

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

70-16-IN/22 En el Caso No. 70-16-IN Desestímense las pretensiones contenidas en la acción pública de inconstitucionalidad No. 70-16-IN.....	2
46-19-IS/22 En el Caso No. 46-19-IS Desestímese la acción de incumplimiento planteada.....	21
69-21-IS/22 En el Caso No. 69-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 69-21-IS	38
361-17-EP/22 En el Caso No. 361-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 361-17-EP	47



Sentencia No. 70-16-IN/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 14 de septiembre de 2022

CASO No. 70-16-IN

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

SENTENCIA No. 70-16-IN/22

Tema: En la presente sentencia, la Corte analiza si los artículos 426, 428, 430 y 431 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, que regulan las asambleas barriales como mecanismos de participación ciudadana, son incompatibles con los artículos 95, 96 y 248 de la Constitución, en relación con los derechos a la participación y organización de los comités barriales. Al respecto, se concluye que los artículos impugnados no son incompatibles con los referidos artículos de la Constitución y se desestiman las pretensiones de la demanda de la acción de inconstitucionalidad.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 14 de octubre de 2016, Franklin Nemo Domínguez Mejía (también, “el accionante”) presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra de la ordenanza metropolitana N.º 102, emitida por el Concejo Metropolitano de Quito y sancionada el 3 de marzo de 2016, la cual se titula “Ordenanza metropolitana sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana N.º 187, sancionada el 6 de julio de 2016, que promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social” (también, “Ordenanza 102” u “Ordenanza”).
2. El 23 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso que el accionante complete y aclare su demanda. Mediante escrito presentado el 7 de diciembre de 2016, el accionante atendió la mencionada disposición¹.
3. En el auto de 24 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda. Asimismo, requirió al Concejo Metropolitano de Quito (también, “CMQ”) y a la Procuraduría General del Estado (también, “PGE”) que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas cuestionadas; también 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 CMQ remita a esta Corte el expediente con los documentos que dieron origen a la norma cuestionada.

¹ Expediente constitucional, hojas 91 a la 96 del expediente.

4. Mediante sorteo de 9 de julio de 2019, el conocimiento de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado; quien, en providencia de 11 de enero de 2021, avocó conocimiento de la misma.

B. Norma legal impugnada

5. Las normas de la Ordenanza 102 que impugna el accionante son las siguientes:

Artículo 37.- Definición.- Las asambleas barriales son espacios de deliberación pública a nivel de los barrios de Quito, entendiéndose estos últimos como circunscripciones territoriales legalmente constituidas o aquellas que se auto identifiquen por motivos históricos, culturales y de necesidades, y que tienen como objetivo incidir en las decisiones que afecten a su barrio, la prestación de servicios en su sector, necesidades del sector y la comunidad y la gestión de lo público.

En el marco del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, es el órgano de representación del barrio y constituye el primer nivel de relación con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Artículo 39.- Atribuciones y ámbito de acción.- Las asambleas barriales dentro del ámbito de sus competencias ejercerán las siguientes atribuciones:

- a) Elegir a cuatro (4) representantes que participarán en la Asamblea Parroquial, asegurando que exista alternancia, equidad e igualdad de género, intergeneracional, interculturalidad e inclusión. Estos representantes durarán un año en sus funciones y podrán ser reelegidos por una sola vez;*
- b) Respetar y exigir el cumplimiento de derechos, especialmente en servicios públicos;*
- c) Promover la organización social y la deliberación colectiva sobre temas del barrio;*
- d) Analizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, parroquial, zonal y distrital, en función de una planificación coordinada con autoridades y otras instancias de participación para el desarrollo barrial;*
- e) Construir y proponer agendas barriales de desarrollo a partir de la identificación de las necesidades específicas del territorio y las alternativas para satisfacerlas. Las prioridades establecidas en las agendas constituirán insumos a la planificación parroquial, zonal, y metropolitana;*
- f) Ejercer control social a todas las instancias, organismos y empresas públicas municipales que conforman el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito;*
- g) Promover y ser parte activa en los procesos de rendición de cuentas; y,*
- h) Participar de los mecanismos de participación ciudadana y control social, establecidos en la ley y la presente Ordenanza.*

Artículo 41.- Sesiones.- Las sesiones de la asamblea barrial, serán convocadas autónomamente por las organizaciones que existan dentro de los barrios, de acuerdo a sus propios estatutos, y podrán participar en calidad de invitados las autoridades o funcionarios municipales que hayan sido expresamente notificados.

La realización de las sesiones convocadas con la finalidad de elegir a los representantes ciudadanos o de generar insumos para la asamblea parroquial, deberán ser notificadas con al menos 48 horas de anticipación y sus resoluciones deberán ser notificadas formalmente a la administración zonal correspondiente, junto con las copias de la lista de asistentes, con sus firmas y números de cédula.

Artículo 42.- Definición.- Las asambleas parroquiales son espacios de deliberación pública, y constituyen la instancia intermedia de participación ciudadana, a nivel de las parroquias urbanas y rurales de Quito.

C. Las pretensiones y sus fundamentos

6. El accionante pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los artículos 37, 39, 41 y 42 de la Ordenanza 102 porque serían incompatibles con los artículos 11.4, 57 (numerales 16 y 17), 84, 248 y 279 de la Constitución. Como fundamentos de sus pretensiones, en la demanda y en su escrito de ampliación y aclaración, el accionante esgrimió los siguientes argumentos:

6.1. La Ordenanza es contraria a los numerales 16 y 17 del artículo 57² de la Constitución por las siguientes razones:

6.1.1. Los artículos 37 y 39 de la Ordenanza no mencionan y desconocen a los comités barriales porque habrían otorgado a las asambleas barriales una indebida prioridad y funciones al establecerlas como órganos de representación barrial para canalizar requerimientos. En otras palabras, precisan que los comités barriales son formas de organización que han funcionado durante años; pero que, al establecer la Ordenanza a las asambleas barriales como “*el órgano por el que se canalizarán las obras y servicios barriales con la municipalidad, [se] anulan a los COMITÉES BARRIALES como órgano de representación barrial, y [sic] obligando a canalizar por intermedio de estas ASAMBLEAS BARRIALES [sus] requerimientos, esto es, nunca podr[án] obtener audiencia con el Sr. Alcalde o el Honorable Concejo Municipal y aún peor canalizar [sus] demandas en obras y servicios barriales*”.

² Constitución, artículo 57: “Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado. 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”.

6.1.2. El artículo 41 de la Ordenanza determina que las asambleas barriales *“deben invitar a funcionarios municipales y fijar plazos con este objeto, en consecuencia, se afecta la autonomía y son sujeto de monitoreo permanente”*, lo que resta la capacidad a los moradores del barrio de analizar, discutir y decidir sobre su situación como comunidad porque estarían siempre bajo supervisión de funcionarios municipales. Por consiguiente, *“estas organizaciones llamadas ASAMBLEAS BARRIALES [serían] órganos políticos que sirven exclusivamente a los fines de altos funcionarios municipales y no del barrio”*.

6.2. El artículo 37 de la Ordenanza es contrario al artículo 11.4³ de la Constitución porque se propone *“crear un estado dentro de otro estado de derecho, esto es, que los COMITÉS BARRIALES y organizaciones sociales legalmente constituidos no sean considerados por la Municipalidad de Quito, sino las ASAMBLEAS BARRIALES conformadas al gusto de los funcionarios municipales”*. De forma que, los comités barriales no serían tomados en cuenta por el Municipio *“como un órgano de representación del barrio”*.

6.3. Los artículos 37 y 39 de la Ordenanza son contrarios a los artículos 248⁴ y 279⁵ de la Constitución porque excluyen a los comités barriales y organizaciones sociales legalmente constituidas como unidades básicas de participación, tanto en la planificación y desarrollo, como en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

6.4. La Ordenanza es contraria al artículo 84⁶ de la Constitución porque afecta a los comités barriales y organizaciones sociales legalmente constituidas.

6.5. La Ordenanza es contraria a la Constitución por cuanto su artículo 42 no menciona a las juntas parroquiales creadas mediante ley.

³ Ibídem, artículo 11: *“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías Constitucionales”*.

⁴ Ibídem, artículo 248: *“Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación”*.

⁵ Ibídem, artículo 279: *“El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República.*

Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley.

Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional”.

⁶ Ibídem, artículo 84: *“La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”*.

6.6. La Ordenanza es contraria a los artículos 306 y 307 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (también, “COOTAD”), los que complementan los derechos de los comités barriales previstos en la Constitución. Así, se vulneran los artículos 424⁷, 425⁸ y 426⁹ de la Constitución porque una ordenanza municipal *“no pued[e] derogar ni la Constitución ni el COOTAD”*.

D. Contestaciones a la demanda

7. En su escrito de contestación a la demanda¹⁰, **el CMQ** señaló lo siguiente:

7.1. Que el artículo 37 de la Ordenanza es meramente enunciativo, al definir las asambleas barriales como espacio de deliberación pública a nivel de los barrios de Quito; de forma que reconoce el derecho a la participación de todos sus miembros, *“sin pretender limitar ningún derecho que las organizaciones barriales o cualquier otra organización de hecho o de derecho que exista o pueda existir en cada barrio, [...] dando un amplio respaldo a la participación ciudadana sea en forma individual o colectiva”*. En ese sentido, en concordancia con este artículo, el artículo 25 de la misma Ordenanza establecería que *“se reconocerán las organizaciones existentes y se promoverá la creación de aquellas que la libre participación ciudadana genere”*, siendo la organización de asambleas barriales *“iniciativa y competencia exclusiva de la ciudadanía”*.

⁷ Ibídem, artículo 424: *“La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.*

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”.

⁸ Ibídem, artículo 425: *“El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.*

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”.

⁹ Ibídem, artículo 426: *“Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.*

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos”.

¹⁰ Expediente constitucional, escrito presentado el 21 de febrero de 2017, hojas 340 a 343.

7.2. Que la Ordenanza reconoce la conformación de asambleas barriales, así como su articulación y participación, de conformidad con el artículo 306 del COOTAD, que se refiere a los barrios y parroquias como *“unidades básicas de participación”*. En ese sentido, las asambleas barriales *“no se definen como una organización con personería jurídica ni una que reemplace a las organizaciones sociales existentes, sean de hecho o de derecho”*, por el contrario, la Ordenanza favorecería la activación de todos los mecanismos de participación ciudadana. Por consiguiente, *“las directivas de las asambleas barriales, elegidas por la ciudadanía al amparo de las normas vigentes, no se contraponen con las directivas de otras organizaciones, al mismo tiempo que los fines de cada una de estas organizaciones están definidos por el ordenamiento jurídico y sus propios estatutos, algo que está definido en el último inciso del artículo 36 de la ordenanza 102”* al establecer que el esquema previsto en la ordenanza no debe afectar el derecho de organización autónoma de las personas.

7.3. Que los artículos 37 y 39 de la Ordenanza serían complementarios con el COOTAD y el artículo 248 de la Constitución pues plantearían *“una vía de mayor participación de todos los actores sociales en la problemática de la comunidad e inclusive por intereses y necesidades de estos para organizar y gestionar de mejor manera los recursos como la atención por parte del Municipio de Quito”*. De modo que la Ordenanza se constituiría en una herramienta puesta a disposición de la ciudadanía para su organización y participación, resultando en un modelo y *“no un documento de uso obligatorio ni un formato único dejando en plena libertad a quienes la conformen, de establecer su propia organización, como queda expuesto en el artículo 40 de esta Ordenanza”*.

8. En su escrito¹¹ de contestación a la demanda, la **PGE** señaló lo siguiente:

8.1. Que el accionante centraría sus argumentos en una supuesta contradicción entre el COOTAD y la Ordenanza 102, es decir, entre normas distintas a la Constitución, en cuyo caso la acción de inconstitucionalidad sería improcedente y correspondería realizar un control de legalidad, para lo cual, se cuenta con las vías correspondientes, a través de los tribunales contenciosos administrativos.

8.2. Que la Ordenanza 102 reconoce el derecho de la ciudadanía a participar en las decisiones que afecten a su barrio pues las asambleas barriales *“las conforman ciudadanos a título personal o colectivo y organizaciones públicas y privadas sean de hecho o de derecho; de carácter territorial, temático o social”*.

8.3. Que el artículo 41 de la Ordenanza 102 indica que los funcionarios municipales podrán participar en calidad de invitados; por consiguiente, no se afecta su autonomía y las aseveraciones que se habrían realizado sobre la presencia obligatoria de dichos funcionarios sería falsa.

¹¹ Ibídem, escrito presentado el 21 de febrero de 2017, hojas 332 a 337.

II. Competencia

9. 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 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

III. Cuestión previa

10. La Ordenanza metropolitana sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana N.º 187, sancionada el 6 de julio de 2016, que promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, identificada como Ordenanza N.º 102, fue aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito y, posteriormente, sancionada el 3 de marzo de 2016.
11. Mediante el Registro Oficial Edición Especial N.º 1615, de 14 de julio 2021, se publicó el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (también, “CMDQM”), Ordenanza N.º 001, que *“recopil[a] todos los actos decisorios de carácter general, que tengan fuerza obligatoria dentro de su jurisdicción”*. En el anexo denominado “derogatorias”¹², constan las ordenanzas derogadas o cuyo contenido, de ser aplicable, se incorporó al CMDQM; y entre estas, se encuentra la Ordenanza N.º 102.
12. En tal virtud y de conformidad con la noción de unidad normativa¹³, corresponde a esta Corte verificar si el texto de las normas impugnadas de la Ordenanza 102 se reproducen en el actual CMDQM, previamente a realizar el análisis sobre su constitucionalidad.
13. Al respecto, se observa que el título III del CMDQM, denominado “Del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social”, en su párrafo I de la sección III, del capítulo III, regula lo correspondiente a las asambleas. Se verifica también que los artículos impugnados se reprodujeron de forma textual en el CMDQM, según el siguiente detalle:

Ordenanza 102	CMDQM
Artículo 37.- Definición.- Las asambleas barriales son espacios de deliberación pública a nivel de los barrios de Quito, entendiéndose estos últimos como circunscripciones territoriales legalmente constituidas o aquellas que se	Artículo 426.- Definición.- Las asambleas barriales son espacios de deliberación pública a nivel de los barrios de Quito, entendiéndose estos últimos como circunscripciones territoriales legalmente constituidas o aquellas que se auto

¹² Registro Oficial Edición Especial N.º 1615 de 14 de julio 2021, tomo XVIII, p. 119.

