

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

	Págs.
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR	
DICTAMEN Y SENTENCIAS:	
2-23-TI/23S En el Caso No. 2-23-TI Declárese la constitucionalidad del “Acuerdo de Asociación Comercial entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica”.....	2
18-17-IN/23 En el Caso No. 18-17-IN Desestímese la demanda de inconstitucionalidad identificada con el No. 18-17-IN.....	28
10-21-IN/23 En el Caso No. 10-21-IN/23 Desestímese la acción de inconstitucionalidad número No. 10-21-IN.....	45
9-21-IA/23 En el Caso No. 9-21-IA Desestímese la acción de inconstitucionalidad No. 9-21-IA	61
118-22-IC/23 En el Caso No. 118-22-JC Declárese que la sentencia tiene efectos para casos análogos futuros y no para el caso en concreto.....	79
101-20-IS/23 En el Caso No. 101-20-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 101-20-IS.....	100
48-21-IS/23 En el Caso No. 48-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 48-21-IS	118
61-21-IS/23 En el Caso No. 61-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 61-21-IS	126
111-21-IS/23 En el Caso No. 111-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 111-21-IS	138



Dictamen 2-23-TI/23S
(Proceso de subsanación)

Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 2-23-TI

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

DICTAMEN 2-23-TI/23S

Resumen: La Corte Constitucional emite el dictamen de constitucionalidad del “Acuerdo de Asociación Comercial entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica” y procede a verificar la subsanación de lo dispuesto en el Dictamen 2-23-TI/23.

1. Antecedentes

1. El 1 de marzo de 2023, el gobierno del Ecuador suscribió el “Acuerdo de Asociación Comercial entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica” en la ciudad de San José de Costa Rica (“**Acuerdo**”).¹
2. El 24 de mayo de 2023, el pleno de la Corte Constitucional dictaminó que el Acuerdo se encuentra incurso en presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República del Ecuador y sí requiere aprobación legislativa. Además, ordenó la publicación del texto del Acuerdo en el Registro Oficial, para que dentro del término de diez días contados a partir de la publicación, cualquier ciudadano intervenga defendiendo o impugnando su constitucionalidad parcial o total.
3. El 28 de julio de 2023, el pleno de la Corte Constitucional, por voto de mayoría, emitió el dictamen de constitucionalidad del Acuerdo en el que declaró su constitucionalidad “siempre y cuando se proceda a subsanar la inconstitucionalidad de los artículos 11.20, 15.20 al 15.35, incluyendo los anexos 15.18 y 15.26 del Acuerdo, los cuales son incompatibles con el artículo 422 de la CRE”. El dictamen fue notificado el 31 de julio de 2023.
4. El 3 de agosto de 2023, el señor Juan Pablo Ortiz Mena, en calidad de Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República presentó un escrito en que solicitó que se aclare

¹ Fs. 1-171, expediente constitucional. Los suscriptores del Acuerdo fueron Guillermo Lasso Mendoza y José Julio Prado Lucio-Paredes por el gobierno de la República del Ecuador y Rodrigo Chaves Robles y Manuel Tovar Rivera por el gobierno de la República de Costa Rica.

y amplíe el dictamen de 28 de julio de 2023. El 27 de septiembre de 2023, se negó la solicitud de aclaración y ampliación presentada.

5. El 20 de octubre de 2023, el señor Juan Pablo Ortiz Mena, en calidad de Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República presentó un escrito en el que indicó que este Organismo “podrá constatar que las disposiciones encontradas como contrarias al orden constitucional ecuatoriano han sido suprimidas del Acuerdo, quedando subsanados los vicios identificados por la Corte Constitucional”.
6. En tal virtud, adjuntó el informe técnico número 001-DNCI-2023 del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca y solicitó que:
 - i) se determine que las medidas adoptadas por el gobierno del Ecuador han cumplido con lo señalado en el dictamen 2-23-TI/23 de 28 de julio de 2023, por haberse subsanado los vicios de inconstitucionalidad identificados; y, subsecuentemente, ii) se ratifique la constitucionalidad total del Acuerdo de Asociación Comercial entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica, sin condición alguna.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y emitir dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de los tratados e instrumentos internacionales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 438 numeral 1 de la CRE, en concordancia con los artículos 73 número 3 letra d), 107 número 2, 108, 110 número 1 y 111 número 2 letras b) y c) de la LOGJCC.

3. Planteamiento y resolución del problema jurídico

8. En el dictamen 2-23-TI/23, la Corte Constitucional expresamente estableció que se subsane la inconstitucionalidad de determinados artículos del Acuerdo y de aquellos que resulten contrarios al artículo 422 de la CRE. En tal virtud, es obligación de las respectivas autoridades que, una vez adoptadas las medidas para cumplir lo dispuesto en el referido dictamen, se remita nuevamente al contenido del tratado internacional a este Organismo con la finalidad de que se valore si se ha subsanado lo requerido y el texto modificado guarda armonía con la CRE. Por este motivo, en vista de que ya ha existido un pronunciamiento respecto al control formal del proceso de aprobación y del control material del contenido del Acuerdo en el que la Corte se ha pronunciado sobre su constitucionalidad, en el presente dictamen este Organismo procederá a realizar: 1) una verificación de la subsanación del tratado internacional de conformidad con los estándares

del dictamen 2-23-TI/23 y la consecuente 2) comprobación respecto a la constitucionalidad del tratado, atendiendo a la existencia de nuevo contenido en el Acuerdo. Ello en virtud de la competencia de la Corte Constitucional para realizar un control automático de constitucionalidad de tratados e instrumentos internacionales.

