceso el plazo de 30 días para que los accionantes presenten los justificativos, que sustenten la emisión de sus títulos universitarios conforme se determinó en la sentencia, por lo que, cualquier pretensión de justificación es extemporánea.
8. El 22 de abril del 2021, la Unidad Judicial determinó que los accionantes no justificaron la imposibilidad de cumplir con la entrega de los documentos que sean imputables a la entidad accionada. Al contrario, concluyó que existe de su parte “**una desidia y falta de impulso**” para cumplir su obligación dentro del plazo establecido. Además, indicó que, a pesar de haber sido legalmente notificados con el auto de archivo, nunca lo impugnaron.
9. El 27 de abril del 2021, los accionantes solicitaron a la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional, argumentando el incumplimiento por parte de la UCE.³

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

10. El 2 de junio del 2021, la Unidad Judicial, a petición de parte de los accionantes, remitió el expediente y el informe debidamente argumentado sobre las razones del

² La Unidad Judicial dispuso que “atenta la razón sentada por la actuario y por cuanto la sentencia dentro de la presente acción constitucional se encuentra ejecutoriada por el Ministerio de la Ley se dispone el archivo de todo lo actuado”. La razón se efectuó el 15 de agosto del 2019.

³ A fojas 242 a 245 del expediente judicial.

incumplimiento de la sentencia del 3 de julio del 2019 (“**sentencia**”) por el presunto incumplimiento de la UCE.

11. El 17 de febrero de 2022, se realizó el sorteo de la causa y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 8 de noviembre de 2023 y dispuso que la Unidad Judicial de Trabajo y la UCE presenten sus informes.
12. El 14 de noviembre de 2023, la Unidad Judicial remitió el informe a la Corte Constitucional.
13. El 15 de noviembre de 2023, la UCE presentó su informe de descargo.

2. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con los artículos 436, numeral 9, de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

15. La sentencia del 3 de julio del 2019, en su parte resolutive, dispone:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, Se acepta parcialmente la acción propuesta y con el fin de garantizar el derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la legítima defensa como principios consagrados en los Art. 76 y 82 de la Constitución de la República, se suspenden los efectos legales de la RESOLUCION (sic) No. RCJ-SO 23 No. 037-2018 de 2 de JULIO DEL 2018 y RESOLUCION (sic) RCJ-SO-06 No. 027- 2019 EMITIDA POR LA COMISION JURIDICA (sic) PERMANENTE DEL CONSEJO UNIVERSITARIO Y RECTOR DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR POR LAS QUE SE DISPONEN ANULAR Y RATIFICAR LA ANULACION DE LOS TITULOS (sic) UNIVERSITARIOS DE INGENIEROS EN FINANZAS DE LOS DOS ACCIONANTES SEÑORES MILTON FERNANDO COELLO MORENO E IVONNE DEL PILAR MENESES FLORES por el plazo de 30 días desde la notificación con esta sentencia por escrito, a fin de que ejerzan su derecho a la defensa JUSTIFICANDO DE SER EL CASO LOS REQUERIMIENTOS LEGALES DE LA INSTITUCION DE EDUCACION (sic) SUPERIOR EN CUANTO A DOCUMENTOS Y PUNTAJE MINIMO (sic) REQUERIDO EN EL EXAMEN COMPLEXIVO RENDIDO QUE SUSTENTEN LA EMISIÓN DE LOS TITULOS (sic) A

ELLOS CONFERIDOS POR LA UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR. DE NO DAR CUMPLIMIENTO EN EL PLAZO CONCEDIDO DICHAS RESOLUCIONES QUEDARAN (sic) EN FIRME CON LOS EFECTOS LEGALES PERTINENTES PARA LOS DOS ACCIONANTES.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos de los accionantes

16. Los accionantes alegan que la Unidad Judicial no exigió a la entidad accionada el cumplimiento de la sentencia, puesto que la UCE durante el lapso de los 30 días no les exigió ningún documento para que justifiquen la emisión de sus títulos y les negaron la presentación de sus documentos de descargo. Además, manifiestan que la Unidad Judicial, pese a los requerimientos para que exija a la entidad accionada a cumplir con la sentencia, se limitó a negarlas bajo el argumento de que transcurrió en exceso el tiempo establecido y que fue ordenado el archivo del proceso.
17. Los accionantes alegan que en la sentencia constitucional se condicionó la reparación de sus derechos, pues se dejó a la discrecionalidad de la entidad accionada su cumplimiento y subordinación en el momento que se negaron a cumplir con su obligación de recibir los documentos.
18. En virtud de lo expuesto, solicitan que se declare el incumplimiento de la sentencia del 3 de julio del 2019 por parte de la UCE.