¹³ LOGJCC, artículo 76.9.a): “Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: (...) 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados”.

auto identifiquen por motivos históricos, culturales y de necesidades, y que tienen como objetivo incidir en las decisiones que afecten a su barrio, la prestación de servicios en su sector, necesidades del sector y la comunidad y la gestión de lo público. En el marco del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, es el órgano de representación del barrio y constituye el primer nivel de relación con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.	identifiquen por motivos históricos, culturales y de necesidades, y que tienen como objetivo incidir en las decisiones que afecten a su barrio, la prestación de servicios en su sector, necesidades del sector y la comunidad y la gestión de lo público. En el marco del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, es el órgano de representación del barrio y constituye el primer nivel de relación con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
Artículo 39.- Atribuciones y ámbito de acción.- Las asambleas barriales dentro del ámbito de sus competencias ejercerán las siguientes atribuciones: a) Elegir a cuatro (4) representantes que participarán en la Asamblea Parroquial, asegurando que exista alternancia, equidad e igualdad de género, intergeneracional, interculturalidad e inclusión. Estos representantes durarán un año en sus funciones y podrán ser reelegidos por una sola vez; b) Respetar y exigir el cumplimiento de derechos, especialmente en servicios públicos; c) Promover la organización social y la deliberación colectiva sobre temas del barrio; d) Analizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, parroquial, zonal y distrital, en función de una planificación coordinada con autoridades y otras instancias de participación para el desarrollo barrial; e) Construir y proponer agendas barriales de desarrollo a partir de la identificación de las necesidades específicas del territorio y las alternativas para satisfacerlas. Las prioridades establecidas en las agendas constituirán insumos a la planificación parroquial, zonal, y metropolitana;	Artículo 428.- Atribuciones y ámbito de acción.- Las asambleas barriales dentro del ámbito de sus competencias ejercerán las siguientes atribuciones: a. Elegir a cuatro (4) representantes que participarán en la Asamblea Parroquial, asegurando que exista alternancia, equidad e igualdad de género, intergeneracional, interculturalidad e inclusión. Estos representantes durarán un año en sus funciones y podrán ser reelegidos por una sola vez; b. Respetar y exigir el cumplimiento de derechos, especialmente en servicios públicos; c. Promover la organización social y la deliberación colectiva sobre temas del barrio; d. Analizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, parroquial, zonal y distrital, en función de una planificación coordinada con autoridades y otras instancias de participación para el desarrollo barrial; e. Construir y proponer agendas barriales de desarrollo a partir de la identificación de las necesidades específicas del territorio y las alternativas para satisfacerlas. Las prioridades establecidas en las agendas constituirán insumos a la planificación parroquial, zonal, y metropolitana;

f) Ejercer control social a todas las instancias, organismos y empresas públicas municipales que conforman el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; g) Promover y ser parte activa en los procesos de rendición de cuentas; y, h) Participar de los mecanismos de participación ciudadana y control social, establecidos en la ley y la presente Ordenanza.	f. Ejercer control social a todas las instancias, organismos y empresas públicas municipales que conforman el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; g. Promover y ser parte activa en los procesos de rendición de cuentas; y, h. Participar de los mecanismos de participación ciudadana y control social, establecidos en la ley y el presente Título.
Artículo 41.- Sesiones.- Las sesiones de la asamblea barrial, serán convocadas autónomamente por las organizaciones que existan dentro de los barrios, de acuerdo a sus propios estatutos, y podrán participar en calidad de invitados las autoridades o funcionarios municipales que hayan sido expresamente notificados. La realización de las sesiones convocadas con la finalidad de elegir a los representantes ciudadanos o de generar insumos para la asamblea parroquial, deberán ser notificadas con al menos 48 horas de anticipación y sus resoluciones deberán ser notificadas formalmente a la administración zonal correspondiente, junto con las copias de la lista de asistentes, con sus firmas y números de cédula.	Artículo 430.- Sesiones.- Las sesiones de la asamblea barrial serán convocadas autónomamente por las organizaciones que existan dentro de los barrios, de acuerdo a sus propios estatutos, y podrán participar en calidad de invitados las autoridades o funcionarios municipales que hayan sido expresamente notificados. La realización de las sesiones convocadas con la finalidad de elegir a los representantes ciudadanos o de generar insumos para la asamblea parroquial, deberán ser notificadas con al menos 48 horas de anticipación y sus resoluciones deberán ser notificadas formalmente a la administración zonal correspondiente, junto con las copias de la lista de asistentes, con sus firmas y números de cédula.
Artículo 42.- Definición.- Las asambleas parroquiales son espacios de deliberación pública, y constituyen la instancia intermedia de participación ciudadana, a nivel de las parroquias urbanas y rurales de Quito.	Artículo 431.- Definición.- Las asambleas parroquiales son espacios de deliberación pública, y constituyen la instancia intermedia de participación ciudadana, a nivel de las parroquias urbanas y rurales de Quito.

Elaboración propia de la CCE.

14. En razón de lo expuesto, esta Corte procederá a realizar el análisis de la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas con base en los problemas jurídicos que se plantean a continuación.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. Las alegaciones contenidas en la demanda que origina la presente causa cuestionan que los artículos 426, 428, 430 y 431 del CMDMQ sean compatibles con el contenido de los artículos 57 (numerales 16 y 17), 11.4, 84, 248 y 279 de la Constitución.
16. El artículo 79.5.b) de la LOGJCC establece que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”, de forma que los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa que permita a esta Corte realizar un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad¹⁴.
17. En cuanto a los cargos mencionados en el párrafo 6.1 *supra*, el accionante alega la incompatibilidad con los numerales 16 y 17 del artículo 57 de la Constitución, en razón de que los artículos 426 y 428 del CMDMQ no habrían considerado estos derechos a favor de los comités barriales. Al respecto, cabe precisar que el artículo 57 de la Constitución reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas como sujetos de derecho y, como tales, titulares de derechos colectivos; de modo que, en la causa bajo análisis, no se verifica que los accionantes hayan formulado su argumento sobre la incompatibilidad de las normas acusadas en relación con derechos colectivos de esta naturaleza. Más bien, el argumento se orienta a cuestionar, por un lado, el desconocimiento de los comités barriales como una forma de organización y la subsecuente repercusión en su derecho a participar e incidir en asuntos de interés público del Municipio; y por otro lado, la afectación de la autonomía de las asambleas barriales. Por lo tanto, con base en el principio *iura novit curia*, esta Corte reconducirá los argumentos del accionante y analizará la presunta inconstitucionalidad de los artículos 426 y 428 del CMDMQ en relación con los artículos 95¹⁵ y 96¹⁶ de la Constitución.
18. Una vez realizada la precisión del párrafo precedente, se identifica que el cargo del párrafo 6.1.1 *supra* está relacionado con el cargo del párrafo 6.3 *supra*, puesto que, en este se alega una contradicción de los artículos 426 y 428 del CMDMQ con el artículo

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 69-16-IN /21 de 20 de octubre de 2021, párr. 35. En el mismo sentido, ver la sentencia N.º 32-17-IN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 31.

¹⁵ Constitución, artículo 95: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

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

¹⁶ Ibidem, artículo 96: “Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas”.

248 de la Constitución, en lo concerniente a que los barrios “*sean considerados como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación*”; así, el argumento central es que se excluye a los comités barriales como unidades de participación. En esta línea, el problema jurídico planteado es el siguiente: **Los artículos 426 y 428 del CMDMQ ¿serían incompatibles con los artículos 95, 96 y 248 de la Constitución porque desconocerían el derecho de los comités barriales a organizarse y participar al establecer asambleas barriales?**

19. En lo concerniente al párrafo 6.1.2 *supra*, se acusa la incompatibilidad del artículo 430 de CMDMQ con la Constitución porque este afectaría la autonomía de las asambleas barriales, al tener que invitar a funcionarios municipales y fijar plazos para mantener las sesiones. En ese sentido, se plantea el siguiente problema jurídico: **El artículo 430 del CMDMQ ¿sería incompatible con el artículo 95 de la Constitución porque inobservaría el principio de autonomía al disponer la invitación de funcionarios del municipio a las asambleas barriales y la obligación de fijar plazos?**
20. Sobre el cargo del párrafo 6.2 *supra*, el accionante manifiesta que el artículo 426 del CMDMQ sería incompatible con el artículo 11.4 de la Constitución, que determina que “[n]inguna norma jurídica podrá restringir el contenido de derechos ni garantía Constitucionales”; sin embargo, más allá de señalar que los comités barriales no fueron considerados, sino las asambleas barriales, no se formula argumento alguno que explique las razones por las que esto sería contrario al contenido de derechos en los términos del citado artículo de la Constitución. Asimismo, acerca del párrafo 6.4 *supra*, el accionante indica, de forma general, que los artículos impugnados afectarían los derechos de los comités barriales, por lo que sería contrario al artículo 84 de la Constitución; pero no establece argumentos que permitan analizar cuáles serían estas afectaciones a los derechos que, a su vez, tornarían el artículo incompatible con la norma constitucional en mención. Por tal razón, la Corte no encuentra razones para cuestionar la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas respecto a los artículos 11.4 y 84 de la Constitución.
21. En lo atinente al párrafo 6.3 *supra* y la alegada contradicción de los artículos 426 y 428 con el artículo 279 de la Constitución, como se indicó en el párrafo 18 *supra*, presenta un argumento que se centra en el derecho de los comités barriales a organizarse y participar en asuntos de interés público. Ahora bien, respecto del artículo 279 *ibidem*, cabe precisar que este se refiere al sistema nacional descentralizado de planificación participativa y su conformación, a través de consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados (también, “GAD”) y los consejos ciudadanos; en ese sentido, dicho argumento además de señalar que los comités barriales habrían sido excluidos en las normas impugnadas, lo que afectaría su participación en asuntos como la planificación, desarrollo y el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, no expone las razones por las que habría una incompatibilidad con el artículo 279 de la Constitución. En consecuencia, no es posible formular un problema jurídico sobre este cargo.

22. En lo que respecta al párrafo 6.5 *supra*, el accionante indica que el artículo 431 del CMDQM es contrario a la Constitución porque no mencionaría a las Juntas Parroquiales creadas mediante ley; no obstante, más allá de esta afirmación general, no especifica el artículo de la Constitución con el que sería incompatible, ni desarrolla algún argumento que permita analizar mínimamente la trascendencia constitucional de la presunta omisión que se acusa. Por lo tanto, no se planteará un problema jurídico al respecto.
23. En cuanto al párrafo 6.6 *supra*, el accionante plantea una incompatibilidad entre las disposiciones impugnadas y los artículos 306 y 307 del COOTAD, así como una presunta inobservancia del principio de jerarquía normativa, sustentado en dicho conflicto entre normas de rango distinto a las constitucionales. En esta línea, no se aprecia la relevancia constitucional de la incompatibilidad alegada; por el contrario, se advierte que este es un conflicto de legalidad, lo cual no es competencia de esta Magistratura y tiene su vía en la justicia ordinaria¹⁷. Por consiguiente, no corresponde formular un problema jurídico sobre este cargo.

V. Resolución de los problemas jurídicos

E. Primer problema jurídico: Los artículos 426 y 428 del CMDMQ, ¿serían incompatibles con los artículos 95, 96 y 248 de la Constitución porque desconocerían el derecho de los comités barriales a organizarse y participar al establecer asambleas barriales?

24. En relación con la organización del territorio, el artículo 248 de la Constitución reconoce, entre otros, a los barrios; y determina que, con la finalidad de que sean considerados como unidades básicas de participación en los GAD y en el sistema nacional de planificación, su existencia se regulará por la ley, conforme se cita a continuación:

Art. 248.- Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.

25. En concordancia con este artículo, el artículo 305 del COOTAD determina la siguiente obligación para los GAD:

Los gobiernos autónomos descentralizados promoverán e implementarán, en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos expresamente en la Constitución y la ley; así como, otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho y la democratización de la gestión pública en sus territorios.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 32-17-IN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 34.

- 26.** Asimismo, el artículo 306 del COOTAD reconoce a los barrios “*como unidades básicas de participación ciudadana en los [GAD] municipales*” y especifica lo siguiente:

Los consejos barriales y parroquiales urbanos, así como sus articulaciones socio-organizativas, son los órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión participativa, para lo cual se reconocerán las organizaciones barriales existentes y se promoverá la creación de aquellas que la libre participación ciudadana genere.

Ejercerán la democracia representativa a través de una asamblea general de delegados barriales o parroquiales urbanos de manera permanente. Ejercitarán la democracia directa mediante elecciones de sus directivos de manera universal directa y secreta de todos los pobladores empadronados en cada barrio o parroquia urbana.

- 27.** En el párrafo 6.3 *supra*, el accionante alegó que la incompatibilidad del artículo 248 de la Constitución, con los artículos 426 y 428 impugnados, radica en que se excluiría a los comités barriales como unidades básicas de participación. Al respecto, se aprecia que el artículo 248 determina que el fin de la regulación de la existencia de los barrios es que estos sean considerados como unidades básicas de participación y no a alguna forma de organización de los barrios en particular, como, por ejemplo, los comités barriales. En ese sentido, no se configura una contradicción con la norma constitucional en cuestión.
- 28.** Ahora bien, considerando la referida finalidad del artículo, cabe preguntarse por un lado, si las asambleas barriales son un mecanismo que permite el cumplimiento del mismo; y por otro, si el establecimiento de las asambleas barriales impide o es contraria al derecho de los comités barriales a organizarse y participar.

- 29.** El artículo 95 de la Constitución prescribe lo siguiente:

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

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

- 30.** El impugnado artículo 426 del CMDMQ define a las asambleas barriales de la siguiente forma:

Las asambleas barriales son espacios de deliberación pública a nivel de los barrios de Quito, entendiéndose estos últimos como circunscripciones territoriales legalmente constituidas o aquellas que se auto identifiquen por motivos históricos, culturales y de necesidades, y que tienen como objetivo incidir en las decisiones que afecten a su barrio,

la prestación de servicios en su sector, necesidades del sector y la comunidad y la gestión de lo público.

En el marco del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, es el órgano de representación del barrio y constituye el primer nivel de relación con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

- 31.** Específicamente, en lo concerniente a la conformación de las asambleas barriales, el artículo 427 del CMDMQ establece lo que sigue:

Las asambleas barriales estarán integradas tanto por ciudadanos a título personal o colectivo y organizaciones públicas y privadas sean de hecho o de derecho; de carácter territorial, temático o social.

- 32.** Del texto transcrito se observa que, en el marco de la definición de las asambleas barriales, los barrios deben ser entendidos en un sentido amplio; por lo que, estas asambleas podrían surgir tanto de barrios legalmente constituidos, como de aquellos que se autoidentifican como tales. Adicionalmente, se especifica que, las asambleas pueden incluir una diversidad de integrantes, sin que su participación esté condicionada al cumplimiento de requisitos como estar legalmente constituidos, puesto que admite que estén integradas por ciudadanos a título personal o colectivo, así como por organizaciones de hecho o derecho. En este aspecto, cumple con el artículo 95 de la Constitución en cuanto a que las ciudadanas y ciudadanos participen en forma individual y colectiva.
- 33.** En lo concerniente al objetivo de las asambleas barriales, el artículo 426 del CMDMQ prevé que sean un espacio en el que sus integrantes deliberen para incidir en las decisiones que “*afecten al barrio, la prestación de servicios en su sector, necesidades del sector y la comunidad y la gestión de lo público*”. Esta deliberación trascendería del espacio de la asamblea al determinarlo como el primer nivel de relación con el Municipio, cuyas atribuciones y ámbito de acción, conforme se prescribe en el artículo 428 del CMDMQ, son exigir el cumplimiento de derechos, analizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, construir y proponer agendas barriales para el desarrollo a partir de las necesidades específicas del barrio, ejercer control social del Municipio, promover y ser parte activa en los procesos de rendición de cuentas, entre otras. Esto es concordante con el artículo 95 de la Constitución que garantiza el derecho a la participación de la ciudadanía en asuntos de interés público y en el control popular de las instituciones.
- 34.** De lo expuesto en los párrafos del 28 al 32 *supra*, se desprende que las asambleas barriales son un mecanismo que permite la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público relativos a los barrios, de conformidad con el artículo 95 de la Constitución.
- 35.** En lo atinente a la acusada incompatibilidad de las normas impugnadas con los artículos 95 y 96 de la Constitución, por cuanto el establecimiento de las asambleas barriales impediría o sería contraria al derecho de los comités barriales a organizarse y participar,

el CMQ señaló que estas asambleas no reemplazan a las organizaciones sociales existentes y favorecen la intervención directa. De igual forma, la PGE manifestó que los artículos impugnados reconocen el derecho de la ciudadanía a participar en las decisiones que afecten a los barrios, sea en forma individual o colectiva.

36. El artículo 96 de la Constitución prescribe:

Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

37. A partir de una interpretación sistemática¹⁸ de las normas impugnadas, cabe señalar que el artículo 411.1.b) del CMDMQ reconoce a las asambleas barriales, parroquiales y zonales como mecanismos de participación ciudadana; y el artículo 425 ibídem establece que “[e]ste esquema de articulación no afecta de ninguna manera al derecho de organización autónoma e independiente de los ciudadanos”. Así también, el inciso final del artículo 421 de dicho Código precisa lo siguiente:

Sin perjuicio de los mecanismos descritos, la municipalidad y la ciudadanía podrán aplicar y utilizar otras formas o mecanismos de participación y control social, siempre que no violenten el ordenamiento jurídico vigente y no se contrapongan a la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el COOTAD, y el presente Título.