9. Dentro del Informe Técnico número 001-DNCI-2023 emitido por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, se estimó que tanto Ecuador como Costa Rica, “resolvieron que la solución que más se alineaba con sus intereses era retirar los artículos considerados como inconstitucionales de los Capítulos 11 (Servicios Financieros), 15 (Inversión)”.
10. Adicionalmente, como consta en el mismo informe se han modificado y adaptado los capítulos 9, 10, 11, 13, 15, 23 y 25 del Acuerdo. En tal virtud, el pronunciamiento de la Corte Constitucional se ceñirá a determinar la constitucionalidad de dichos capítulos y verificar si se ha llevado a cabo el proceso de subsanación, referente a la incompatibilidad de las disposiciones del Acuerdo con el artículo 422 de la CRE. Por ende, se resumirá el contenido de los capítulos anotados y se verificará: (i) “la no transgresión de los límites establecidos constitucionalmente” por ellos;² y, (ii) el contenido de estos artículos, “a fin de establecer si [estas] disposiciones guardan concordancia con la Constitución”.³ Además, se analizará si el Acuerdo permanece o no con la incompatibilidad mencionada en el dictamen 2-23-TI/23, como una forma de control material del tratado internacional.⁴

3.1 Capítulo 9 - Política de Competencia

3.1.1 Contenido del Capítulo 9

11. El capítulo 9 tiene 11 artículos. Esta trata sobre la Política de Competencia y tiene por objeto:

asegurar que los beneficios de la liberalización comercial en virtud [del] Acuerdo no sean menoscabados por prácticas o transacciones anticompetitivas, así como promover la cooperación entre las Partes en materia de aplicación de sus respectivas legislaciones de competencia.⁵

² CCE, dictamen 8-20-TI/21, 10 de marzo de 2021, párr. 17.

³ CCE, dictamen 13-18-TI/19, 30 de abril de 2019, párr. 13.

⁴ Sobre ello, el artículo 108 de la LOGJCC establece que: [e]l control constitucional de los tratados internacionales comprende **la verificación de la conformidad de su contenido con las normas constitucionales** (...).⁴ (énfasis añadido)

⁵ Artículo 9.1, Acuerdo.

- 12.** Posteriormente, las Partes acuerdan que ciertas medidas que puedan afectar el comercio entre ellas son incompatibles con el Acuerdo, según lo especificado en las respectivas leyes de competencia de los Estados suscribientes. Determinan que las Partes adoptarán o mantendrán legislación nacional para la promoción de la competencia. El artículo 9.3 prevé que se implemente tal legislación de conformidad con los principios de legalidad, transparencia, equidad procesal, publicidad y debido proceso. Además, establece garantías respecto a las sanciones relativas a la competencia, como que estas sean escritas y la posibilidad de solicitar la revisión de la sanción o medida correctiva vía administrativa y/o judicial.
- 13.** Por otra parte, incluye disposiciones sobre cooperación, notificaciones respecto a la actividad de aplicación de la legislación de competencia,⁶ intercambio de información, consultas y asistencia técnica.
- 14.** Respecto a las empresas estatales y monopolios designados se establece que:
1. Nada en este Capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una Parte establecer o mantener empresas estatales y/o monopolios designados, de conformidad con su legislación.
 2. Las Partes se asegurarán de que las empresas estatales y los monopolios designados estén sujetos a su respectiva legislación de competencia y que no adopten o mantengan cualquier práctica referida en el párrafo 2 del artículo 9.1 que afecte el comercio entre las Partes, en la medida en que la aplicación de esta disposición no obstruya la realización, de hecho, o de derecho, de las tareas particulares que les fueron asignadas en su legislación respectiva.
- 15.** Finalmente, modifica el artículo 9.10 relacionado a la Solución de Controversias de la siguiente forma:

Tabla 1: Modificaciones con respecto a lo determinado en el Dictamen 2-23-TI/23.

Acuerdo previo al dictamen 2-23-TI/23	Acuerdo posterior al dictamen 2-23-TI/23
Artículo 9.10: Solución de Controversias Ninguna Parte podrá recurrir a los procedimientos de solución de controversias establecidos <i>en el Capítulo 15 (Inversión)</i> y el Capítulo 24 (Solución de Controversias), respecto de cualquier asunto derivado de este Capítulo.	Artículo 9.10: Solución de Controversias Ninguna Parte podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias establecido en el Capítulo 24 (Solución de Controversias) <i>ni a ningún mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado, respecto de cualquier asunto derivado de este Capítulo.</i>

⁶ Ello cuando sea “relativa a las prácticas o transacciones referidas en el artículo 9.2, si considera que esta puede afectar intereses importantes de la otra Parte”.