4.2 Argumentos de la autoridad judicial ejecutora

19. En su informe, el juez executor precisó que la medida de reparación de la sentencia ordenó, desde su notificación, suspender por 30 días las resoluciones que dispusieron anular y ratificar la anulación de los títulos universitarios de los accionantes. Esto, para que los accionantes ejerzan su derecho a la defensa justificando documentalmente la validez de sus títulos y que, en la referida medida, advirtió que de no dar cumplimiento en el plazo concedido las resoluciones quedarían en firme.
20. El juez executor indicó que la sentencia dispuso una temporalidad para su cumplimiento y obligación a cada parte. Ese término feneció el 3 de agosto de 2019, sin que exista impulso procesal por parte de los accionantes, por tal razón ordenó el archivo de la causa. También expresó que el auto de archivo “fue debidamente notificado a las partes sin que haya existido alguna **impugnación** al respecto” (énfasis añadido).

21. El juez ejecutor mencionó que existe por parte de los accionantes “una desidia y falta de interés, toda vez que luego de 1 año, 8 meses y 14 días presentan un escrito alegando que la entidad accionada les impidió entregar sus pruebas de descargo”. Agregó que los accionantes no justificaron impedimento alguno, pese al requerimiento realizado; y, enfatizó que “no existió notificación de su parte [de los accionantes] dentro del plazo establecido que [evidencie] algún obstáculo o circunstancias fortuitas que les permitan solicitar una ampliación al referido plazo”.

4.3 Argumentos del sujeto obligado

22. La Universidad Central del Ecuador, en su informe de 15 de noviembre de 2023, manifestó que la sentencia constitucional en su parte resolutive dispuso suspender por el plazo de 30 días los efectos de las resoluciones impugnadas, a fin de que los accionantes presenten sus documentos en función de su derecho a la defensa, plazo que feneció el 3 de agosto de 2019, ya que la sentencia se dictó el 3 de julio de 2019.

23. La UCE expresa que los accionantes después de que transcurrió 1 año, 8 meses y 14 días, alegaron un supuesto incumplimiento de la sentencia e impedimento de presentar las pruebas de descargo, sin justificar de forma alguna ante el juez ejecutor. Así manifiesta:

[...] la obligación de notificar o poner en conocimiento de este juez cualquier impedimento u obstáculo para presentar la documentación pertinente era de los accionantes y dentro del plazo dispuesto; y de ser el caso si por circunstancias fortuitas necesitaban más plazo para el efecto de forma justificada solicitar se amplíe el mismo; ni lo uno ni lo otro consta en el proceso, no se ha realizado ningún petitorio en ningún sentido por la parte accionante.

24. Finalmente, la UCE señala que “la desidia o falta de impulso y cumplimiento dentro del plazo de la entrega de las pruebas de descargo fue única y exclusivamente responsabilidad de la parte accionante”, y que no se puede atribuir a la UCE el supuesto incumplimiento de la sentencia.

5. Cuestión previa

25. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales les corresponde a los jueces constitucionales ejecutores que conocieron

el proceso de origen. Solo de forma subsidiaria⁴ esta Corte puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento. En la sentencia 226-22-IS/23, este Organismo determinó que para poder ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada deben cumplirse los siguientes requisitos:

- (i) La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez o jueza ejecutora, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. Es decir, no puede requerir la remisión del expediente a la Corte de forma inmediata.
- (ii) La persona afectada debe solicitar al referido órgano jurisdiccional que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe con los argumentos sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión.
- (iii) Dicho requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez ejecutor.⁵

26. Ahora bien, en el caso *in examine* esta Corte observa que: (i) los accionantes promovieron el cumplimiento de la sentencia ante la Unidad Judicial (párrs. 4 y 6 *ut supra*), (ii) el 27 de abril del 2021, los accionantes solicitaron a la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional, (iii) en cuanto al plazo razonable, este Organismo denota que la sentencia fue emitida el 3 de julio del 2019 y el requerimiento de los accionantes fue efectuado el 27 de abril del 2021.