38. El reconocimiento de todas las formas de organización y de las organizaciones a articularse está estrechamente relacionado con el derecho a la participación establecido en el artículo 95 de la Constitución pues, este último establece el derecho a la participación en asuntos de interés público, en forma individual y colectiva, y el artículo 96 el reconocimiento de todas las formas de organización de la sociedad para, entre otros fines, incidir en las decisiones, políticas públicas y control social en todos los niveles de gobierno.

39. Como se especificó previamente, las asambleas barriales son un mecanismo que permite la participación ciudadana de conformidad con el artículo 95 de la Constitución; y según lo previsto en los artículos 421 y 425 del CMDMQ, el establecimiento de las asambleas barriales en el esquema de mecanismos de participación no es rígido y admite que la ciudadanía se organice de forma autónoma e independiente; asimismo, que aplique y utilice otras formas o mecanismos de participación. Además, según el artículo 427 del CMDQM, tanto la ciudadanía (a título personal o colectivo) como las organizaciones públicas y privadas pueden participar en las asambleas barriales.

¹⁸ LOGJCC, artículo 3.5: “Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”.

40. Por consiguiente, el establecimiento de las asambleas barriales no impide o prohíbe que los comités barriales se organicen y participen de forma autónoma e individual, o integrando las asambleas barriales.
41. En razón de todo lo analizado, se concluye que, al establecer a las asambleas barriales como el espacio de deliberación a nivel de los barrios, los artículos 426 y 428 del CMDMQ no desconocen el derecho de los comités barriales a organizarse y participar en asuntos de interés público del Municipio. En tal virtud, no hay una incompatibilidad entre los artículos impugnados y los artículos 95, 96 y 248 de la Constitución, por lo que no son inconstitucionales.

F. Segundo problema jurídico: El artículo 430 del CMDMQ, ¿sería incompatible con el artículo 95 de la Constitución porque inobservaría el principio de autonomía al disponer la invitación de funcionarios del municipio a las asambleas barriales y la obligación de fijar plazos?

42. El accionante alega que las asambleas barriales deben invitar a funcionarios municipales a sus sesiones y que para esto les exigiría fijar plazos y notificar al Municipio, lo que limitaría la posibilidad de analizar, discutir y decidir de los integrantes del barrio. Al respecto, la PGE señaló que el principio de autonomía no se ve afectado, en virtud que el artículo impugnado no establecería la presencia obligatoria de los funcionarios municipales.
43. En esa línea, este problema jurídico precisa el análisis de dos cuestiones: La primera concerniente a la presunta exigencia de invitar funcionarios del Municipio a las reuniones de las asambleas barriales; y la segunda, relativa a la obligación de fijar plazos y notificar al Municipio de forma previa a la realización de estas.
44. El artículo 430 del CMDMQ establece lo siguiente sobre las sesiones de las asambleas barriales:

Las sesiones de la asamblea barrial serán convocadas autónomamente por las organizaciones que existan dentro de los barrios, de acuerdo a sus propios estatutos, y podrán participar en calidad de invitados las autoridades o funcionarios municipales que hayan sido expresamente notificados.

La realización de las sesiones convocadas con la finalidad de elegir a los representantes ciudadanos o de generar insumos para la asamblea parroquial, deberán ser notificadas con al menos 48 horas de anticipación y sus resoluciones deberán ser notificadas formalmente a la administración zonal correspondiente, junto con las copias de la lista de asistentes, con sus firmas y números de cédula.

45. Sobre los principios de participación determinados en el artículo 95 de la Constitución y el objetivo de los mismos, en la sentencia N.º 14-11-IN/20, esta Corte puntualizó lo siguiente:

*Los principios de participación contemplados en el artículo 95 tienen como fundamento el valor de la democracia como método para la adopción de decisiones. Todos los principios previstos en el artículo de referencia, los cuales modelan la participación ciudadana en los asuntos públicos, **tienen como objetivo propiciar la deliberación como mecanismo de definición y resolución de nuestros intereses (...)***¹⁹ [énfasis fuera de texto].

46. En cuanto a la primera cuestión, en atención al objetivo de los principios que orientan la participación, corresponde determinar si el citado artículo 430 del CMDMQ es contrario al artículo 95 de la Constitución. Esto, en virtud de que se impediría o limitaría la deliberación como mecanismo de definición y resolución de los intereses de los barrios en las sesiones de las asambleas barriales, por la obligación de invitar a funcionarios del Municipio previamente a la realización de estas.
47. Al respecto, se identifica que la norma impugnada no establece la obligación de contar con la presencia de funcionarios municipales en las sesiones de las asambleas barriales, sino que lo prevé como una opción; asimismo, que dichos servidores o servidoras participan en calidad de invitados y no en la dirección de la sesión, ni para tomar decisiones. En ese sentido, la obligación de los funcionarios municipales de asistir cuando es requerido por las asambleas barriales y, en correlación, el derecho de dichas asambleas de contar con la presencia de un funcionario cuando lo requieran, constituiría una regla para garantizar el derecho a la participación, en la medida que les permite ser oídos y recibir acompañamiento del Municipio, en la persona de sus funcionarios.
48. Sobre la segunda cuestión, el accionante alega que con la finalidad de que los funcionarios municipales acudan a las sesiones de las asambleas se establece la obligación de notificar la realización de las sesiones, con lo que serían monitoreados permanentemente. Del primer inciso del artículo 430, se desprende que los funcionarios del Municipio solo podrán participar en las sesiones de las asambleas cuando hayan sido expresamente notificados, es decir, si la asamblea así lo decide. Es así que el primer inciso de la norma impugnada no dispone la obligación de fijar plazos para el desarrollo de las sesiones, por el contrario, dispone que estas serán convocadas autónomamente y de conformidad con sus propios estatutos.
49. Por su parte, el segundo inciso del artículo 430 plantea una obligación de notificar, con al menos 48 horas de anticipación, la realización de las sesiones en dos casos específicos, a saber: cuando las sesiones tienen el fin de elegir a los representantes ciudadanos de las asambleas barriales o cuando el objetivo de la reunión sea generar insumos para la asamblea parroquial.
50. En relación con los dos casos señalados, en los que se dispone notificar con antelación, se aprecia que estos supuestos son razonables en la medida que satisfacen la necesidad de registro, coordinación y rendición de cuentas para favorecer un desarrollo eficiente del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, mismo que incluye varios órganos de representación articulados, siendo las asambleas parroquiales los órganos de relación inmediata de las asambleas barriales.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 14-11-IN/20 de 22 de enero de 2020, párr. 29.

51. Finalmente, cabe precisar que el accionante no ha establecido argumento alguno que permita advertir que la disposición de notificar la realización de las sesiones en los casos que prevé la norma puedan tener como consecuencia que se limite o impida la deliberación como mecanismo para la definición o resolución de los intereses de los barrios, o que de alguna otra forma sean contrarias al derecho a la participación de los integrantes de las asambleas barriales. Por lo tanto, esta Corte no encuentra razones para cuestionar la presunción de constitucionalidad de dicho texto de la norma impugnada.
52. Con base en lo expuesto, se concluye que el artículo 430 del CMDQM no es contrario al principio de autonomía que orienta el derecho a la participación y, por consiguiente, no hay una incompatibilidad con el artículo 95 de la Constitución.

VI. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones contenidas en la acción pública de inconstitucionalidad N.º 70-16-IN.
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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

007016IN-4b50d



Caso Nro. 0070-16-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintidos de septiembre de dos mil veintidos, 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 No. 46-19-IS/22
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 14 de septiembre de 2022

CASO No. 46-19-IS

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

SENTENCIA No. 46-19-IS/22

Tema: Esta sentencia verifica el cumplimiento de la sentencia de 12 de abril de 2018, de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. Una vez realizado el análisis constitucional, se declara inejecutable la medida dispuesta, en cuanto al pago de indemnización.

I. Antecedentes

1. El 8 de febrero de 2018, Nelson Fernando Ortega Carrión (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas “PMA-ONU”, alegando un trato discriminatorio en el pago de su indemnización, tras la terminación de su contrato de servicios profesionales con el organismo internacional, que derivó en la vulneración de su derecho al trabajo con una remuneración y retribución justa y trato igualitario¹. La causa fue signada con el No. 17203-2018-01419.
2. Mediante sentencia de 12 de abril de 2018, la jueza Patricia Segarra Faggioni de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia

¹ El accionante alegó que se le debía indemnizar de la misma manera que a otros ex trabajadores del organismo, porque acusó que su contrato fue finalizado antes de la fecha fijada. No obstante, la organización le manifestó que el contrato terminó en el plazo que había sido establecido en dicho documento, por lo que fue indemnizado el monto correspondiente. El accionante tenía el cargo de Oficial Nacional de Logística con un contrato a plazo fijo desde el 1 de noviembre de 2006; el 22 de julio de 2016, recibió una notificación del organismo en la que se señaló “con respecto a su contrato actual, debo informarle que no será renovado más allá de la fecha establecida de terminación”. El accionante, el 27 de julio de 2016 presentó un escrito ante Recursos Humanos del PMA con sede en Quito Ecuador, en el cual solicitó su respuesta a inquietudes con respecto a los 9.5 meses de indemnización a ser pagados conforme a las disposiciones 301.15.1 y 301.15.2 del Reglamento del Personal de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO STAFF REGULATIONS), contados desde el año 2006 hasta el año 2016, como resultado de la abolición de su puesto. El 30 de junio de 2016, se renovó su contrato por el periodo de dos meses, que procedía desde el 1 de junio de 2016 tal y como se señala en el punto 7 de su contrato, hasta el 3 de agosto de 2016; adicionalmente, en el punto 8 de dicho contrato se señaló: “Este nombramiento está sujeto a las disposiciones del Estatuto y Reglamento del Personal de la FAO, ya que pueden modificarse ocasionalmente. Una designación de plazo fijo no conlleva ninguna expectativa ni implica ningún derecho de extensión o conversión a cualquier otro tipo de designación, y expira de acuerdo con sus términos, sin previo aviso o indemnización”. El 5 de agosto de 2016, el organismo dió respuesta al escrito presentado por el accionante el 27 de julio de 2016, y señaló que las secciones relevantes a su situación eran las disposiciones 302.9.7, 301.15.7 y 301.15.72, obviando así la disposición 301.15 de la FAO STAFF REGULATIONS.

Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”): *“1. Declara la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo y a la igualdad previstos en los artículos 33 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República. 2. Acepta la acción de protección planteada. 3. En consecuencia, se dispone las siguientes medidas de reparación integral: 3.1. Disponer que el Programa Mundial de Alimentos pague al señor Nelson Fernando Ortega Carrión los valores que le corresponden conforme la normativa interna (Staff Regulations), por concepto de indemnización por supresión de puesto de trabajo, en las mismas condiciones que fueron compensados los señores: Nelson Herrera y Beatriz Bravo, en el término de quince días. 3.2. Delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo conforme lo prescrito en el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. 4. De conformidad a lo prescrito en el Art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, una vez ejecutoriada la sentencia remítase copias certificadas de la sentencia a la Corte Constitucional”.*

3. La antedicha sentencia cuenta con razón de ejecutoria sentada el 03 de mayo de 2018.
4. Mediante oficio No. 0098-2018-DPGS de fecha 11 de mayo de 2018, la Unidad Judicial dispuso a la Defensoría del Pueblo que realice el seguimiento al cumplimiento de la sentencia constitucional antes referida, e informe periódicamente a dicha autoridad. El 24 de mayo de 2018, la Defensoría del Pueblo declaró procedente el trámite. El 7 de junio de 2018, remitió a la Unidad Judicial el acta de reunión de trabajo celebrada el 31 de mayo de 2018, en su visita in situ, con el PMA-ONU. El 25 de julio de 2018, la Defensoría del Pueblo remitió a la Unidad Judicial notas verbales remitidas por el PMA-ONU. Con fecha 06 de diciembre de 2018, la Defensoría del Pueblo remitió a la Unidad Judicial escritos ingresados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, escrito presentado por el accionante, el expediente defensorial, y su Informe Final de Seguimiento al cumplimiento de la sentencia.
5. El 31 de enero de 2019, el accionante presentó un escrito ante la Unidad Judicial solicitando se disponga al PMA-ONU el cumplimiento inmediato de la sentencia, y en caso de que insista en su incumplimiento, se le imponga al representante legal una multa compulsiva hasta que la sentencia sea totalmente cumplida. El mismo día la Unidad Judicial corrió traslado a la contraparte con el escrito, a fin de que se pronuncie al respecto.
6. El 8 de marzo de 2019, el accionante insistió en su petición. El 15 de marzo de 2019, la Unidad Judicial dispuso al PMA-ONU que dé fiel cumplimiento a lo ordenado en sentencia constitucional, caso contrario, deberá responder a las consecuencias de la acción de incumplimiento de la misma, que es de competencia de la Corte Constitucional.
7. El 3 de abril de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana presentó un escrito ante la Unidad Judicial, solicitando que las comunicaciones que se dirijan a los representantes de las Embajadas, Oficinas Consulares, y Organismos

- Internacionales deben ser canalizadas a través de esta Cartera de Estado. El 4 de abril de 2019, el accionante insistió en su petición. El 5 de abril de 2019, la Unidad Judicial, al apreciar que existen vías idóneas para reclamar el incumplimiento de las sentencias constitucionales, no impuso la multa requerida al organismo internacional.
8. El 22 de julio de 2019, Nelson Fernando Ortega Carrión presentó esta acción de incumplimiento de la sentencia emitida el 12 de abril de 2018 por la jueza de la Unidad Judicial.
 9. La juzgadora, en providencia de 30 de julio de 2019, dispuso remitir el expediente e informe a la Corte Constitucional, considerando lo dispuesto en el artículo 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
 10. El 31 de julio de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana remitió a la Unidad Judicial, el Oficio No. MREMH-DAJPDN-2019-0057-O contentivo de diversa información, cuya recepción se puso en conocimiento de las partes en providencia de 01 de agosto de 2019.
 11. A través del Oficio No. 01021-2019-UJFMNA-MS-DMQ-PP-BGGM, de 6 de agosto de 2019, la Unidad Judicial, remitió su informe y el expediente de la causa a la Corte Constitucional, siendo recibido el 07 de agosto de 2019.
 12. De conformidad al sorteo llevado a efecto en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
 13. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana presentó escrito señalando casilleros para notificaciones, el 15 de agosto de 2019.
 14. El 12 de noviembre de 2020 David Fernando Pazmiño Amores solicitó copias simples del proceso. Diferentes amici curiae han sido presentados en la causa, por: Abraham Aguirre García del Comité Permanente por la Defensa de Derechos Humanos el 02 de junio de 2021, María Grazzia Gonzáles de la Clínica en Litigio Estratégico en Derechos Humanos el 08 de junio de 2021, Carla Luzuriaga Salinas el 14 de diciembre de 2021, Nicolás Guerrero y Daniela Moncayo el 16 de diciembre de 2021.
 15. Nelson Fernando Ortega Carrión presentó escritos de impulso con fechas 21 de abril, 27 de agosto y 15 de septiembre de 2021, así como el 06 de enero, 22 de febrero y 11 de abril de 2022.
 16. El 10 de mayo de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, dispuso la notificación a las partes y ordenó que la jueza de la Unidad Judicial, emita un informe respecto del cumplimiento de su sentencia dictada el 12 de abril de 2018.
 17. El 17 y 18 de mayo de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana indicó que: *“el artículo 4 de la Convención sobre los Privilegios e*

Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas; artículo 4, numerales 9 y 13 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior; artículo 3 de la Ley de Inmunidades, Privilegios y Franquicias Diplomáticas, Consulares y Organismos Internacionales, y, artículos 29 y 30 del Reglamento de Ceremonial Público, establecen que las comunicaciones que se dirijan a los Representantes de las Embajadas y Oficinas Consulares acreditadas ante el Gobierno del Ecuador, deben ser canalizadas a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el cual funge como canal diplomático”.