3.1.2 Control de constitucionalidad del Capítulo 9

16. Sobre el capítulo 9, acerca de la política de competencia, el Dictamen 2-23-TI/23 indicó que existía concordancia entre las disposiciones del capítulo y los artículos 335⁷ y 336⁸ de la CRE, los cuales se refieren al comercio justo. Además, mencionó que en virtud de que las disposiciones del capítulo también se centran en el comercio justo, no se observa la transgresión de un límite constitucional o que estas sean contrarias a la Constitución. Finalmente, este Organismo verifica que el cambio que se ha hecho respecto al artículo 9.10, sobre solución de controversias, persigue subsanar lo dispuesto en el Dictamen 2-23-TI/23. En consecuencia, no se encuentra incompatibilidad o transgresión a los límites de la Constitución.

3.2. Capítulo 10 - Comercio Transfronterizo de Servicio

3.2.1 Contenido del Capítulo 10

17. El capítulo 10 llamado Comercio Transfronterizo de Servicios tiene 14 artículos, 2 anexos y “aplica a las medidas adoptadas o mantenidas por una Parte, que afecten el comercio transfronterizo de servicios suministrados por proveedores de servicios de la otra Parte”.⁹

18. En cuanto al ámbito de aplicación, el capítulo establece lo siguiente:

Este Capítulo aplica a las medidas adoptadas o mantenidas por una Parte, que afecten el comercio transfronterizo de servicios suministrados por proveedores de servicios de la otra Parte. Tales medidas incluyen las medidas que afecten: (a) la producción, distribución, comercialización, venta y suministro de un servicio; (b) la compra o uso de, o el pago por, un servicio; (c) el acceso a y el uso de sistemas de distribución y transporte, o de redes de telecomunicaciones y otros servicios relacionados con el suministro de un servicio; (d) la presencia en su territorio de un proveedor de servicios de la otra Parte; y (e) el otorgamiento

⁷ El Estado **regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas**; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos. El Estado definirá una política de precios **orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal** (énfasis añadido).

⁸ El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad. El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados **y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley** (énfasis añadido).

⁹ Artículo 10.1, Acuerdo.

de una fianza u otra forma de garantía financiera, como condición para la prestación de un servicio.

19. Además, delimita a qué situaciones no se aplica el Acuerdo. En los artículos posteriores se desarrolla: trato nacional, trato de nación más favorecida, acceso a mercados, presencia local, medidas disconformes, transparencia en el desarrollo y aplicación de las regulaciones, reglamentación nacional, reconocimiento mutuo, transferencias y pagos, denegación de beneficios, la creación de un Comité de Inversión y Comercio Transfronterizo de Servicios, servicios profesionales y definiciones.
20. En los anexos se encuentra la composición del Comité de Inversión y Comercio Transfronterizo de Servicios y el desarrollo de estándares de servicios profesionales, las licencias temporales, el grupo de trabajo sobre servicios profesionales y la revisión por parte de la Comisión sobre la implementación del segundo anexo.
21. Los cambios que se han realizado en este capítulo se centran en el ámbito de aplicación y en las definiciones. En el artículo referente al ámbito de aplicación, se cambia un pie de página en el que previamente se indicaba que “Nada de lo dispuesto en este Capítulo, incluyendo este párrafo, está sujeto a la solución de controversias inversionista - Estado conforme a la Sección B: Solución de Controversias Inversionista- Estado del Capítulo 15 (Inversión)”. Ahora, dicho pie de página establece que “Nada de lo dispuesto en este Capítulo, incluyendo este párrafo, está sujeto a ningún mecanismo de solución de controversias inversionista – Estado”.
22. Los cambios relativos al artículo de definiciones se exponen a continuación:

Tabla 2: Modificaciones con respecto a lo determinado en el Dictamen 2-23-TI/23.

Acuerdo previo al dictamen 2-23-TI/23	Acuerdo posterior al dictamen 2-23-TI/23
Artículo 10.14: Definiciones Comercio transfronterizo (...) pero no incluye el suministro de un servicio en el territorio de una Parte por una inversión cubierta o por un inversionista de la otra Parte, tal como se definen en el <i>artículo 15.18 (Definiciones)</i> ;	Artículo 10.14: Definiciones Comercio transfronterizo (...) pero no incluye el suministro de un servicio en el territorio de una Parte por una inversión cubierta o por un inversionista de la otra Parte, tal como se definen en el <i>artículo 15.36 (Definiciones)</i> ;

3.2.2 Control de constitucionalidad del Capítulo 10

23. Como se indicó en el Dictamen 2-23-TI/23:

La Constitución en la sección V del capítulo VI establece la necesidad de que exista un comercio justo, principalmente esto se desprende de los artículos 304 número 5, 335 y 336 de la CRE. Las disposiciones del capítulo 10 versan sobre el comercio transfronterizo de servicios e incluyen pautas para la promoción de adecuadas condiciones de competencia, evitando barreras que implican los monopolios en el acceso a mercados. Entonces, de conformidad con los artículos citados de la CRE, el Estado debe promover el comercio justo por lo que este Organismo evidencia que las disposiciones resumidas del capítulo 10 son concordantes con esta sección de la CRE.