27. En consecuencia, los accionantes sí cumplieron con lo previsto en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y la jurisprudencia de esta Corte Constitucional para la procedencia de la acción de incumplimiento. En virtud de lo expuesto, este Organismo analizará el posible incumplimiento de la sentencia, a partir de la documentación remitida por la Unidad Judicial y en relación con el siguiente problema jurídico.

6. Planteamiento del problema jurídico

28. La sentencia del 3 de julio del 2019 aceptó parcialmente la acción de protección, por lo que declaró la vulneración al derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la legítima defensa, y se ordenó:

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

⁵ CCE, sentencia 226-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 33; y, sentencia 212-22-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 17.

- 28.1.** Se suspenden los efectos legales de las resoluciones impugnadas, por el plazo de 30 días desde la notificación de la sentencia, a fin de que ejerzan su derecho a la defensa **justificando**, de ser el caso, los documentos y puntaje mínimo requeridos del examen complejo que sustenten la emisión de sus títulos universitarios.
- 28.2.** Además, se advirtió que de no dar cumplimiento en el plazo concedido tales resoluciones quedaban en firme con los efectos legales pertinentes para cada accionante.
- 29.** De la referida medida ordenada por el juez se verifica que la obligación concreta a realizarse en el plazo de 30 días era que los accionantes presenten documentación que justifique la emisión de sus títulos universitarios. De lo contrario, los efectos legales de las resoluciones quedarían en firme. En tal razón, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los accionantes cumplieron con su obligación de presentar documentación que justifique la emisión de sus títulos universitarios dentro del plazo de los 30 días, con el fin de ejercer su derecho a la defensa?**

7. Resolución del problema jurídico

- 7.1. ¿Los accionantes cumplieron con su obligación de presentar documentación que justifique la emisión de sus títulos universitarios dentro del plazo de los 30 días, con el fin de ejercer su derecho a la defensa?**
- 30.** La Corte Constitucional ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento es el de proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional.⁶ De la revisión del expediente físico, este Organismo constata las siguientes actuaciones específicas:
- 30.1.** El 3 de julio de 2019, la Unidad Judicial expidió y notificó la sentencia en la que se ordenó la medida de reparación en favor de los accionantes, que debía cumplirse en el plazo de 30 días.
- 30.2.** El 17 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial dispuso el **archivo** del proceso por encontrarse la sentencia ejecutoriada.

⁶ CCE, sentencia 2-19-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 36; sentencia 44-15-IS/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 21.

30.3. El 17 de marzo del 2021, 1 año 8 meses y 14 días después de emitida y notificada la sentencia, los accionantes manifestaron al juez executor que la entidad accionada no ha cumplido con la sentencia, toda vez que no les han notificado con los requerimientos necesarios para sustentar la emisión de sus títulos. Además, les impidieron entregar sus documentos. Por lo tanto, solicitaron que se condicione a la entidad accionada a cumplir con la sentencia.

30.4. El 24 de marzo de 2021, el juez executor solicitó a los accionantes que justifiquen en derecho o de forma documentada la imposibilidad o negativa de recibir sus documentos por la UCE dentro del plazo de los 30 días dispuestos en la sentencia, y por qué no se le notificó alguna circunstancia fortuita que le permita emitir medidas para el cumplimiento de la sentencia.

30.5. El 26 de marzo del 2021, los accionantes -dentro del término legal concedido por el juez executor- manifestaron que, en la sentencia:

[se] condicionó la reparación de nuestros derechos, pues nos dejó a discrecionalidad de los accionados el cumplimiento de la sentencia y ahora nos solicita que justifiquemos en derecho o documentadamente la imposibilidad o negativa a recibir los descargos por parte de la Universidad Central, dentro de los términos previstos por su autoridad, lo cual torna imposible de justificar esta negativa, ya que con la sentencia se dejó abierta la posibilidad de su incumplimiento.

31. De lo expuesto, este Organismo constata que, para el cumplimiento integral de la medida de reparación ordenada en la sentencia, los accionantes debían presentar y justificar los documentos y puntaje mínimo requeridos que sustenten la emisión de sus títulos universitarios en el **plazo de 30 días**, caso contrario los efectos de las resoluciones impugnadas quedarían en firme.

32. Ahora bien, respecto a las actuaciones referidas y que constan en el expediente, esta Corte verifica:

32.1. El 3 de agosto de 2019, **feneció el plazo** establecido en la sentencia de 3 de julio de 2019 para que se presenten los documentos de descargo, sin que los accionantes dentro de dicho plazo hayan notificado al juez executor algún impedimento o circunstancias que les imposibilite presentar sus informes.