18. El 31 de mayo de 2022, la jueza sustanciadora de la causa requirió información adicional al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
19. El 1 de julio de 2022, Nelson Fernando Ortega Carrión presentó escrito adjuntando información adicional.
20. El 07 de julio de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana presentó escrito con la información requerida.
21. En escrito presentado por Nelson Fernando Ortega Carrión el 14 de julio de 2022 reitera su alegado incumplimiento de sentencia por parte del PMA-ONU.

II. Competencia de la Corte Constitucional

22. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con lo previsto en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República; y, 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Pretensión y argumentos de las partes

A. Nelson Fernando Ortega Carrión

23. En su demanda, el accionante señala que: *“En el informe final dictado en el trámite defensorial N.º DPE4701-170104-19-2018000672, la Dra. Mery Tadeo Gonzalón, Especialista Tutelar 3 de la Dirección del Buen Vivir de la Defensoría del Pueblo, con aprobación de la Abg. Alexandra Almeida Unda, Directora Nacional de Derechos del Buen Vivir de la Defensoría del Pueblo, se concluyó que el Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas no ha acatado el fallo dictado en esta acción de protección”.*
24. Así mismo, afirma que: *“(…) solicité en varios escritos que la señora Jueza constriña al cumplimiento a la parte demandada, pero ésta se ha portado reacia a cumplir con sus obligaciones. Finalmente, hago alusión a la providencia de 15 de marzo de 2019, en la cual la señora Jueza dispuso que la parte demandada cumpla con lo dispuesto*

en la sentencia con la advertencia de las consecuencias jurídicas adversas derivadas del incumplimiento (...)”.

25. Concluye manifestando que: *“En virtud de todo lo expuesto, queda demostrado que existe incumplimiento de la sentencia dictada en este proceso de acción de protección N.º 17203-2018-01419, por parte del Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas”*.
26. El accionante solicitó: *“(…) a usted, señora Jueza, que remita a la Corte Constitucional el expediente de la acción de protección N.º 172032018-01419 junto con el informe al que se refiere la disposición susodicha para efectos de que se constriña al Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas para que cumpla con la sentencia dictada en esta acción de protección”*.
27. En su escrito de 15 de septiembre de 2021, el accionante establece que *“Resulta ineludible establecer que no es acción contra el PMA sino contra la Representante del Programa en Ecuador, que vulneró mi derecho al trabajo, a la salud, a la igualdad, al proyecto de vida y demás derechos convexos”* (sic).
28. En su escrito de 21 de abril de 2021, el accionante arguye que, por el incumplimiento de la sentencia de acción de protección, se han vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva; a la indemnización; al proyecto de vida; y, a la seguridad jurídica en el elemento de la confianza legítima.
29. Adicionalmente, cita los artículos 10 numerales 8 y 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a la carga de la prueba.
30. Con respecto a la inmunidad de organismos internacionales, cita el artículo 105 de la Carta de la Organización de Naciones Unidas, y 122 de la Carta de la Organización de Estados Americanos; y señala que: *“No obstante, esta inmunidad no establece directrices en que las organizaciones puedan violar derechos humanos fundamentales, cuestión que sucede en el caso concreto, ya que la vulneración de estos derechos constitucionales; no entran en los fines y objetivos de la organización”*.
31. Posteriormente, cita dos casos de jurisprudencia comparada: *“Algunas sentencias recientes en Colombia demuestran el buen uso del mencionado concepto. En INTERSIDE vs. Ministerio de Agricultura y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECABE), INTERSIDE demandó al Ministerio y SECABE -una organización internacional pública- por falta de cumplimiento con su obligación de pagar. SECABE tuvo un convenio para cumplir obras como parte de un proyecto de riego con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el recurrente fue un subcontratista de SECABE. -SECABE es una organización internacional con inmunidades- De acuerdo con su carta constitutiva, sus fines y objetivos se concentran en la promoción de cultura y educación. La Sala Contenciosa de Colombia negó las inmunidades en este caso porque de acuerdo con el concepto de inmunidad funcional, las inmunidades aplican sólo a las actividades de una organización necesarias para*

lograr sus objetivos, y la contratación con una subcontratista para desarrollar obras de riego para MADR no tuvo ninguna relación con sus objetivos de promover cultura y educación; por lo tanto, no fue esencial o necesario para lograrlos. Asimismo, en Velásquez vs. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), la Corte de Colombia Constitucional (sic) aplicó el concepto de inmunidad funcional para negar inmunidad a la parte recurrida, que había negado a la recurrente información sobre la remuneración de su ex marido -un ex funcionario de la Oficina-. La recurrente -también en representación de su hija menor- sostuvo que ella necesitaba la información para sustentar una demanda para una pensión alimenticia. La posición del ACNUR fue que una orden judicial para entregar la información solicitada violaría su inmunidad de procedimiento judicial y confiscación de archivos garantizada de acuerdo con la Convención del (sic) ONU. La Corte concluyó que la retención de esta información por ACNUR no tuvo nada que ver con sus objetivos y no fue necesario o esencial para lograrlos; por lo tanto, no hubo inmunidad en este caso”.

32. Finalmente, solicita se dé atención al caso; se requiera a la Jueza y a la Defensoría del Pueblo del Ecuador los informes que considere necesarios; se señale audiencia y se realice las diligencias que considere pertinentes; se declare el incumplimiento de la sentencia de fecha 12 de abril del 2018; y se disponga medidas de reparación integral por la vulneración de sus derechos alegados, causada por el incumplimiento de la sentencia de acción de protección.
33. En escrito de 1 de julio de 2022, con respecto a su proceso ante el sistema de Naciones Unidas, el accionante establece que: *“Con fecha 19 de junio de 2022, 18 días después de la notificación de la Providencia de la Jueza Constitucional dentro del CASO No. 46-19-IS, se me asignó un nuevo Oficial Legal del PSA, que me informó que lamentablemente, las apelaciones internas y los procedimientos ante el Tribunal Administrativo de la OIT toman mucho tiempo, que la fase de alegatos escritos en el caso ha estado cerrada por algún tiempo, por lo que se puede esperar que se programe en la próxima sesión del Tribunal, que el Tribunal suele celebrar dos sesiones al año y la próxima sesión sería la Sesión de otoño, se podría esperar, en el mejor de los casos, un fallo para enero de 2023, y que el Tribunal informará cuándo esté programado el caso”.*
34. Por otro lado, alega que: *“De manera equivocada el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana pretende que se discutan asuntos que no corresponden a la naturaleza de esta acción. Aquellas circunstancias debieron haber sido alegadas ante la jueza de instancia y no en esta acción ni en este momento procesal”.*
35. Con respecto a la inmunidad de organismos internacionales, cita algunas sentencias de jurisprudencia comparada, y manifiesta que: *“El trabajo es un derecho constitucional, al igual que el derecho a una tutela judicial efectiva. Por esta razón son derechos que potencialmente pueden ser tratados en una acción de protección. El Ecuador no puede, por la naturaleza de su ordenamiento jurídico, desechar una pretensión como*

la planteada, únicamente por haberse alegado inmunidad, ya que se debe garantizar los derechos constitucionales. En el presente caso, si el PMA quería que se aplique su inmunidad debía alegarla y debatirla en el momento procesal oportuno, no lo hizo, pero además debía demostrar que existe una vía efectiva para resolver el conflicto, y tampoco lo hizo. En el proceso se ha demostrado que llevo años esperando respuesta y el PMA, que incluso ha llegado a decir que por falta de personal su caso demorará. Es decir, dentro del proceso de la acción de protección se demostró vulneración a los derechos constitucionales, razón por la cual la jueza estaba en la obligación de declarar esa vulneración y ordenar su reparación integral”.

36. Finalmente, alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, proyecto de vida y reparación integral, y solicita se convoque a audiencia para exponer sus argumentos.

B. Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha

37. En el informe remitido por la jueza de la Unidad Judicial, el 06 de agosto de 2019, tras realizar un recuento de los antecedentes procesales de la causa hasta emitir sentencia, comunica que: *“De fojas 155 a 163, consta el oficio remitido a la Defensoría del Pueblo, con lo que la actuaria, da cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de fecha 12 de abril de 2018 (...) A fojas 167 y 168, consta en copias simples, la documentación remitida por la Defensoría del Pueblo de la cual se determina declarar procedente el trámite. iii) A fojas 199, consta en copia simple el Informe de Reunión de Trabajo, entre la Defensoría del Pueblo con la representante del Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas, señora Karine Strebelle (...) A fojas 203 y 204, consta la Providencia de Seguimiento, remitido (sic) por la Defensoría del Pueblo (...) Con fecha 18 de diciembre de 2018, la Defensoría del Pueblo, remite la Providencia de Seguimiento, a la que se anexa el Informe Final de Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia Causa 17203-2018-01769, suscrito por Dra. Mery Tadeo (sic) y aprobado por la Abg. Alexandra Almeida, en calidad de Directora Nacional de Derechos del Buen Vivir de la Defensoría del Pueblo, mediante el cual comunica en el acápite III en conclusiones y recomendaciones lo siguiente: “[PRIMERO.- Del expediente defensorial de seguimiento al cumplimiento de sentencia, se verifica que la sentencia no ha sido cumplida por parte del Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas PMA-ONU”... de lo que se colige que la entidad accionada no ha dado cumplimiento a la sentencia de fecha, 12 de abril de 2018 (fs. 144 a 152), dictada por la señora jueza, Dra. Patricia Mercedes Segarra Faggioni”.*
38. En el Sistema Automatizado de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE) consta que dentro de la acción de protección No. 17203- 2018-01418, la jueza en providencias de 22 de febrero y 03 de marzo de 2022 dispuso que emita una comunicación a la Defensoría del Pueblo a fin de que informe el cumplimiento de la sentencia dictada dentro de esta causa.

C. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

39. Mediante escrito de 18 de mayo de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, señaló que: “Sobre el Programa Mundial de Alimentos (PMA), tengo a bien manifestar que, es un Organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fue creado en el año 1962, como una estructura de ayuda humanitaria, la más grande del mundo, cuyo propósito es luchar contra la desnutrición y el hambre. Señala la ONU, que cada año en promedio el PMA, asiste aproximadamente a noventa millones de personas, en más de 79 países, cuyo trabajo es financiado con donaciones voluntarias”.
40. Posteriormente, alegó que: “La Carta de las Naciones Unidas, establece en su artículo 105 que la Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. La Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas firmada en la ciudad de Nueva York, el 13 de febrero de 1946, ratificada por el Ecuador y publicada en el Registro Oficial 147, de 27 de febrero de 1957, establece en la Sección 2 y 3 que la Organización de las Naciones Unidas, sus bienes y haberes, cualquiera que sea el sitio donde se encuentren y quien quiera que sea su detentador, gozarán de la inmunidad de jurisdicción, salvo en la medida en que la Organización haya expresamente renunciado a su inmunidad en un caso particular. Queda, sin embargo, entendido, que la renuncia no puede extenderse a medidas de ejecución. Asimismo, los locales de la Organización son inviolables. Sus bienes y haberes, cual (sic) que sea el sitio donde se encuentren y quien quiera que sea su detentador, quedan exentos de pesquisa, requisición, confiscación, expropiación y de cualquier otro constreñimiento ejecutivo, administrativo, judicial o legislativo. Así como gozan de inmunidad de jurisdicción los representantes de los Miembros en los órganos principales y subsidiarios, y a los representantes a las conferencias convocadas por las Naciones Unidas, mientras estos se encuentren desempeñando sus funciones o se hallen en tránsito al lugar de reunión y a su regreso. En complemento, la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas aprobado en la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de septiembre de 1947, a la cual, el Ecuador adhirió el 8 de junio de 1951, establece en la Sección 4, que los organismos especializados, sus bienes y haberes, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y quienquiera que los tenga en su poder, disfrutarán de inmunidad de toda jurisdicción, salvo en la medida en que en algún caso particular hayan renunciado expresamente a esa inmunidad lo que no ocurrió en el caso del PMA. Sin embargo, la Operadora de Justicia prosiguió el proceso, que además en razón de la materia no correspondía a la justicia constitucional”.
41. Por otro lado, comunica a este Organismo que: “Respecto de la demanda del ciudadano NELSON FERNANDO ORTEGA CARRIÓN, es necesario advertir que trata de inducir al error a esa Corte Constitucional, pues el Programa Mundial de Alimentos (PMA-) como queda demostrado, es uno de los organismos especializados de la Organización de Naciones Unidas y no una dependencia del Ministerio de

Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, esta Cartera de Estado como es de su entero conocimiento, actúa como canal diplomático, en la interrelación entre los Organismos especializados y las instituciones del Estado”.

42. Adicionalmente, arguye que en el momento procesal oportuno, con la jueza de la Unidad Judicial, compartió: *“información suficiente respecto de las inmunidades contra todo proceso judicial y privilegios que goza el Programa Mundial de Alimentos (PMA), como Organismo del Sistema de Organización de Naciones Unidas, para ello además presentó ante la Unidad Judicial, la Nota Verbal Ref. 0020370, la misma que fue remitida por el PMA informando las inmunidades y privilegios de los cuales goza”; y, que la juzgadora: “pese a ser advertida que no cabía la acción de protección, sin observar la normativa constitucional (Arts. 88, 425), avoca conocimiento sustancia la causa y resuelve a favor del accionante (...) haciendo caso omiso a la comunicación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y del propio Programa Mundial de Alimentos”.*
43. Por otro lado, añade que: *“Mediante Memorando No. MREMH-ONUNY-2019-0962-M, de 12 de julio de 2019, el Embajador Luis Gallegos Chiriboga, Representante del Ecuador ante las Naciones Unidas en Nueva York, informó sobre lo expresado por el señor Stephen Mathias, Subsecretario de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Organización de Naciones Unidas, lo que en lo pertinente transcribo: “(...) 4. El Subsecretario Mathias ha sido enfático en señalar que el Programa Mundial de Alimentos, órgano subsidiario autónomo conjunto de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), goza de inmunidad de jurisdicción y esta inmunidad es absoluta. Esto conlleva que, para que pudiera ser sometida a un proceso judicial y ser objeto de medidas de ejecución, se requiere una renuncia expresa, lo que no ha acontecido. 5. Más todavía, encontrándose vigentes los instrumentos internacionales que garantizan la inmunidad de Programa y sus activos, en caso de que llegaran a embargarse sus cuentas -como supone se efectuaría para cumplir la sentencia-, se estarían incumpliendo los compromisos asumidos por el Estado ecuatoriano con la Organización de las Naciones Unidas. Siendo ése el caso, la Secretaría se vería en la situación de repetir contra el Estado ecuatoriano, requiriéndole el pago de lo embargado, además de llevar este asunto a conocimiento de la Asamblea General. También ha mencionado que el reclamo del señor Ortega Carrión se encuentra en apelación (la última) dentro de las instancias administrativas que le son propias en el sistema de la ONU (...)”.*
44. Finalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana acompaña a dicho escrito la Nota Verbal Ref. 2018-OLC-000735, de 31 de octubre de 2019, de la Oficina de Asistencia Legal de la Secretaría General de las Naciones Unidas, dirigida a la Representante de la Misión Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas; y, los anexos contentivos de información.
45. En su escrito de 7 de julio de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, establece que: *“ (...) Respecto del numeral 1, me permito acompañar la Nota*

Verbal de 16 de junio de 2022, por la cual el Programa Mundial de Alimentos informó a esta Cartera de Estado, lo siguiente, en su parte pertinente: "(...) El PMA desea reafirmar al Ministerio, sin perjuicio de los privilegios e inmunidades del PMA, y de forma voluntaria que, a la fecha, se encuentra pendiente ante el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (El Tribunal Administrativo) la decisión de la apelación interpuesta por el Sr. Ortega Carrión. La próxima sesión del Tribunal Administrativo está programada provisionalmente para iniciar el 17 octubre 2022 y se nos informa que está previsto decidir la apelación del Sr. Ortega Carrión (...) " (...) " (énfasis agregado).