24. Por otro lado, se evidencia que todos los cambios que se han realizado en el capítulo 10, los cuales se enfocan en eliminar la referencia a los artículos que fueron declarados inconstitucionales, propenden a la subsanación de lo dispuesto en el Dictamen 2-23-TI/23. Por ende, no se evidencia una transgresión a los límites de la Constitución.

3.3. Capítulo 11 - Servicios Financieros

3.3.1 Contenido del Capítulo 11

25. El capítulo 11 tiene 19 artículos, 2 anexos y se denomina Servicios Financieros. En el artículo primero se desarrollan definiciones. Estas han sido alteradas de la siguiente forma:

Tabla 3: Modificaciones con respecto a lo determinado en el Dictamen 2-23-TI/23.

Acuerdo previo al dictamen 2-23-TI/23	Acuerdo posterior al dictamen 2-23-TI/23
<p>Artículo 11.1: Definiciones (...) Para mayor certeza, un préstamo otorgado por un proveedor transfronterizo de servicios financieros, o un instrumento de deuda de propiedad de un proveedor transfronterizo de servicios financieros, que no sea un préstamo a una institución financiera o un instrumento de deuda emitido por una institución financiera, es una inversión si dicho préstamo o instrumento de deuda cumple con los criterios para las inversiones establecidos en el artículo 15.36 (<i>Definiciones</i>);</p>	<p>Artículo 11.1: Definiciones (...) Para mayor certeza, un préstamo otorgado por un proveedor transfronterizo de servicios financieros, o un instrumento de deuda de propiedad de un proveedor transfronterizo de servicios financieros, que no sea un préstamo a una institución financiera o un instrumento de deuda emitido por una institución financiera, es una inversión si dicho préstamo o instrumento de deuda cumple con los criterios para las inversiones establecidos en el artículo 15.18 (<i>Definiciones</i>)</p>
<p>Artículo 11.1: Definiciones (...) inversionista de una Parte significa un "inversionista de una Parte" tal como se define en el artículo 15.36 (<i>Definiciones</i>);</p>	<p>Artículo 11.1: Definiciones (...) inversionista de una Parte significa un "inversionista de una Parte" tal como se define en el artículo 15.18 (<i>Definiciones</i>);</p>

26. Luego, en el artículo 2 del capítulo, se menciona que este aplica a las medidas adoptadas o mantenidas por una Parte relacionadas con: "(a) instituciones financieras de la otra Parte;

(b) inversionistas de la otra Parte y las inversiones de estos inversionistas, en las instituciones financieras en el territorio de la Parte; y (c) el comercio transfronterizo de servicios financieros”.¹⁰

27. Se puntualiza que los capítulos 10 y 15 aplican a tales medidas “únicamente en la medida en que dichos Capítulos o los artículos de dichos Capítulos sean incorporados en este Capítulo”.¹¹ En este segundo artículo, que se refiere al ámbito de aplicación, se ha modificado lo siguiente:

Tabla 4: Modificaciones con respecto a lo determinado en el Dictamen 2-23-TI/23.

Acuerdo previo al dictamen 2-23-TI/23	Acuerdo posterior al dictamen 2-23-TI/23
Artículo 11.2: Ámbito de Aplicación (...) La Sección B: (Solución de Controversias Inversionista - Estado) del Capítulo 15 (Inversión) se incorpora a este Capítulo y forma parte integrante del mismo únicamente para reclamos de que una Parte ha violado el artículo 15.11 (Expropiación e Indemnización), 15.12 (Transferencias), 15.13 (Denegación de Beneficios), o 15.14 (Formalidades Especiales y Requisitos de Información), tal y como se incorporan a este Capítulo.	Se elimina.

28. Respecto al ámbito de aplicación, se menciona que el capítulo 11 no aplica a las medidas mantenidas o adoptadas relacionadas con:

(a) actividades o servicios que formen parte de un plan de jubilación público o un sistema legal de seguridad social; o (b) actividades o servicios realizados por cuenta o con garantía de la Parte o con utilización de recursos financieros de esta, incluidas sus entidades públicas no obstante, este Capítulo aplicará si una Parte permite que alguna de las actividades o

¹⁰ De conformidad con el artículo 11.2 del Acuerdo, este es el ámbito de aplicación del Capítulo 11.