32.2. El 17 de septiembre de 2019, el juez executor declaró el **archivo** de la causa, sin que los accionantes hayan impugnado tal decisión oportunamente.

- 32.3.** El 17 de marzo de 2021, 1 año, 8 meses y 14 días, recién los accionantes solicitaron al juez ejecutor que conmine a la entidad accionada a cumplir con la sentencia, sin ofrecer alguna justificación sobre la imposibilidad o negativa de recibir sus documentos por parte de la entidad accionada dentro del plazo. Ni justificaron por qué no se informó al juez ejecutor de alguna circunstancia fortuita que le permita emitir medidas para el cumplimiento de la sentencia.
- 32.4.** El 15 de noviembre de 2023, la UCE informó que el reclamo es excesivamente extemporáneo y que la falta de entrega de los documentos fue de exclusiva responsabilidad de los accionantes.
- 33.** Por lo expuesto, este Organismo observa que los accionantes no entregaron sus documentos de descargo en el plazo establecido en la sentencia, recayendo en su exclusiva responsabilidad. Tampoco informaron al juez oportunamente de la supuesta resistencia de la UCE de recibir los documentos, ni justificaron la razón del retardo de más de un año y ocho meses del supuesto incumplimiento. A ello hay que agregar que a los accionantes les correspondía realizar las acciones tendientes a promover el cumplimiento de la sentencia dentro del momento oportuno y tiempo señalado en razón de la medida otorgada, pues de lo contrario sabían que, de cumplirse el plazo sin la entrega de documentos, las resoluciones quedarían en firme.
- 34.** En consecuencia, se evidencia que la sentencia del 3 de julio del 2019 se cumplió integralmente, ya que la falta de entrega de los documentos en el plazo de 30 días, tenía como consecuencia que los efectos jurídicos de las resoluciones quedaban en firme, tal como el juez ejecutor evidenció en la fase de ejecución.
- 35.** Finalmente, es pertinente determinar que a través de una acción de incumplimiento no se pueden modificar las medidas de reparación, ni verificar la corrección o incorrección de las mismas, por lo que, si bien la medida dispuesta en la sentencia de 3 de julio del 2019 habría generado una carga adicional a los accionantes, ellos tuvieron el momento procesal oportuno para impugnarla, cuestión que no sucedió en este caso, por lo que, tampoco proceden tales alegaciones mediante esta acción.

8. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento **53-21-IS**.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, por motivos de salud.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 53-21-IS/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 24 de enero de 2023, aprobó la sentencia 53-21-IS/24 (“**sentencia de mayoría**”), mediante la cual se pronunció respecto de la acción de incumplimiento presentada por Milton Fernando Coello Moreno e Ivonne del Pilar Meneses Flores en relación con el cumplimiento de la sentencia dictada el 3 de julio de 2019 por parte de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), en el marco de la acción de protección 17371-2019-02523, seguida en contra de la Universidad Central del Ecuador.
2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia de mayoría, discrepo con el hecho de que esta haya formulado un problema jurídico y verificado el fondo de la acción sin pronunciarse sobre el auto de archivo que no fue impugnado en la causa de origen, por lo que me permito realizar el presente voto concurrente bajo las siguientes consideraciones.

1. Consideraciones

3. La sentencia 53-21-IS/24 expresamente reconoce en su párrafo tercero que el 17 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial dispuso el archivo del proceso.
4. No obstante, en su numeral 5. Cuestión previa, la sentencia aprobada por la Corte se limita a verificar el cumplimiento de los requisitos de presentación de una acción de incumplimiento a petición de la persona afectada, sin pronunciarse respecto del auto de archivo existente en el proceso.
5. En este sentido, la mentada sentencia considera el cumplimiento de lo previsto en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y de la jurisprudencia de esta Corte para la procedencia de la acción de incumplimiento. Por ende, analiza el posible incumplimiento de la sentencia y formula un problema jurídico al respecto.
6. Considero que la sentencia omite considerar el precedente establecido mediante sentencia 37-18-IS/22 y acumulado, mediante la cual esta Corte delimitó que no procede verificar

una acción de incumplimiento cuando la causa fue archivada en su momento.¹ En este sentido, este Organismo ha establecido que:

esta Magistratura ha resuelto que, si un auto de archivo es dictado dentro de la fase de ejecución de una sentencia constitucional y este no es impugnado oportunamente por cualquiera de las partes procesales, genera como consecuencia el impedimento de que la Corte Constitucional se pronuncie través de la acción de incumplimiento y consecuentemente pueda verificar el cumplimiento de las medidas dictadas en una sentencia.²