46. Adicionalmente, manifestó que: *"Respecto del numeral 2, me permito remitir adjunto al presente escrito, copias debidamente certificadas, las mismas que obran en noventa y nueve (99) fojas, del expediente No. 17001-2019-1644-1, de 27 de febrero de 2020, sustanciado por la Unidad de Control Disciplinario de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura".*
47. De dicho anexo, se desprende que el día 2 de marzo de 2022, la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha dispuso archivar la investigación en contra de la jueza Patricia Mercedes Segarra Faggioni, jueza de la Unidad Judicial por *"verificarse que los hechos no constituyen infracción disciplinaria pues surgen de elementos estrictamente de carácter jurisdiccional".*

IV. Análisis Constitucional

48. El artículo 436, numeral 9, de la Constitución de la República establece como una de las atribuciones de la Corte Constitucional *"(...) conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales"*. Esta Corte ha expresado en su jurisprudencia que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos a disposición de este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas².
49. El artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, y artículo 21 de la LOGJCC, indican que los procesos de garantías jurisdiccionales culminarán solamente cuando se hayan ejecutado integralmente las medidas dispuestas en la sentencia.
50. En el caso en concreto, la sentencia de 12 de abril de 2018, de la jueza de la Unidad Judicial en la acción de protección No. 17203-2018-01419, dispuso: *"1. Declara(r) la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo y a la igualdad previstos en los artículos 33 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República. 2. Acepta la acción de protección planteada. 3. En consecuencia, se dispone las siguientes medidas de reparación integral: 3.1. Disponer que el Programa Mundial de Alimentos pague al señor Nelson Fernando Ortega Carrión los valores que le corresponden conforme la normativa interna (Staff Regulations), por concepto de indemnización por supresión*

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 15-14-IS/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 20

de puesto de trabajo, en las mismas condiciones que fueron compensados los señores: Nelson Herrera y Beatriz Bravo, en el término de quince días. 3.2. Delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo conforme lo prescrito en el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

51. El accionante del proceso, Nelson Fernando Ortega Carrión, ha solicitado a esta Corte que constriña al PMA-ONU que cumpla con la sentencia dictada en la acción de protección.
52. Por lo que, a continuación este Organismo verificará el cumplimiento de las dos medidas de reparación dispuestas.

Medida de delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo.

53. En cuanto a esta medida, del expediente del proceso se desprende que a foja 155, mediante oficio No. 0098-2018-DPGS de fecha 11 de mayo de 2018, se dispuso a la Defensoría del Pueblo que de conformidad con el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, realice el seguimiento al cumplimiento de la sentencia constitucional, e informe periódicamente a dicha autoridad.
54. Consecuentemente, dado que se evidencia que la jueza de la Unidad Judicial delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo, el 11 de mayo de 2018, esta Corte verifica el cumplimiento de la medida.

Medida del pago de los valores por concepto de indemnización, conforme al Staff Regulations, y en las mismas condiciones que los señores Nelson Herrera y Beatriz Bravo.

55. Con respecto a esta medida, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en escritos de 17 y 18 de mayo de 2022, y 7 de julio de 2022, alegó la inmunidad de jurisdicción y de ejecución del PMA-ONU; la cual protege sus haberes y bienes como organismo internacional y como organismo especializado del sistema de Naciones Unidas.
56. Adicionalmente, señaló que dicho particular también se le comunicó a la jueza que dictó la sentencia de cuyo incumplimiento se alega, en el momento judicial oportuno, y que, posterior a la emisión de la sentencia, comunicó al Consejo de la Judicatura para que *“se sirva emitir Criterio Jurídico respecto de las acciones que se puedan tomar en contra de la actuación al margen de la ley de la señora Jueza, abogada Patricia Mercedes Segarra Fagoni (sic), por haber actuado en claro perjuicio al Estado ecuatoriano y en franca violación de la seguridad jurídica garantizada por la Norma Suprema”.*

57. Sobre estas alegaciones, para comenzar, esta Corte considera necesario mencionar que las inmunidades estatales, y de funcionarios estatales, constituyen regímenes normativos distintos al de inmunidades de organismos internacionales, Naciones Unidas, y en específico, de organismos especializados de Naciones Unidas. Pues, en el caso de inmunidades estatales, la principal fuente formal aplicada es la costumbre internacional, adicionalmente, si bien existe la Convención de las Naciones Unidas sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de Sus Bienes, ésta aún no entra en vigencia³. Por otro lado, convencionalmente, en el derecho internacional público, las inmunidades de funcionarios estatales están reguladas por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y la Convención sobre las misiones especiales. Las inmunidades de los Organismos Internacionales normalmente se regulan mediante acuerdos de sede entre el organismo y el estado sede, o en acuerdos entre el organismo y los estados miembros. Finalmente, las inmunidades de Naciones Unidas se regulan por la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, y las inmunidades de los organismos especializados de Naciones Unidas, mediante la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas.
58. En el presente caso, con base en el artículo 1 de la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas, aprobado en la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de septiembre de 1947, a la cual, el Ecuador se adhirió el 8 de junio de 1951, en el que se determina que: *“DEFINICIONES Y ALCANCE (...) Las palabras "organismos especializados" se refieren a:(...)b) La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación”*; y, dado que el organismo especializado para la Agricultura y la Alimentación maneja el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, el ONU-PMA constituye un organismo especializado de Naciones Unidas.
59. Habiéndose señalado el régimen aplicable al caso en concreto, y en vista de las alegaciones expuestas, corresponde a este Organismo verificar si en el caso bajo análisis es aplicable la inmunidad de ejecución acusada.
60. La Carta de las Naciones Unidas, de la cual Ecuador es signatario desde el 26 de junio de 1945, y que entró en vigencia el 24 de octubre del mismo año, manifiesta en su artículo 105 que: *“1. La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. 2 Los representantes de los Miembros de la Organización y los funcionarios de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios*

³De conformidad con el artículo 30 de la Convención: *“1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha del depósito del trigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión ante el Secretario General de las Naciones Unidas 2. Para cada Estado que ratifique, acepte, apruebe o se adhiera a la presente Convención después del depósito del trigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, la Convención entrará en vigor el trigésimo día después del depósito por dicho Estado de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión”*; al momento, tan sólo existen 28 signatarios. Ver: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-13&chapter=3&clang=_en

para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización. 3. La Asamblea General podrá hacer recomendaciones con el objeto de determinar los pormenores de la aplicación de los párrafos 1 y 2 de este Artículo, o proponer convenciones a los Miembros de las Naciones Unidas con el mismo objeto” (Énfasis agregado).

61. Por tanto, la inmunidad de Naciones Unidas en el territorio de sus estados miembros goza de un carácter funcional, es decir que, las inmunidades aplican tan sólo a las actividades de una organización necesarias para lograr sus objetivos⁴.
62. Por otro lado, la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas firmada en la ciudad de Nueva York, el 13 de febrero de 1946, ratificada por el Ecuador y publicada en el Registro Oficial No. 147, de 27 de febrero de 1957, establece en su artículo 2 que: *“Sección 2. Las Naciones Unidas, así como sus bienes y haberes en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial a excepción de los casos en que renuncie expresamente a esa inmunidad. Se entiende, sin embargo, que esa renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoria. Sección 3. Los locales de las Naciones Unidas serán inviolables. Los haberes y bienes de las Naciones Unidas, donde quiera que se encuentren y en poder de quien quiera que sea, gozarán de inmunidad contra allanamiento, requisición, confiscación y expropiación y contra toda otra forma de interferencia, ya sea de carácter ejecutivo, administrativo, judicial o legislativo”*.
63. En complemento, la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, y las inmunidades de los organismos especializados de Naciones Unidas en su artículo 3, prescribe que: *“Sección 4 Los organismos especializados bienes y haberes, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y quienquiera que los tenga en su poder, disfrutarán de inmunidad de toda jurisdicción, salvo en la medida en que en algún caso particular hayan renunciado expresamente a esta inmunidad. Se entiende, sin embargo, que ninguna renuncia de inmunidad se extenderá a ninguna medida ejecutoria”*.
64. De acuerdo a la normativa citada, los organismos especializados de Naciones Unidas, como es la ONU-PMA, gozan de *“inmunidad de toda jurisdicción”*, salvo en caso que renuncien expresamente de la misma. No obstante, la renuncia de inmunidad no puede extenderse a ninguna medida de ejecución. Por tanto, los organismos especializados de Naciones Unidas gozan, entre otras, de inmunidad funcional de jurisdicción e inmunidad de ejecución; la primera puede ser objeto de renuncia, mientras que la segunda no.
65. Finalmente, respecto a la normativa interna, el Código Orgánico de la Función Judicial⁵ dispone en su artículo 151 que: *“Art. 151.- ÁMBITO DE LA POTESTAD*

⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-667/11, de 8 de septiembre 2011.

⁵ Si bien el artículo 195 del mismo cuerpo legal, establece que *“Art. 195.- CASOS DE FUERO EN MATERIAS CIVILES, MERCANTILES, DE FAMILIA, DE NIÑEZ Y DE TRABAJO.- En los casos expresamente permitidos por los instrumentos internacionales ratificados por el Estado en que se sugiere*

JURISDICCIONAL.- Las juezas y jueces establecidos en éste Código conocerán todos los asuntos que se promuevan dentro del territorio de la República, cualquiera sea su naturaleza o la calidad de las personas que intervengan en ellos, sean nacionales o extranjeros, sin perjuicio de lo establecido por la Constitución, tratados y convenios internacionales vigentes. Se exceptúan los supuestos de inmunidad de jurisdicción y de ejecución establecidos por las normas de Derecho Internacional Público (...)”.

66. Así mismo, la Ley de Inmunidades, Privilegios, Franquicias Diplomáticas, Consulares y de los Organismos Internacionales, en su artículo 64 establece que: “**Art. 64.- Los locales de las misiones diplomáticas, oficinas consulares y de los organismos internacionales, al igual que sus enseres y archivos, serán inviolables y gozarán de inmunidad contra allanamiento, requisición, confiscación, expropiación y toda otra forma de intervención, bien sea que provenga de autoridades administrativas, ejecutivas, judiciales o legislativas, salvo los casos expresamente contemplados en la Ley respectiva**” (Énfasis agregado).
67. Como resultado, para este Organismo es evidente que Naciones Unidas goza de inmunidad funcional por la Carta de las Naciones Unidas; y, en función de lo dispuesto por la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, por la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas, -todos instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado Ecuatoriano-, y por la Ley de Inmunidades, Privilegios, Franquicias Diplomáticas, Consulares y de los Organismos Internacionales; los haberes y bienes del PMA-ONU gozan de inmunidad contra allanamiento, requisición, confiscación y expropiación y contra toda otra forma de interferencia, ya sea de carácter ejecutivo, administrativo, judicial o legislativo. Es decir que, con base a la normativa citada, el PMA-ONU goza de inmunidad de ejecución.
68. Consecuentemente, es preciso referirse a lo que esta Magistratura ha señalado respecto a la inejecutabilidad de una sentencia. Así, “*ha determinado la inejecutabilidad de [ciertos] elementos de sentencias, por razones de orden fáctico, además de jurídico*”.⁶ Entre las razones de orden fáctico o de hecho se encuentran las situaciones que cambian con el paso del tiempo y tornan imposible el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la sentencia, mientras que las razones de derecho o de orden jurídico se

una acción concerniente a otros asuntos que no sean penales, de tránsito o colusorios contra los embajadores y agentes diplomáticos extranjeros, conocerá la sala especializada respectiva, con observancia de las siguientes reglas: 1. La primera instancia será conocida y resuelta por el Presidente de la Sala; 2. El recurso de apelación será resuelto por tres juezas o jueces, constituidos en Tribunal, designados por sorteo; 3. El recurso de casación será resuelto por otras tres juezas o jueces, constituidos en Tribunal, designados por sorteo; de faltar una jueza o juez, actuará una conjeza o conjez; y, 4. Las diligencias preparatorias serán evacuadas por la Presidenta o el Presidente de la Sala. No se admitirán a trámite diligencias preparatorias si no se precisa la vinculación que tendrá con el juicio que se va a proponer. El mismo procedimiento se observará cuando un particular proponga demanda o solicite acto preparatorio en contra de la Jefa o del Jefe de Estado.”, como ya se estableció anteriormente, el régimen de inmunidad de organismos internacionales es distinto al de embajadores y agentes diplomáticos extranjeros, por lo que el artículo citado no es aplicable al caso en concreto.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 64-13-IS/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 19.

refieren a los cambios jurídicos que regulan las circunstancias de las partes procesales en una sentencia constitucional.⁷

- 69.** Ahora bien, en la sentencia N°. 17-13-IS/21 de 11 de agosto de 2021, este Organismo señaló que las razones de derecho también se pueden verificar cuando, al momento de dictar la decisión, se inobservaron las disposiciones constitucionales y legales aplicables, que tornan la medida en inejecutable.⁸
- 70.** Por tanto, en el presente caso, esta Corte evidencia que la medida (1) dispuesta por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, en sentencia de 12 de abril de 2018, es inejecutable por imposibilidad de cumplimiento de carácter legal.
- 71.** No obstante, cabe mencionar que el accionante ha presentado su caso frente a las instancias de impugnación del sistema de Naciones Unidas, vía adecuada para su reclamo, y actualmente se encuentra pendiente su resolución frente a la Organización Internacional del Trabajo, cuya sesión de la información remitida tanto por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como por el accionante, se llevará a cabo el 17 de octubre del presente año.

V. Decisión

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

- 1. Declarar** que la primera medida de reparación dispuesta en la sentencia de 12 de abril de 2018, de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, dentro de la acción de protección No. 17203-2018-01419 es inejecutable; y, que la segunda medida ha sido cumplida integralmente.
- 2. Desestimar** la acción de incumplimiento planteada.
- 3. Notifíquese y cúmplase.**

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

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 57-12-IS/20 de 29 de enero de 2020, párr. 22.

⁸ En el párr. 63 de dicha sentencia, la Corte manifestó: “Por otro lado, esta Corte observa entre las razones de derecho que tornan inejecutable la disposición tercera de la decisión analizada -respecto al otorgamiento de nombramientos- que la misma no fue dictada en observancia de las disposiciones constitucionales [se ha omitido una referencia a pie de página] y legales que regulan el ingreso al servicio público y tutelan la eficacia y eficiencia de la administración pública, así como el derecho a la igualdad de quienes deseen ingresar al servicio público [se ha omitido una referencia a pie de página], pues en la misma se ordena la concesión de nombramientos sin que medie un concurso de mérito y oposición” (Énfasis añadido).

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 de septiembre de 2022, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- **Lo certifico.**

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

004619IS-4b50c

**Caso Nro. 0046-19-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintidos de septiembre de dos mil veintidos, 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 No. 69-21-IS/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 14 de septiembre de 2022

CASO No. 69-21-IS

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

SENTENCIA No. 69-21-IS/22

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento de sentencia constitucional presentada por Carlos Francisco Román Andino, mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia No. 0048-15-SEP-CC, en la que se dispuso que se resuelva nuevamente un recurso de casación. La Corte desestima la acción al verificar que la sentencia ha sido cumplida integralmente.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 22 de septiembre de 2008, Fausto Orlando Morejón Cifuentes, Carlos Francisco Román Andino, Manuel Roberto Soria Carrillo, Ernesto Fernando Villacís Heredia, Hugo Marcelo Ayala Alarcón, Fernando Ramiro Burbano Dávalos, Edgar Efrén Erazo Figueroa, Asís Orlando Enríquez Ayala, Juan Eduardo Espinoza Zapata, Julio Alfredo Álvarez Velásquez, Luis Enrique Paz Salazar, César Alberto Jacho Cayo y Julio Marcelo Pérez Manobanda (**“Fausto Orlando Morejón Cifuentes y otros”**) presentaron una demanda contencioso administrativa, mediante la cual impugnaron la resolución No. GGN-RE-0468 de 13 de mayo de 2008 que disponía la supresión de los cargos que venían desempeñando en la Corporación Aduanera del Ecuador, en la actualidad, Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, **“SENAE”**). El proceso se signó con el No. 17802-2008-18302.
2. El 02 de diciembre de 2010, la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, aceptó la demanda, declaró nulo el acto administrativo contenido en la resolución No. GGN-RE-0468 y dispuso el reintegro de Fausto Orlando Morejón Cifuentes y otros a sus puestos de trabajo en el término de cinco días, así como el pago de una indemnización por la supresión de los cargos y las remuneraciones dejadas de percibir durante el cese hasta el reintegro a sus puestos de trabajo. En respuesta, el 18 de enero de 2011, el SENA E interpuso recurso de casación.
3. Luego de haberse admitido a trámite el recurso de casación, el 06 de agosto de 2012 la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

resolvió casar la sentencia de instancia y rechazó la demanda contencioso administrativa. En esta fase, el proceso se signó con el No. 17741-2011-0066.