¹¹ Para ello se desarrolla lo siguiente: a) Los artículos 10.11 (Denegación de Beneficios), 15.9 (Medidas Relacionadas con la Salud, la Seguridad, el Medio Ambiente, los Derechos Laborales y Otros Requisitos Regulatorios), 15.11 (Expropiación e indemnización), 15.12 (Transferencias), 15.13 (Denegación de Beneficios) y 15.14 (Formalidades Especiales y Requisitos de Información) se incorporan a este Capítulo y forman parte integrante del mismo. (b) La Sección B (Solución de Controversias Inversionista - Estado) del Capítulo 15 (Inversión) se incorpora a este Capítulo y forma parte integrante del mismo únicamente para reclamos de que una Parte ha violado el artículo 15.11 (Expropiación e Indemnización), 15.12 (Transferencias), 15.13 (Denegación de Beneficios), o 15.14 (Formalidades Especiales y Requisitos de Información), tal y como se incorporan a este Capítulo. (c) El artículo 10.10 (Transferencias y Pagos) se incorpora a este Capítulo y forma parte integrante del mismo en la medida en que el comercio transfronterizo de servicios financieros esté sujeto a las obligaciones de conformidad con el artículo 11.6 (Comercio Transfronterizo).

servicios mencionados en los párrafos (a) o (b) sean realizados por sus instituciones financieras en competencia con una entidad pública o una institución financiera.

- 29.** Y, posteriormente, se establecen otros escenarios que quedan excluidos del ámbito de aplicación del capítulo. El artículo 11.3 determina que:

Cada Parte otorgará a los inversionistas de la otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de instituciones financieras e inversiones en instituciones financieras en su territorio. [...] Cada Parte otorgará a las instituciones financieras de la otra Parte y a las inversiones de los inversionistas de la otra Parte en instituciones financieras un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propias instituciones financieras y a las inversiones de sus propios inversionistas en instituciones financieras, con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de instituciones financieras e inversiones.

- 30.** El capítulo establece que se otorgará a los inversionistas de la otra Parte, a las instituciones financieras de la otra Parte, a las inversiones de los inversionistas en las instituciones financieras y a los proveedores transfronterizos de servicios financieros de la otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue a los mismos sujetos de un país que no sea Parte.
- 31.** Respecto al trato que se dará a estos sujetos, las Partes emiten una lista de medidas que no pueden ser adoptadas por ellas respecto a crear limitaciones a las instituciones financieras de la otra Parte.¹² Además, establece una limitación de que las Partes “restringan o

¹² Ninguna de las Partes podría adoptar o mantener medidas que impongan limitaciones sobre: “(i) el número de instituciones financieras, ya sea en forma de contingentes numéricos, monopolios, proveedores exclusivos de servicios o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas; (ii) el valor total de los activos o transacciones de servicios financieros en forma de contingentes numéricos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas; (iii) el número total de operaciones de servicios financieros o a la cuantía total de la producción de servicios financieros, expresadas en unidades numéricas designadas, en forma de contingentes o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas; o (iv) el número total de personas naturales que puedan emplearse en un determinado sector de servicios financieros, o que una institución financiera pueda emplear, y que sean necesarias para el suministro de un servicio financiero específico, y estén directamente relacionadas con él, en forma de contingentes numéricos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas; o (b) restringan o prescriban los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de los cuales una institución financiera pueda suministrar un servicio”.

prescriban los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de los cuales una institución financiera pueda suministrar un servicio”.¹³

32. En cuanto al artículo 11.6 del Acuerdo que versa sobre el comercio transfronterizo, este dispone que “cada Parte permitirá, bajo los términos y condiciones que otorguen trato nacional, que los proveedores transfronterizos de servicios financieros de la otra Parte suministren los servicios especificados en el Anexo 11.6 (Comercio Transfronterizo)”. Se permitirá a las personas localizadas en un territorio de las Partes comprar servicios financieros de proveedores transfronterizos de servicios financieros de la otra Parte localizados en el territorio de la otra Parte. Sin perjuicio de ello, se establece que una Parte podrá exigir el registro o autorización de los proveedores transfronterizos de servicios financieros de la otra Parte y de instrumentos financieros.
33. El artículo 11.7 del Acuerdo prevé que “[c]ada Parte permitirá a una institución financiera de la otra Parte, que suministre cualquier nuevo servicio financiero que esa Parte permitiría suministrar a sus propias instituciones financieras en circunstancias similares, sin una acción legislativa adicional de la Parte”.¹⁴
34. Sin perjuicio de ello, el siguiente artículo aclara que ninguna disposición del capítulo 11 obliga a divulgar o permitir acceso a información confidencial o información relativa a los negocios financieros y cuentas de clientes individuales de instituciones financieras o de proveedores transfronterizos de servicios financieros. Tampoco existiría obligación de contratar a personas de una determinada nacionalidad por parte de las instituciones financieras de una Parte o que una mayoría superior a la simple de la Junta Directiva de una institución financiera de la otra Parte esté integrada por nacionales de la Parte, por personas que residan en el territorio de la Parte o por una combinación de ambos.
35. Posteriormente, enlista que los artículos 11.3, 11.4, 11.5, 11.6 y 11.9 no aplicarán a las medidas disconformes existentes que sean mantenidas por una Parte en los gobiernos de nivel central y local. Como excepciones al contenido desarrollado, el Acuerdo prevé, entre otras, que:

¹³ Artículo 11.5 del Acuerdo. El artículo también enfatiza en que: “instituciones financieras de la otra Parte incluye instituciones financieras que inversionistas de la otra Parte pretendan establecer en el territorio de la Parte”.