7. En este sentido, de la revisión del expediente se evidencia que el 17 de septiembre de 2019 la Unidad Judicial dispuso el archivo del proceso y que no existió una impugnación de este auto posterior a esta fecha.
8. La sentencia de mayoría omite pronunciarse respecto del auto de archivo como una limitante para la verificación del cumplimiento de la medida dictada en la sentencia, o establecer una justificación que tenga como consecuencia alguna particularidad por la cual en este proceso no era necesario realizar una impugnación sobre este archivo, conforme a lo establecido por la jurisprudencia de este Organismo

2. Conclusión

9. En virtud de los argumentos esgrimidos, considero que la sentencia de mayoría, al verificar el cumplimiento de requisitos como cuestión previa, omitió considerar que la causa fue archivada, sin que haya sido impugnada por parte de los accionantes. Tampoco estableció una justificación respecto de por qué esta impugnación no resulta necesaria para pronunciarse sobre el incumplimiento de sentencia alegada en el presente caso, lo cual podría generar falta de certeza respecto de la aplicación de la jurisprudencia aplicable a la resolución de la causa.

**PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET**
Firmado digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET
Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ CCE, sentencia 37-18-IS/22 y acumulado, 31 de agosto de 2022, párr. 48.

² CCE, sentencia 120-21-IS/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 25.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 53-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 06 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 17:24 y ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Karla Andrade Quevedo

SENTENCIA 53-21-IS/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 53-21-IS/24 expedida el 24 de enero de 2024, de acuerdo con las razones que expongo a continuación:
2. En la sentencia 53-21-IS/24 se desestimó la acción de incumplimiento presentada al considerar que las medidas dictadas en la sentencia del proceso de origen, de 3 de julio de 2019, fueron cumplidas integralmente. Si bien coincido con la decisión de desestimar la acción examinada, no comparto que se haya realizado un pronunciamiento sobre el fondo de la misma.
3. Al respecto, es preciso iniciar por reseñar algunos de los antecedentes de la causa: (i) el 17 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial dispuso el archivo del proceso por encontrarse la sentencia ejecutoriada; (ii) el 17 de marzo de 2021, los accionantes presentaron un escrito, alegando que transcurrió un año, ocho meses y catorce días sin que la entidad accionada hayan dado cumplimiento a la sentencia; y, (iii) el 22 de abril de 2021, la Unidad Judicial determinó que los accionantes no justificaron la imposibilidad de entregar documentación requerida que sea imputable a la entidad accionada y precisó que, a pesar de haber sido legalmente notificados con el auto de archivo, nunca lo impugnaron. Finalmente, el 27 de abril de 2021, los accionantes solicitaron a la Unidad Judicial que remita el expediente del caso a la Corte Constitucional, argumentando el incumplimiento de la entidad accionada.
4. En las sentencias 55-18-IS/23 y 60-19-IS/23, este Organismo estableció que si un auto de archivo, dictado en la fase de ejecución de una sentencia de garantías jurisdiccionales no es impugnado oportunamente por cualquiera de las partes procesales, no le corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de las medidas dictadas en la sentencia. En la misma línea, determinó que después de haberse emitido un auto de archivo, una acción de incumplimiento es procedente en supuestos excepcionales, como frente a actos ulteriores. En el caso concreto, de los antecedentes, no se evidencia que los accionantes hayan impugnado el auto de archivo —como argumenta también la Unidad Judicial—, ni que

hayan alegado la existencia de un acto ulterior. En tal sentido, al no haberse impugnado el auto de archivo oportunamente, este causó ejecutoria.

5. Por estas consideraciones, estimo que el Pleno de la Corte Constitucional debió desestimar la acción bajo el fundamento de que los accionantes no impugnaron el auto de archivo ante el juez ejecutor previo a acudir a esta Magistratura, en lugar de pronunciarse sobre el fondo de la acción.

**KARLA ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO**

Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH ANDRADE
QUEVEDO
Fecha: 2024.02.08 14:29:22
-05'00'

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 53-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 07 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 11:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

5321IS-659de

**Caso Nro. 53-21-IS**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

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

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

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