4. El 10 de octubre de 2012, Fausto Orlando Morejón Cifuentes y otros presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 06 de agosto de 2012 emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Dicha acción se admitió a trámite el 29 de abril de 2013 y se signó con el No. 1657-12-EP.
5. El 25 de febrero de 2015, la Corte Constitucional –dentro de la causa No. 1657-12-EP—expidió la sentencia 0048-15-SEP-CC, mediante la cual aceptó la acción propuesta; declaró “*la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, y la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 numeral 7 literal 1, y 82 de la Constitución de la República*”; dejó sin efecto la sentencia impugnada; y, devolvió el expediente a la Corte Nacional para que otro tribunal resuelva el recurso de casación presentado por el SENA.
6. Como consecuencia, el 09 de diciembre de 2015, una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia conoció el recurso de casación, resolvió casar la sentencia de 02 de diciembre de 2010 y declaró legal y válida la resolución No. GGN-RE-0468 impugnada¹.
7. El 9 de marzo de 2017, Fausto Orlando Morejón Cifuentes, por sus propios y personales derechos, presentó una acción de incumplimiento respecto de la sentencia No. 0048-15-SEP-CC. La Corte Constitucional, en sentencia No. 11-17-IS/21 de 30 de junio de 2021, desestimó la referida acción al verificar que la sentencia se cumplió integralmente.
8. El 29 de junio de 2021, Carlos Francisco Román Andino (en adelante, “**el accionante**”) presentó una nueva acción de incumplimiento respecto de la sentencia No. 0048-15-SEP-CC, signada con el No. 69-21-IS.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. En virtud del sorteo de 29 de junio de 2021, el conocimiento de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento

¹ La Sala de Corte Nacional sostuvo que: “*El Tribunal de Instancia, hubiera podido dar la interpretación correcta del numeral 1 del artículo 121 de la Ley Orgánica de Aduanas, si analizaba el contenido del artículo 109 numeral 17 de la Ley Orgánica de Aduanas [...] sin que la norma establezca la facultad del Directorio de la CAE de nombrar o remover a los inspectores o aspirantes a inspectores del Servicio de Vigilancia Aduanera. Por lo que queda demostrado el error en la interpretación del numeral 1 del artículo 121 de la Ley Orgánica de Aduanas por parte del Tribunal a quo*”. Además, consideró que: “*la Codificación de la Ley Orgánica de Aduanas [...] expresamente facultó al Directorio de la CAE para que disponga y supervise la ejecución de la restructuración Técnica y Administrativa de la CAE hasta el 31 de diciembre del 2003’ por lo que dicha norma transitoria dejó de estar vigente el 31 de diciembre del 2003 al tratarse precisamente de una norma temporal y cuyo efecto y cumplimiento estaba ceñido al plazo establecido en la misma norma legal, por lo que se verifica de igualmente el yerro en derecho [sic] cometido por el Tribunal de Instancia al aplicar indebidamente las disposiciones transitorias alegadas por el recurrente*”.

mediante auto notificado el 11 de abril de 2022 en el que dispuso que, en el término de diez días, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia remita su informe de descargo respecto al cumplimiento de la sentencia No. 0048-15-SEP-CC emitida dentro de la causa No. 1657-12-EP.

10. El 19 de abril de 2022, Milton Velásquez Díaz, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante Oficio No. DMV-26-2022, remitió su respectivo informe de descargo.

2. Competencia

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

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. De manera preliminar, el accionante indica que su acción de incumplimiento tiene relación directa con la causa No. 11-17-IS presentada el 09 de marzo de 2017, por lo que solicita su acumulación.
13. Sobre la ejecución de la sentencia 0048-15-SEP-CC, alega que las juezas y jueces de Corte Nacional no han cumplido “*lo resuelto por la Corte Constitucional dentro de la Acción Extraordinaria de Protección No. 1657-12-EP por ser clara, expresa, exigible esto es, NO han empleado correctamente los 3 (tres) ‘Parámetros indispensables sobre Motivación’ a saber: de Razonabilidad, de Lógica y de Comprensibilidad para dar un fallo justo y legal*” (énfasis en el original).
14. Luego de referirse al contenido de cada uno de los párrafos de la sentencia de 09 de diciembre de 2015, el accionante señala que las juezas y jueces de la Sala de Corte Nacional no dieron cumplimiento a lo resuelto en la causa No. 1657-12-EP toda vez que no ofrecieron “*mayor análisis o explicación*”; “*se limita[ron] a señalar lo que dice textualmente el artículo 121 de la LOA*”; “*se limita[ron] solo a señalar y no hacen ningún análisis jurídico*”; no cumplen “*los parámetros de razonabilidad, lógica ni tampoco con el parámetro de comprensibilidad que la motivación exige*”; “*solo por cumplir con el mandato correista, incumplen una sentencia constitucional*”; y, de manera general, “*incumplen analizar la norma sujeta a análisis en términos y principios constitucionales [y omiten] emplear los parámetros sobre motivación [...]*”.
15. Posteriormente, el accionante enfatiza que la sentencia de casación vulneró los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Respecto al parámetro de razonabilidad manifiesta que las

juezas y jueces de Corte Nacional “**NO** acatan obligatoriamente emplear [sic] los **Principios de Obligatoriedad del Precedente Constitucional y Jurisprudencial**; los **Parámetros Constitucionales** tienen fuerza vinculante y fuerza de obligatoriedad y que los mismos deberían ser respetados y no casar por segunda ocasión” (énfasis en el original). Añade que la Sala de Corte Nacional debió haber analizado los precedentes dentro de las causas No. 797-98-RA y No. 715-98-RA, y el artículo 121 de la Ley Orgánica de Aduanas (“**LOA**”) debió interpretarse aplicando el “*método literal* y, [...] tomar el criterio del Legislador al redactar la Ley pertinente mientras estuvo vigente sin novedad por 10 años de vigencia”.

16. Sobre el parámetro de lógica, el accionante aduce que “los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no debían ‘casar nuevamente’, sino más bien ‘**garantizar**’ la aplicación de las normas 121 y 124 de la LOA en el sistema jurídico ecuatoriano” (énfasis en el original). Agrega que la Sala analizó erróneamente una resolución constitucional al afirmar que “el Tribunal de Instancia ‘debía analizar’ con el contenido del artículo 109 numeral 17 de la LOA y ‘acusa de incurrir’ en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación por falta de aplicación de una norma” (énfasis en el original). En atención a lo anterior, concluye que los jueces de la Sala no han dictado un fallo justo y lógico pues “**OMITEN** deliberadamente cumplir una sentencia constitucional y garantizar la aplicación de las normas 121 y 124 de la LOA” (énfasis en el original).

17. Por último, con relación al parámetro de comprensibilidad, el accionante indica que:

Los jueces de la Sala de Casación de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en la resolución 864-2015 del Recurso de Casación No 66-2011, en la parte resolutive SEXTO 6.6 de la sentencia, vuelven por ‘segunda ocasión’ a incumplir con este parámetro constitucional en su fallo, puesto que la decisión judicial no cumple ni goza de claridad en el lenguaje. No puede concebirse como comprensible la decisión judicial de la Sala Especializada pues no cuenta en su análisis con Principios y Normas Constitucionales apropiadas y que las mismas ‘encajen’ con las premisas expuestas (énfasis en el original).

18. Sobre la base de lo expuesto, el accionante solicita que (i) se acepte la acción de incumplimiento; (ii) se declare el incumplimiento de la sentencia No. 0048-15-SEP-CC; (iii) se declare la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica; (iv) se deje sin efecto la sentencia de 09 de diciembre de 2015; (v) se deje en firme la sentencia de 02 de diciembre de 2010; (vi) se ordene la reparación material e inmaterial por los sufrimientos y aflicciones causadas; y, (vii) se disponga a los nuevos jueces de Corte Nacional que no vuelvan a casar la sentencia.

3.2. Fundamentos de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

19. El 19 de abril de 2022, Milton Velásquez Díaz, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, remitió, mediante Oficio No. DMV-26-2022, su respectivo informe de descargo en el que señala:

La única diferencia entre el caso No. 11-17-IS y el No. 69-21-IS es la persona del accionante. El primero de estos casos fue activado por el señor Fausto Orlando Morejón Cifuentes; y, el presente, por el señor Carlos Román Andino. Tanto Morejón como Román fueron actores en la acción contencioso administrativa No. 17802-2008-18302; ambos presentaron la acción extraordinaria de protección No. 1657-12-EP contra la sentencia dictada en el recurso de casación No. 17741-2011-0066; y los dos activaron acciones de incumplimiento de la sentencia No. 0048-15-SEP-CC, solo que esta última ocasión lo hicieron de forma individual y no/conjunta, como en las anteriores veces. Sin embargo, el objeto de estas últimas acciones de incumplimiento es el mismo.

20. Por lo expuesto, solicita que –al igual que en la sentencia No. 11-17-IS/22— la Corte Constitucional desestime la acción de incumplimiento No. 69-21-IS.

4. Cuestión previa

21. Previo a analizar si la sentencia No. 048-15-SEP-CC ha sido cumplida integralmente, este Organismo considera necesario realizar dos precisiones. Primero, tras una revisión integral del expediente, se identifica que la pretensión de la presente acción de incumplimiento es esencialmente la misma a la resuelta en la sentencia No. 11-17-IS/21 de 30 de junio de 2021². Ahora bien, dado que son distintos accionantes los que presentaron la acción de incumplimiento dentro de la causa No. 11-17-21-IS y de la No. 69-21-IS, que nos ocupa, este Organismo considera pertinente pronunciarse de manera individualizada respecto a la pretensión del accionante considerando las particularidades que pudieran existir.
22. Segundo, conviene también precisar que, luego de analizar los argumentos de la demanda, esta Corte identifica que, en lo principal, estos se dirigen a cuestionar el análisis efectuado por la Sala de Corte Nacional en la sentencia de 09 de diciembre de 2015 y a resaltar que esta decisión no habría aplicado los artículos 121 y 124 de la LOA y habría vulnerado los derechos al debido proceso en la garantía de motivación –por supuestamente no adecuarse a los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad— y a la seguridad jurídica. En tal virtud, el accionante solicita que se deje sin efecto la sentencia de 09 de diciembre de 2015, se deje firme la sentencia de 02 de diciembre de 2010 y se ordene a los nuevos jueces de Corte Nacional no casar la sentencia, pretensiones que no corresponden a una acción de incumplimiento.
23. Al respecto, este Organismo ha señalado que “*mediante una acción de incumplimiento, esta Corte no puede realizar un análisis sobre el fondo de la controversia ni determinar cómo debía ser interpretada una norma infra constitucional, pues de lo contrario se*

² Como se desprende del párrafo 20 de la sentencia No. 11-17-IS/21, la pretensión del accionante dentro de dicha causa es esencialmente la misma que la de esta acción, precisada en el párrafo 18 *supra*. Esto es, que se acepte la acción de incumplimiento y se declare el incumplimiento de la sentencia No. 0048-15-SEP-CC.

desnaturalizaría el objeto de la acción de incumplimiento”³. Así, los argumentos que reflejan la inconformidad del accionante con el criterio de la Sala de Corte Nacional en lo relativo a la interpretación y alcance de normas, son improcedentes en el marco de esta acción.

24. En el mismo sentido, sobre las vulneraciones de derechos constitucionales argumentadas por el accionante, la Corte Constitucional ha resuelto que las alegaciones que tienen por objeto hacer un control de decisiones judiciales que corresponden a una acción extraordinaria de protección *“no pueden ser objeto de análisis en una acción de incumplimiento de sentencia”* por cuanto *“esta garantía posee otra finalidad, que es la ejecución de medidas ordenadas en sentencias y resoluciones constitucionales, conforme lo establecido en los artículos 58 y 162-165 de la LOGJCC”*⁴. La acción de incumplimiento, por su parte, persigue la protección de las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional⁵. Así, las alegaciones del accionante respecto a la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, escapan del ámbito de competencia de la Corte Constitucional dentro de una acción de incumplimiento.
25. Como consecuencia de lo mencionado, de conformidad con sus competencias en el marco de la presente acción, este Organismo centrará su análisis constitucional en determinar si la sentencia No. 048-15-SEP-CC se ha cumplido.

5. Análisis constitucional

26. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional analizar si la sentencia No. 048-15-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional el 25 de febrero de 2015, se ha cumplido integralmente a la luz de la documentación remitida por las partes.
27. En el decisorio de la referida sentencia, la Corte Constitucional resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica. Como medidas de reparación integral, dispuso (i) *“dejar sin efecto la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del 06 de agosto de 2012 a las 10:30, dentro del recurso de casación No. 66-2011”*; y, (ii) *“devolver el expediente a la Corte Nacional de Justicia, a fin de que previo sorteo, se conforme el Tribunal que deberá conocer y resolver el recurso”*.
28. De lo expuesto, esta Corte Constitucional identifica que la sentencia judicial mencionada plantea dos medidas de reparación integral: (i) que se deje sin efecto la sentencia de 06 de agosto de 2012; y, (ii) que se devuelva el expediente a la Sala de la

³ Corte Constitucional, sentencia No. 11-17-IS/21 de 20 de junio de 2021, párr. 21

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-15-IS/21 de 13 de enero de 2021, párr. 24.

⁵ Corte Constitucional, sentencia no. 44-15-IS/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 21.

Corte Nacional para que otro tribunal conozca y resuelva el recurso de casación. A continuación, este Organismo verificará el cumplimiento de ambas medidas.

5.1. Sobre la primera medida de reparación

- 29.** Como se precisó, la primera medida ordenada en la sentencia No. 0048-15-SEP-CC consiste en que se deje sin efecto la sentencia de 06 de agosto de 2012 dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Al respecto, esta Corte ha señalado en múltiples ocasiones que las medidas de reparación integral que dejan sin efecto decisiones en las cuales este Organismo encuentra una vulneración a derechos constitucionales, constituyen mandatos del máximo órgano de administración de justicia constitucional que, por su naturaleza dispositiva, se ejecutan de manera inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la sentencia constitucional, sin que sean necesarias actuaciones posteriores para confirmar su ejecución⁶.
- 30.** En tal virtud, la sentencia de 06 de agosto de 2012 quedó sin efecto a partir de la notificación de la sentencia No. 048-15-SEP-CC a las partes; es decir, el 17 de marzo de 2015. *Ergo*, esta Corte verifica que la primera medida de reparación ordenada en la sentencia constitucional impugnada se cumplió en su integralidad.