¹⁴ Pese a ello, se presupone que “una Parte podrá determinar la forma jurídica e institucional a través de la cual podrá ser suministrado el nuevo servicio financiero y podrá exigir autorización para el suministro del mismo. Cuando una Parte requiera a una institución financiera que obtenga autorización para suministrar un nuevo servicio financiero, la decisión se tomará dentro de un plazo razonable y la autorización sólo podrá ser rechazada por motivos prudenciales o por incumplimiento de requisitos”. Fs. 75, expediente constitucional.

Nada de lo dispuesto en este Capítulo o en este Acuerdo se interpretará como impedimento para que una Parte adopte o mantenga medidas por motivos prudenciales, entre ellos, la protección de inversionistas, participantes del mercado financiero, depositantes, tomadores, asegurados o beneficiarios de pólizas o personas con las que una institución financiera o un proveedor transfronterizo de servicios financieros tenga contraída una obligación fiduciaria o para garantizar la integridad y estabilidad del sistema financiero. Cuando tales medidas no sean conformes con las disposiciones de este Capítulo o de este Acuerdo, ellas no se utilizarán como medio de eludir las obligaciones contraídas por la Parte de conformidad con dichas disposiciones.¹⁵

36. En el capítulo también se incluyen disposiciones sobre: (i) transparencia y administración de ciertas medidas, (ii) regulación doméstica, (iii) entidades autorreguladas, (iv) sistemas de pago y compensación, (v) reconocimiento, y, (vi) consultas.
37. La primera disposición versa sobre la transparencia regulatoria en los servicios financieros. La segunda disposición trata sobre la aplicación razonable, objetiva e imparcial de las medidas de aplicación general. La tercera disposición implica que “[c]uando una Parte exija que una institución financiera o un proveedor transfronterizo de servicios financieros de otra Parte sea miembro de una entidad autorregulada, participe en ella o tenga acceso a la misma, con el fin de proporcionar un servicio financiero en o hacia el territorio de esa Parte, la Parte asegurará que dicha entidad autorregulada cumpla con las obligaciones de los artículos 11.3 y 11.4”.

¹⁵ Artículo 11.11 del Acuerdo. Otras excepciones son: “2. Ninguna disposición en este Capítulo o en este Acuerdo aplica a las medidas no discriminatorias de carácter general adoptadas por cualquier entidad pública en cumplimiento de políticas monetarias, de crédito, conexas o cambiarias. Este párrafo no afectará a las obligaciones de una Parte de conformidad con el artículo 15.7 (Requisitos de Desempeño) con respecto a las medidas cubiertas por el Capítulo 15 (Inversión) o de conformidad con los artículos 10.10 (Transferencias y Pagos) y 15.12 (Transferencias). 3. No obstante lo dispuesto en los artículos 10.10 (Transferencias y Pagos) y 15.12 (Transferencias) en los términos en que se incorporan a este Capítulo, una Parte podrá impedir o limitar las transferencias de una institución financiera o de un proveedor transfronterizo de servicios financieros a, o en beneficio de, una persona afiliada o relacionada a dicha institución o proveedor, a través de la aplicación equitativa, no discriminatoria y de buena fe de medidas relacionadas con el mantenimiento de la seguridad, solvencia, integridad o responsabilidad financiera de las instituciones financieras o de los proveedores transfronterizos de servicios financieros. Este párrafo no prejuzga respecto de cualquier otra disposición de este Acuerdo que permita a la Parte restringir las transferencias. 4. Para mayor certeza, ninguna disposición en este Capítulo se interpretará en el sentido de impedir que una Parte adopte o aplique las medidas necesarias para asegurar la observancia de las leyes o regulaciones que no sean incompatibles con este Capítulo, incluyendo aquellas relacionadas con la prevención de prácticas que induzcan a error y prácticas fraudulentas o para hacer frente a los efectos de un incumplimiento de contratos de servicios financieros, sujeto a la exigencia de que dichas medidas no sean aplicadas de una manera que pudiera constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificada entre países en que prevalezcan condiciones similares, o una restricción encubierta a la inversión en instituciones financieras o al comercio transfronterizo de servicios financieros, tal como quedan cubiertos por este Capítulo”.

38. En la cuarta disposición, se determina que:

Cada Parte concederá, en términos y condiciones que otorguen trato nacional, a las instituciones financieras de la otra Parte establecidas en su territorio, acceso a los sistemas de pago y compensación administrados por entidades públicas y a los medios oficiales de financiamiento y refinanciamiento disponibles en el curso de operaciones comerciales normales. Este párrafo no tiene por objeto otorgar acceso a las facilidades del prestamista de última instancia de la Parte.

39. En la quinta disposición, se establece la posibilidad de reconocimiento de medidas prudenciales de un país no Parte en la aplicación de las medidas comprendidas en el capítulo. El reconocimiento podrá ser: (a) otorgado unilateralmente; (b) logrado mediante armonización u otros medios; (c) basado en un acuerdo o arreglo con un país que no sea Parte. En la sexta disposición se prevé la posibilidad de solicitar consultas a una de las Partes con respecto a cualquier asunto relacionado con este Acuerdo que afecte los servicios financieros.**40.** Adicionalmente, en el Acuerdo se modifica el artículo 11.17, el cual prevé la creación de un comité de servicios financieros, de la siguiente forma respecto a sus funciones:**Tabla 5:** Modificaciones con respecto a lo determinado en el Dictamen 2-23-TI/23.

Acuerdo previo al dictamen 2-23-TI/23	Acuerdo posterior al dictamen 2-23-TI/23
Artículo 11.17: Comité de Servicios Financieros (...) (c) Participar en los procedimientos de solución de controversias de conformidad con el artículo 11.20 (...)	Se elimina.

41. El capítulo 11 también se refiere a la aplicación del capítulo 24 en caso de controversias relacionadas a este capítulo de forma general –artículo 11.19–.**42.** Posteriormente, ya no consta el artículo 11.20, el cual se refería a la aplicación del capítulo 15 (resolución de controversias inversionista-Estado por la vía arbitral) cuando existan controversias sobre inversión en sistemas financieros.**43.** Finalmente, desarrolla definiciones respecto del capítulo. En el anexo 11.6 se delimita el alcance de los artículos 11.6 párrafo 1 y el 11.1. en lo relativo a servicios bancarios y demás servicios financieros (excluidos los seguros) y servicios de seguros y relacionados con esto respecto de cada una de las Partes. El anexo 11.17 establece las autoridades responsables de servicios financieros.

3.3.2 Control de constitucionalidad del Capítulo 11

44. Como se ha dispuesto anteriormente, el capítulo 11 se enfoca en los servicios financieros y en la inversión relacionada con este sector. Ahora bien, esta Corte ha constatado que existen cambios en el capítulo, incluyendo la eliminación del artículo 11.20, lo cual es compatible con lo ordenado en el Dictamen 2-23-TI/23. Ello por cuanto los cambios atienden a subsanar la incompatibilidad con el artículo 422 de la Constitución que existía previo a dichas alteraciones. Por tal motivo y de acuerdo con la argumentación del Dictamen 2-23-TI/23, las actuales disposiciones son compatibles con la Constitución, en sus artículos 308,¹⁶ 309,¹⁷ 310¹⁸ y 339,¹⁹ por cuanto en este capítulo el Estado fomenta el acceso a los servicios financieros para todas las personas y contempla el suministro transfronterizo de servicios financieros, lo cual implica un desarrollo en el acceso a los servicios financieros por parte de las personas que habiten en Ecuador lo cual es compatible con el artículo 308 de la Constitución. A su vez, el capítulo 11 del Acuerdo fomenta la promoción de inversiones extranjeras lo que es concordante con el artículo 339 de la Constitución. Finalmente, el Acuerdo es compatible con el artículo el artículo 423 de la CRE, el cual prevé que uno de los objetivos estratégicos del Estado es la integración económica, *equitativa*, solidaria y complementaria, principalmente con los países de Latinoamérica y el Caribe.

¹⁶ Art. 308.- Las actividades financieras son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley; tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable. El Estado fomentará el acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito. Se prohíben las prácticas colusorias, el anatocismo y la usura. La regulación y el control del sector financiero privado no trasladarán la responsabilidad de la solvencia bancaria ni supondrán garantía alguna del Estado. Las administradoras y administradores de las instituciones financieras y quienes controlen su capital serán responsables de su solvencia. Se prohíbe el congelamiento o la retención arbitraria o generalizada de los fondos o depósitos en las instituciones financieras públicas o privadas.

¹⁷ Art. 309.- El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.

¹⁸ Art. 310.- El sector financiero público tendrá como finalidad la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros. El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía.

¹⁹ Art. 339.- El Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras, y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. Las inversiones se orientarán con criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica, y generación de equilibrios regionales y sectoriales.

45. En tal virtud, se ha verificado que se ha subsanado lo dispuesto en el Dictamen 2-23-TI/23 y del resumen realizado en la sección anterior se desprende que las disposiciones son compatibles con los artículos citados de la Constitución.

3.4. Capítulo 13 - Comercio Electrónico

3.4.1. Cambio en el capítulo 13

46. En vista de que el único cambio que se observa en el capítulo 13 es por un error de tipeo, respecto a este artículo no se realizará un resumen. Ello por cuanto su constitucionalidad ya fue declarada en el Dictamen 2-23-TI/23.
47. La alteración realizada en el artículo 13.5 es la siguiente:

Tabla 6: Modificaciones con respecto a lo determinado en el Dictamen 2-23-TI/23.

Acuerdo previo al dictamen 2-23-TI/23	Acuerdo posterior al dictamen 2-23-TI/23
Los párrafos 3 y 4 no se aplican a cualquier medida disconforme referida en los artículos 10.6 (Medidas Disconformes), 11.10 (Medidas Disconformes) y 15.8 (Medidas Disconformes).	Los párrafos 1 y 2 no se aplican a cualquier medida disconforme referida en los artículos 10.6 (Medidas Disconformes), 11.10 (Medidas Disconformes) y 15.8 (Medidas Disconformes).