5.2. Sobre la segunda medida de reparación

- 31.** Por otra parte, la segunda medida de reparación ordenada en la sentencia consiste en que se devuelva el expediente a la Corte Nacional para que, previo sorteo, se nombre un nuevo tribunal que conozca y resuelva el recurso de casación interpuesto en el proceso.
- 32.** De la revisión del proceso se encuentra que el 08 de mayo de 2015, se realizó un nuevo sorteo del recurso de casación y, como consecuencia, la competencia para su resolución recayó en el tribunal conformado por la jueza Cynthia Guerrero Mosquera y los jueces Pablo Tinajero Delgado y Patricio Saquicela Rodas. En esta línea, el 09 de diciembre de 2015, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformada por la jueza y los jueces señalados, se declaró competente para conocer y resolver el recurso, aceptó el recurso de casación y casó la sentencia de 02 de diciembre de 2010 declarando válida la resolución No. GGN-RE-0468.
- 33.** Por lo anterior, este Organismo constata que la segunda medida de reparación ordenada en la sentencia constitucional impugnada ha sido cumplida en su integralidad. Contrario a lo que pretende el accionante en su demanda, esta medida no consiste en una obligación encaminada a negar el recurso de casación; en tal virtud, al haberse realizado el sorteo correspondiente para que se conforme un nuevo tribunal de la Corte Nacional de Justicia, el cual conoció y resolvió el recurso de casación, se verifica el cumplimiento integral de la medida en análisis.

⁶ Corte Constitucional, sentencias No. 58-12-IS/19 de 16 de julio de 2019, párr. 21; No. 39-14-IS/20 de 6 de febrero de 2020, párr. 20; y No. 33-16-IS/21 de 3 de marzo de 2021, párr. 17.

6. Decisión

34. 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 No. 69-21-IS.
 2. Disponer la devolución del expediente de la acción extraordinaria de protección No. 1657-12-EP al archivo correspondiente⁷.
 3. Realizar un llamado de atención al accionante por pretender que, mediante la acción constitucional de incumplimiento de sentencias presentada, la Corte Constitucional actúe por fuera de su ámbito de competencia.
35. 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Así mismo, se verifica que no existen expedientes de judicaturas de instancia o de Corte Nacional de Justicia.

6921IS-4b3f6



Caso Nro. 69-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintidos de septiembre de dos mil veintidos, 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 No. 361-17-EP/22
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 14 de septiembre de 2022

CASO No. 361-17-EP

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

SENTENCIA No. 361-17-EP/22

Tema: En esta sentencia se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos S.A. en contra del fallo dictado el 13 de enero de 2017 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio N°. 17751-2016-0552. La Corte Constitucional concluye que los juzgadores acusados vulneraron el derecho constitucional a la seguridad jurídica por la aplicación de una norma que se encontraba derogada.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 30 de diciembre de 2015, el señor Armando Serrano Carrión, ofreciendo poder o ratificación de gestiones del señor Xavier Enrique Marcos Stagg, representante legal de la compañía Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos S.A. (“**compañía**” o “**parte actora**”), presentó una demanda de impugnación en contra del director financiero de la Universidad de Guayaquil.¹ El caso se signó con el N°. 09501-2015-00215.
2. En sentencia de 10 de agosto de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Tribunal Distrital**”), resolvió declarar sin lugar la demanda.² En contra de esta decisión, la parte actora solicitó aclaración, misma que fue negada mediante auto de 18 de agosto de 2016.

¹ La compañía impugnó la resolución N°. 144-CDP-2015 emitida por el director financiero de la Universidad de Guayaquil en la que negó el reclamo administrativo planteado en contra del título de crédito emitido por concepto del impuesto del dos por mil al capital en giro correspondiente al ejercicio económico 2015 que ascendía a USD 240 000,00. En su demanda, la compañía sostuvo que el referido impuesto fue establecido mediante la Ley N°. 70-06 publicada en el Registro Oficial N°. 413 de 17 de abril de 1970 y que ésta, junto con todas sus reformas y reglamentos, fue expresamente derogada por el Código Orgánico Monetario y Financiero publicado en el Registro Oficial N°. 332 de 12 de septiembre de 2014.

² El Tribunal Distrital sostuvo que la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil: “*fue calificad[a] por la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional como una Ley de carácter especial (...) no existió derogación expresa de la Codificación por lo que asumir lo contrario sería actuar en contra de Ley legítima. Cabe mencionar que los Jueces no analizan si la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional extralimitaron sus funciones al incluir*

3. Inconforme con la decisión, la parte actora interpuso recurso de casación en contra de la sentencia señalada *ut supra* y éste fue admitido a trámite.
4. El 13 de enero de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió no casar la sentencia recurrida.³

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 10 de febrero de 2017, el señor Mariano González Portes, en calidad de presidente y representante legal de la compañía SOCIEDAD AGRÍCOLA E INDUSTRIAL SAN CARLOS S.A. (“**compañía accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, en contra de la sentencia de 13 de enero de 2017. Esta acción fue admitida a trámite el 9 de marzo de 2017.
6. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 21 de abril de 2021, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo, el cual fue remitido en escrito de 6 de mayo de 2021.

II. Competencia

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**” o “**Constitución**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. La compañía accionante considera que la decisión impugnada vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica y, así, transgredió el “*principio de legalidad tributaria, consagrado en el artículo 301 de la Constitución de la República*”. Así, asevera que la sentencia impugnada transgrede el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 301 de la Constitución, toda vez que:

mandatos como el mencionado en la Codificación una vez que al ser una Ley de la República vigente y que no ha sido declarada inconstitucional por el organismo pertinente es de plena vigencia y acatamiento de todos los ciudadanos, no siendo de competencia de los Jueces el determinar la inconstitucionalidad de una norma”.

³ En casación, el proceso se signó con el N°. 17751-2016-0552.

(...) el tributo que se pretende exigir se encontraba expresamente derogado del ordenamiento jurídico, por tanto la actuación de la administración tributaria de excepción no contaba con la cobertura legal suficiente para producir efectos jurídicos válidos.

10. En tal sentido, sostiene que las autoridades judiciales se encuentran en la obligación de observar las disposiciones constitucionales y de aplicar la normativa que corresponda a cada caso concreto, ya que de esta forma se evita la arbitrariedad en la actividad jurisdiccional y se garantiza la certeza jurídica, por lo que, la Sala al momento de dictar sentencia, *“debió aplicar normas claras, previas y públicas que al caso atañen y su análisis resulta sustancial”*.
11. Sostiene que la Constitución de 1998, en su título VI, estableció normas que regulaban la Función Legislativa y en su capítulo 4, artículo 139, asignó funciones y atribuciones a la Comisión de Legislación y Codificación, la misma que elaboró la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil. En este cuerpo normativo se *“recopilaron las normas relativas al Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil, entre la que se encontraba la Ley No. 70-06 que estableció el impuesto del dos por mil anual a favor del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil, las agrupó en un solo cuerpo legal y dispuso su publicación”*.
12. Posteriormente, refiere que el Tribunal Distrital aplicó la norma anterior y que esto fue ratificado por la Sala de la Corte Nacional, pese a que la Ley N°. 70-06 fue derogada por el Código Orgánico Monetario y Financiero. Así, agrega que las decisiones judiciales inobservaron los artículos 144, 147, 157 y 257 de la Constitución de 1998.
13. Además, precisa que:

Sostener, como en efecto lo hace la sentencia de la Corte Nacional, que la Codificación comporta un cuerpo normativo autónomo independiente de sus fuentes, deviene en un doble error que configura la vulneración al derecho a la seguridad jurídica. En primer lugar, inobservar (sic) la norma expresa contenida en el artículo 157 de la Constitución de la República del año 1998, que vetaba la posibilidad que la Comisión de Legislación y Codificación conozcan sobre leyes tributarias; y, en segundo lugar, interpretar el artículo 139 de la Constitución de la República de 1998 en una forma distinta a la que se (sic) tenor literal y espíritu dictan, para ‘convenientemente’ concluir que la Codificación crea cuerpo normativo nuevo independiente de sus fuentes, lo cual constituye un atropello a las disposiciones constitucionales que se ha[n] citado y ocasionan la vulneración al derecho constitucional a la seguridad jurídica.

14. Con relación a los argumentos reproducidos, la compañía accionante pretende que la Corte Constitucional declare vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad tributaria y que deje sin efecto la sentencia impugnada.

3.2. De la parte accionada

15. Mediante escrito del 6 de mayo de 2021, los actuales jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia señalaron que los juzgadores demandados ya no forman parte de dicha Corte. A su vez, indicaron que al no haber sido ellos quienes emitieron la decisión impugnada *“resulta extraño (...) poder coincidir o no en los argumentos de quienes la emitieron, además de que no podemos considerar como interés institucional (...) la defensa asumida en dicha sentencia y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción”*.

IV. Análisis

16. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.
17. Esta Corte observa que la compañía accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, así como la transgresión del artículo 301 relativo al principio de legalidad en materia tributaria y la inobservancia de los artículos 144, 147, 157 y 257 de la Constitución de 1998.
18. En relación con el artículo 301 de la Constitución, la compañía accionante indica que se transgredió el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad tributaria, toda vez que el tributo que se pretendía exigir se encontraba expresamente derogado por lo que la actuación de la administración tributaria no contaba con la cobertura legal suficiente producir efectos jurídicos válidos.
19. En función de los cargos esgrimidos, este Organismo constata que el cargo relacionado con el artículo 301 de la Constitución no versa sobre una acción u omisión de la judicatura accionada, por el contrario, se refiere a la actuación de la administración tributaria. De tal manera, que la alegación no puede ser objeto de análisis por parte de este Organismo en función de la garantía jurisdiccional incoada.
20. Por otro lado, sobre la inobservancia de los artículos 144, 147, 157 y 257 de la Constitución de 1998, este Organismo verifica que no se determina una base fáctica que permita evidenciar la transgresión a derechos constitucionales, así como tampoco una justificación jurídica sobre cómo la actuación judicial conculcó de manera directa e inmediata dichos derechos o preceptos⁴. En ese sentido, pese a realizar un esfuerzo razonable, la Corte no puede pronunciarse sobre estos cargos al no contener un argumento mínimamente completo.
21. Respecto a la seguridad jurídica, afirma que se le aplicaron normas que habrían sido derogadas, por lo que, este Organismo centrará su análisis exclusivamente en el mentado

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

derecho, pues cuenta con un argumento mínimamente completo, y, para el efecto, plantea el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿La Sala de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque aplicó una norma que se había codificado pero que, posteriormente, fue derogada?

22. El derecho a la seguridad jurídica, de acuerdo con el artículo 82 de la Constitución, se fundamenta en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.
23. Uno de los aspectos que caracteriza a la seguridad jurídica es el garantizar un ordenamiento jurídico claro, previsible, determinado, estable y coherente que permita tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas.⁵ Esto, con el objetivo de brindar a las partes procesales certeza de que la autoridad judicial competente respetará las normas aplicables y sus derechos.⁶
24. La Corte Constitucional ha esclarecido que cuando se alega una vulneración a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse sobre la corrección o incorrección en la aplicación e interpretación de normas de carácter infraconstitucional. Así, un cargo relacionado con la conculcación de este derecho adquiere relevancia constitucional cuando la inobservancia del ordenamiento jurídico provoque una afectación a “*preceptos constitucionales*”⁷ o a “*uno o varios derechos constitucionales (...) distintos a la seguridad jurídica*”.⁸
25. En atención a lo anterior, este Organismo ha esclarecido que la seguridad jurídica no pretende ser un mecanismo irrestricto para “*proteger la vigencia de las reglas*”, sino que debe ser entendido como un derecho encaminado a salvaguardar “*el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE*”.⁹
26. Ahora bien, esta Corte ha advertido que “*el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta, entre otros elementos, en la existencia de normas previas [y es] a partir [del art. 82 de la CRE que] se proscribe la aplicación retroactiva de las normas, claro está, con las excepciones establecidas constitucionalmente*”.¹⁰
27. Así, este Organismo ha considerado que la aplicación de normas que no se encuentran vigentes vulnera la seguridad jurídica porque transgrede el principio de irretroactividad

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 18.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1831-17-EP/22 de 13 de abril de 2022, párr. 20.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1889-15-EP/20 de 25 de noviembre de 2020, párr. 27.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 63.

garantizado en la Constitución, entre otros derechos.¹¹ Igualmente, ha dilucidado que se afectan “*dos de los elementos de la seguridad jurídica*”, como lo son la “*previsibilidad y certeza de las normas*”.¹² En cuanto a la certeza, este Organismo ha anotado que se relaciona con “*un mínimo de estabilidad*” que tienen los titulares del derecho respecto a “*su situación jurídica, en razón de los hechos ocurridos en el pasado*” y, por otro lado, “*la previsibilidad [que] le permite generar expectativas legítimas*”¹³ sobre las consecuencias de sus actos y la respuesta de las autoridades¹⁴. En ese sentido, esta Corte ha analizado los cargos en los que se acusa la violación a la seguridad jurídica por la aplicación de disposiciones jurídicas derogadas mediante la “*verifica[ción de] si ha existido o no una observancia de las normas vigentes a la época del proceso*”.¹⁵

28. En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que “[l]a retroactividad resulta estrictamente excepcional puesto que, si la Constitución permitiera en general la aplicación retroactiva de las normas, se anularía el derecho a la seguridad jurídica, pues sería imposible para las personas obtener certeza en sus relaciones jurídicas, ya que sus comportamientos pasados podrían originarles consecuencias futuras, desconocidas e imposibles de prever al momento de realizar la conducta.”¹⁶
29. En el caso *in examine*, la compañía accionante considera que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica porque se aplicó la Codificación del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil (“**Codificación**”), norma que codificó la Ley N°. 70-06, la cual creó el impuesto del dos por mil anual a favor del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil. Alega que se aplicó esta norma, pese a que la fuente del tributo fue derogada expresamente por el Código Orgánico Monetario y Financiero (“**COMF**”) publicado en el Registro Oficial N°. 332 de 12 de septiembre de 2014.
30. Adicionalmente, se afirma que la Codificación no sería una fuente independiente del tributo y que dicha interpretación de las autoridades judiciales violaría la Constitución, específicamente la seguridad jurídica.
31. Sobre los cargos referidos, y tras revisar la sentencia impugnada, este Organismo constata que la judicatura accionada precisó que “(...) en el año 2000 el Congreso las reunió y ordenó en una ‘Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil’, allí se incluía la Ley 70-06, derogada en septiembre del año 2014, que es una de las fuentes en la que se fundamenta la normativa, a través del Código Monetario y Financiero, pero no se deroga la Codificación (ley especial) de la ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil; en consecuencia, esa se encuentra vigente”.
32. Asimismo, las autoridades judiciales demandadas manifestaron que:

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1127-16-EP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 26.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 161-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 40.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 081-17-SEP-CC de 29 de marzo de 2017, pág. 9.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 081-17-SEP-CC de 29 de marzo de 2017, pág. 9.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 22.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 64.

En definitiva, esta Sala Especializada advierte que el fundamento de la causal primera y por ende del recurso de casación interpuesto por Ing. Mariano González Portés, en calidad de Presidente y como tal representante legal de SOCIEDAD AGRÍCOLA E INDUSTRIAL SAN CARLOS S.A., no tiene asidero por cuanto, como bien lo interpreta la Sala de instancia, si bien el Código Orgánico Monetario y Financiero derogó expresamente la Ley 70-06, es decir una sola de sus fuentes, esto no significa que se encuentre derogada la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil (Registro Oficial No. 26 de 28 de febrero de 2000), la cual mantiene su vigencia respecto de las otras fuentes del referido tributo (...).

33. En tal virtud, estimó que pese a que la Ley N°. 70-06 fue expresamente derogada, la Codificación mantenía su vigencia respecto de las otras fuentes del tributo y, por lo tanto, esta última se encontraba vigente. *Ergo*, las disposiciones jurídicas eran aplicables a la causa y, así, resolvió no casar la sentencia subida en grado.
34. Ahora bien, esta Corte identifica que el 12 de enero de 2002 se publicó la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil elaborada por la Comisión de Legislación y Codificación en ejercicio de su competencia compiladora¹⁷. Dicha Comisión tenía como labor¹⁸, entre otras, “*codificar leyes y disponer su publicación*”¹⁹.
35. Dicho cuerpo jurídico recogió cuatro fuentes normativas que ya se encontraban vigentes, pues habían seguido el trámite de aprobación dispuesto en la Constitución:
- (i) El Decreto de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente de 9 de enero de 1945, publicado en el Registro Oficial N°. 182 de 10 de enero de 1945;
 - (ii) La Ley N°. 70-06, promulgada en el Registro Oficial N°. 413 de 17 de abril de 1970;
 - (iii) El Decreto de la Cámara Nacional de Representantes, de 11 de diciembre de 1979, publicado en el Registro Oficial N°. 181 de 6 de mayo de 1980; y,

¹⁷ El artículo 139 numeral 2 de la Carta Política de 1998 dispuso la creación de una Comisión de Legislación y Codificación designada por el Congreso Nacional.

¹⁸ Constitución del Ecuador de 1998. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998. El artículo 139 de la Constitución de 1998 facultaba a la Comisión el “1. Preparar proyectos de ley, de conformidad con el trámite previsto en la Constitución. 2. Codificar leyes y disponer su publicación. 3. Recopilar y ordenar sistemáticamente la legislación ecuatoriana”. Esta Comisión, además de su labor compiladora, podía presentar proyectos de ley que necesariamente debían ser tramitados por el Congreso, ya que los miembros de dicha Comisión no eran legisladores ni ostentaban funciones propias de esta dignidad. Es decir, los miembros no eran representantes democráticos de la ciudadanía con capacidad para aprobar leyes porque no pertenecían al Congreso. La Constitución de 1998 incluso requería que los integrantes de la Comisión cumplan “los mismos requisitos que se exigen para la designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia” en atención al trabajo eminentemente técnico que realizaban, encaminado a ordenar la legislación ecuatoriana.

¹⁹ En materia tributaria, el artículo 157 de la Constitución de 1998 prohibía expresamente que la Comisión trate “proyectos de leyes tributarias, ni [aquellos] calificados de urgencia en materia económica”. Es decir que, pese a que la Comisión de Legislación y Codificación podía preparar proyectos de ley que necesariamente debían ser tramitados por el Congreso, en el caso de la legislación tributaria ni siquiera tenía la facultad de proponer un proyecto para ser discutido.

(iv) La Ley N°. 99-47, promulgada en el Registro Oficial N°. 347 de 27 de diciembre de 1999.

36. La Ley N°. 70-06, publicada en el Registro Oficial N°. 413 de 17 de abril de 1970, creó el impuesto del dos por mil al capital en giro a favor del Hospital de la Universidad de Guayaquil. Este tributo gravó los capitales declarados por las actividades comerciales, bancarias e industriales domiciliados en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.²⁰
37. El 12 de septiembre de 2014 se publicó en el Registro Oficial N°. 332 el COMF²¹, mismo que en el numeral 27 de su disposición derogatoria precisa:

Sin perjuicio de lo ordenado en las Disposiciones Transitorias, a partir de la fecha de vigencia de este Código, quedan derogadas todas las normas en cuanto se opongan a las disposiciones de este Código. Adicionalmente, se derogan expresamente las siguientes leyes con todas sus reformas y reglamentos (...):

27. Ley No. 70-06, publicada en el Registro Oficial No. 413 de 17 de abril de 1970.
(Énfasis añadido).

38. El 18 de diciembre de 2015, en el Registro Oficial Suplemento N°. 652 se publicó la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera (“LOAPPIE”), cuya disposición general primera ratificó “la vigencia de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil”. Posteriormente, en el 2018, la Ley Para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo derogó la vigencia de esta Codificación²² (“LFPAIGE”).²³

²⁰ El antecedente de este impuesto se remonta a una disposición de la Asamblea Nacional Constituyente de 9 de enero de 1945, publicada en el Registro Oficial N.º 182, que creó el impuesto al dos por mil para la reconstrucción de la Catedral de Guayaquil. Se estableció que el tributo tendría vigencia “para los años mil novecientos cuarenta y cinco, mil novecientos cuarenta y seis, mil novecientos cuarenta y siete y mil novecientos cuarenta y ocho”. Artículo 7 del Decreto publicado en el Registro Oficial N.º 182 de 9 de enero de 1945.

Posteriormente, la Ley N°. 70-06 publicada en el Registro Oficial N°. 413 de 17 de abril de 1970 estableció el impuesto al dos por mil con un contenido distinto al del Decreto 182, pues (i) creó el tributo y le dio el carácter de permanente y (ii) dispuso que su finalidad sería la construcción, equipamiento y mantenimiento del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil.

²¹ En su disposición final, se estableció que el COMF entraría en vigencia desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

²² La Disposición Derogatoria Primera de la Ley Para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo, publicada en el Registro Oficial Suplemento N°. 309 de 21 de agosto de 2018, derogó la disposición general primera de la LOAPPIE. La norma precisó que “una vez derogada la vigencia de esta codificación se dejará sin efecto el impuesto del dos por mil sobre los capitales de las personas jurídicas que realizan actividades comerciales, bancarias e industriales domiciliadas en el cantón Guayaquil que se creó con el fin de construir, equipar y mantener el hospital de la Universidad de Guayaquil”.

²³ Cabe señalar que estas disposiciones se emitieron tiempo después de que se dictara la sentencia impugnada.

39. De conformidad con lo esgrimido, esta Corte advierte que la Ley N°. 70-06 fue derogada por el numeral 27 de la disposición derogatoria del COMF, cuestión que trajo como consecuencia que se eliminen las disposiciones jurídicas de esta Ley que constaran en otros cuerpos normativos. En este sentido, a pesar de que el COMF solamente dispuso la derogatoria de la Ley N°. 70-06, y nada dijo de la Codificación, se observa lo siguiente:

- (i) La fuente de derecho del impuesto del dos por mil era la Ley N°. 70-06 y no la Codificación, ya que la primera fue la que creó el tributo, considerando que la Comisión encargada de la compilación de normas y creación de la Codificación solo podía reunir cuerpos legales y, en ciertos casos, preparar proyectos de ley que necesariamente serían conocidos y aprobados por el Congreso mediante el trámite previsto en la Constitución. Así, resulta evidente que la Ley N°. 70-06 fue la que creó el impuesto del dos por mil y que esta ley fue codificada, por lo que se reprodujo en la Codificación. De lo anterior se desprende que la fuente normativa que estableció el tributo es la Ley N°. 70-06 y no la Codificación.
- (ii) La consecuencia de la emisión del COMF el 12 de septiembre de 2014 y su derogatoria expresa de la Ley N°. 70-06 fue que ésta última sea expulsada del ordenamiento jurídico, cuestión que acarreó naturalmente que se dejaran sin efecto las partes de otros cuerpos legales en donde la norma hubiese sido codificada como lo es el caso de la Codificación²⁴. Si bien la LOAPPIE ratificó la vigencia de la Codificación y, luego, la LFPAIGE la derogó por completo, aquello no obsta que una de las cuatro normas que componían dicho cuerpo legal

²⁴ Esta Corte evidencia que existen tres dictámenes del procurador general del Estado con criterios distintos sobre la vigencia de la Ley N°. 70-06. Mediante oficio N°. 00709 de 2 de abril de 2015, el procurador general del Estado absolvió la consulta formulada por la Universidad de Guayaquil sobre la referida Ley. En este pronunciamiento, la autoridad indicó que “[l]a Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil, sistematizó y unificó en un solo cuerpo normativo todas las leyes expedidas sobre la materia, entre ellas la Ley No. 70-06 (...) que constituyó la fuente original (...) [d]el impuesto del dos por mil anual (...). Considerando que según su tenor, la derogatoria de la Ley 70-06 se refiere a todas las reformas y reglamentos que con relación a dicho cuerpo legal se hubieren expedido, de ello se desprende que tal derogatoria incluye a la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil”. Se solicitó una reconsideración y el 12 de junio de 2015, mediante Oficio N°. 1490, el procurador general del Estado negó la reconsideración y confirmó que al estar derogada la Ley N°. 70-06 estaban expulsadas también las disposiciones contenidas en la Codificación. Frente a esto, se requirió una nueva reconsideración y el 11 de septiembre de 2015, mediante oficio N°. 2646, el procurador general del Estado precisó que la Codificación se entendía como un cuerpo jurídico independiente, por lo que, las normas de la Ley N°. 70-06 que fueron recogidas en la Codificación se encontraban vigentes y precisó la prevalencia de este criterio. Merece la pena recordar que, de conformidad con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (“LOPGE”), los consultantes solo pueden requerir la reconsideración “por una sola vez”. Por otro lado, también se debe aclarar que los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado son obligatorios únicamente para la Administración Pública, según el artículo 3 letra e) de la LOPGE. Con fundamento en lo anterior, a esta Corte no le corresponde evaluar lo correcto o incorrecto de los dictámenes antedichos, pues el análisis debe centrarse en la esfera de lo constitucional y de la seguridad jurídica respecto a la vigencia temporal y material de una norma de acuerdo a la Constitución y a las fuentes de derecho reguladas en ésta, pues los ciudadanos pueden acudir a las vías administrativas y judiciales que estimen necesarias si consideran que una resolución judicial es contraria a sus derechos, como ocurre en el presente caso.

-la Ley N°. 70-06, que era fuente del impuesto del dos por mil– fue derogada expresamente en 2014 por una ley orgánica -el COMF-. Un razonamiento distinto a este implicaría desconocer principios del Derecho sobre vigencia de las leyes y restar toda eficacia a lo dispuesto por el legislador en el COMF. Asimismo, más allá de que la técnica jurídica, de conformidad con el análisis *supra*, evidencia que la ley efectivamente se encontraba derogada, este razonamiento es el más razonable, legítimo y justo frente a los ciudadanos y a sus expectativas legítimas tras la emisión del COMF.

(iii) La Codificación no podía tener otras fuentes del tributo, pues la fuente única y originaria del impuesto era la Ley N°. 70-06. En consecuencia, no se podía aplicar al caso *sub judice* la Codificación, ya que no contenía disposiciones vigentes respecto al impuesto del dos por mil.

40. Con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional considera que en el caso *in examine*, se aplicaron disposiciones jurídicas de la Codificación que habían sido derogadas de forma expresa por el COMF el 12 de septiembre de 2014. Por lo que al momento de resolver la causa de origen -tomando en cuenta que la demanda de impugnación se presentó el 30 de diciembre de 2015 y la sentencia impugnada fue emitida el 13 de enero de 2017- dichas disposiciones no se encontraban vigentes. La aplicación de estas normas afectó la certidumbre de las reglas aplicables en el caso y acarrió una violación a la seguridad jurídica en sus componentes de previsibilidad y certeza. La inobservancia de las reglas aplicables a la época de los hechos tuvo una consecuencia directa en el derecho de la compañía accionante, pues implicó que se resolviera la causa sin contar con un ordenamiento jurídico claro, previsible y estable, ante lo cual, no existe otro mecanismo judicial distinto a la vía constitucional para que se repare la transgresión a este derecho. En ese sentido, este Organismo advierte que no se respetaron los elementos de (i) certidumbre y (ii) previsibilidad que caracterizan a la seguridad jurídica.
41. El (i) primero porque no se garantizó la estabilidad del ordenamiento al aplicar una disposición jurídica que estaba derogada, lo que acarrió como consecuencia que la Sala accionada decida sobre los derechos y pretensiones de la compañía accionante sin un fundamento jurídico para la decisión y, así, la compañía no pudo prever de manera alguna la legislación que le sería aplicable. En ese sentido, se verifica el incumplimiento del requisito de certidumbre. Igualmente, al aplicar disposiciones jurídicas que se encontraban derogadas, (ii) la Sala trastocó el componente de previsibilidad de la seguridad jurídica, en virtud de que, la compañía accionante tenía una expectativa legítima al existir una norma expresa que resolvió derogar la Ley que le fue aplicada al resolver su demanda. -COMF-.
42. Ahora bien, de conformidad con lo esgrimido, esta Corte Constitucional evidencia que en la causa *in examine*, la aplicación de una disposición jurídica que se encontraba derogada vulneró el derecho a la seguridad jurídica en sus componentes de certidumbre y previsibilidad. Cabe anotar que durante el conocimiento de otras causas en las que se verificó la aplicación de normas que no estaban vigentes al momento de resolver una

situación jurídica, este Organismo determinó la vulneración a la seguridad jurídica por transgredir el principio de irretroactividad²⁵ o los componentes de la seguridad jurídica.²⁶

43. En función de la jurisprudencia de esta Corte, se colige que la aplicación de normas derogadas, generalmente, acarrea una vulneración a otros derechos o preceptos constitucionales, pues trastoca la claridad, publicidad y el carácter previo que deben tener todas las normas que serán aplicadas a los titulares del derecho a la seguridad jurídica. Este tipo de transgresión impacta los componentes del derecho reconocido en el artículo 82 de la Constitución, mismo que demanda la certidumbre que se debe brindar a los sujetos procesales.
44. En virtud de las consideraciones *supra*, la aplicación de una norma derogada por parte de los operadores judiciales impacta en sí misma a derechos y preceptos constitucionales debido a la transgresión que ocasiona al núcleo de la seguridad jurídica en sus componentes. Por lo tanto, este Organismo considera que en este tipo de supuestos no será necesario verificar una afectación a otros preceptos constitucionales toda vez que se genera una transgresión al estatus o situación jurídica de las personas, quienes no pueden prever las consecuencias de sus acciones o exigir el cumplimiento de sus pretensiones. La aplicación de una norma que no se encuentra vigente genera desconfianza frente a un ordenamiento que no es claro, previo y público y trae como consecuencia un escenario de ilegalidad en el que siempre se comprometen derechos y preceptos constitucionales.²⁷
45. En virtud de las consideraciones *supra*, este Organismo identifica que la judicatura accionada vulneró el derecho a la seguridad jurídica en virtud de que resolvió la causa sobre la base de disposiciones jurídicas que no se encontraban vigentes.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección N°. 361-17-EP

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1127-16-EP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 26.

²⁶ En la sentencia N°. 161-12-EP/20, la Corte estimó que “la aplicación de nuevos requisitos regulados por la Disposición décima para el cobro eficiente de las acreencias del Estado de la LFA y OIE del año 2011, afectó la certidumbre de las reglas que se aplicaron en el juicio de excepciones a la coactiva, iniciado con las reglas aplicables en el año 1994, afectando dos de los elementos de la seguridad jurídica que son la previsibilidad y certeza de las normas (...)”, párr. 40.

²⁷ Esta Corte anota la diferencia entre la aplicación de una norma derogada -lo que vulnera la seguridad jurídica- respecto a otros fenómenos jurídicos de aplicación temporal de la ley como la *vacatio legis*, la vigencia anticipada, los casos en los que el legislador o la Corte Constitucional, en ejercicio de sus funciones, condicionen y determinen la aplicación temporal de una disposición jurídica o sus efectos, entre otros fenómenos propios del Derecho que distan del supuesto analizado en este fallo.

2. Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia de 13 de enero de 2017 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

3. Como medida de reparación dispone:

i. Dejar sin efecto la sentencia de 13 de enero de 2017 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

ii. Retrotraer la causa hasta antes de la emisión de la sentencia de 13 de enero de 2017, disponiendo que una nueva Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia sustancie el recurso de casación interpuesto por la compañía accionante.

iii. Llamar la atención a la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia que conoció la causa N°. 17751-2016-0552 y dictó la sentencia de 13 de enero de 2017.

iv. Ordenar, como medida de no repetición, que:

iv.1. El Consejo de la Judicatura publique esta sentencia a través del banner principal de su página web institucional durante el término de treinta días.

a. Para justificar el cumplimiento de la disposición, al finalizar el cumplimiento de esta medida, el Consejo de la Judicatura deberá la constancia de la publicación en su sitio web institucional.

iv.2. El Consejo de la Judicatura difunda la presente sentencia por una vez a través del correo institucional a todos los operadores de justicia del país.

b. En el término de treinta días contados desde la notificación de la sentencia, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta disposición.

4. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

036117EP-4b6b6



Caso Nro. 0361-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintiseis de septiembre de dos mil veintidos, 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.