3.4.2. Control de constitucionalidad del Capítulo 13

48. En consideración a que en este capítulo solo existe un cambio de tipeo y que en el Dictamen 2-23-TI/23 se declaró la constitucionalidad de este capítulo, este Organismo mantiene que las disposiciones son constitucionales por los argumentos esgrimidos en el Dictamen referido.

3.5. Capítulo 15 - Inversión

3.5.1. Contenido del Capítulo 15

49. El capítulo 15 tiene 18 artículos y 2 anexos. Además, se divide en la sección A, la cual contiene obligaciones sustantivas y la sección B, de definiciones. El capítulo trata sobre inversión y prevé que su ámbito de aplicación será respecto “a las medidas que adopte o mantenga una Parte relativas a: (a) los inversionistas de la otra Parte; (b) inversiones cubiertas; y (c) en lo relativo a los artículos 15.7 y 15.9, a todas las inversiones en el territorio de la Parte”.

50. Ahora bien, en este capítulo se han eliminado los artículos 15.20 al 15.35, así como los anexos 15.18 y 15.26 y las definiciones relacionadas a estos artículos. Los otros cambios que se han realizado se exponen a continuación:

Tabla 7: Modificaciones con respecto a lo determinado en el Dictamen 2-23-TI/23.

Acuerdo previo al dictamen 2-23-TI/23	Acuerdo posterior al dictamen 2-23-TI/23
<p>Artículo 15.4: Trato de Nación Más Favorecida. (...) 3. Para mayor certeza, el trato con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones, referido en los párrafos 1 y 2, <i>no comprende los procedimientos de solución de controversias, como el previsto en la Sección B, que se establecen en tratados internacionales, incluyendo acuerdos comerciales o de inversión.</i></p>	<p>Artículo 15.4: Trato de Nación Más Favorecida. (...) 3. Para mayor certeza, el trato con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones, referido en los párrafos 1 y 2, <i>no comprende los procedimientos de solución de controversias, que se establecen en tratados internacionales, incluyendo acuerdos comerciales o de inversión.</i></p>
<p>Artículo 15.5: Nivel Mínimo de Trato (...) 4. Para mayor certeza, el hecho de que una medida viole el derecho interno no supone, por sí solo, que se haya producido una violación de este Artículo. Para determinar si la medida viola este artículo, <i>el Tribunal</i> deberá tener en cuenta si una de las Partes ha actuado de forma incompatible con las obligaciones establecidas en el párrafo 1.</p>	<p>Artículo 15.5: Nivel Mínimo de Trato (...) 4. Para mayor certeza, el hecho de que una medida viole el derecho interno no supone, por sí solo, que se haya producido una violación de este Artículo. Para determinar si la medida viola este artículo, se deberá tener en cuenta si una de las Partes ha actuado de forma incompatible con las obligaciones establecidas en el párrafo 1.</p>
<p>Artículo 15.12: Transferencias 1. Cada Parte permitirá que todas las transferencias relacionadas con una inversión cubierta se hagan libremente y sin demora, dentro y hacia su territorio. Dichas transferencias incluyen: (...) (e) pagos realizados conforme al párrafo 1 de los artículos 15.1 y 15.11; y (f) <i>pagos que surjan de la aplicación de la Sección B.</i></p>	<p>Se eliminó la letra f, del numeral 1, del artículo 15.12.</p>
<p>Artículo 15.36: Definiciones Para los efectos de este Capítulo: CIADI significa el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones;</p>	<p>Se eliminaron estas definiciones.</p>

<p>CNUDMI significa la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional;</p> <p>Convención de Nueva York significa la Convención de las Naciones Unidas sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, celebrada en Nueva York el 10 de junio de 1958;</p> <p>Convención Interamericana significa la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional, celebrada en Panamá el 30 de enero de 1975;</p> <p>Convenio del CIADI significa el Convenio sobre el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, celebrado en Washington el 18 de marzo de 1965;</p> <p>demandado significa la Parte que es parte de una controversia relativa a una inversión; demandante significa el inversionista de una Parte que es parte de una controversia relativa a inversiones con la otra Parte;</p> <p>información protegida significa: (a) información confidencial de negocios; o (b) información privilegiada o que de otra manera se encuentre protegida de divulgación, de conformidad con la legislación nacional de la Parte;</p> <p>parte contendiente significa el demandante o el demandado; partes contendientes significa el demandante y el demandado;</p> <p>parte no contendiente significa una persona de una Parte, o una persona de un país que no sea Parte con una presencia significativa en el territorio de una Parte, que no es parte de una controversia sobre inversión bajo la Sección B;</p>	
--	--

<p>Parte no contendiente del Acuerdo significa la Parte del Acuerdo que no es parte de una controversia sobre inversión bajo la Sección B;</p> <p>Reglas de Arbitraje de la CNUDMI significa las Reglas de Arbitraje de la Comisión de Naciones Unidas sobre Derecho Internacional Mercantil, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su versión revisada de 2010 o aquellas que posteriormente sean acordadas entre las Partes;</p> <p>Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI significa el Reglamento del Mecanismo Complementario para la Administración de Procedimientos por el Secretariado del CIADI;</p> <p>Secretario General significa el Secretario General del CIADI;</p> <p>y tribunal significa un tribunal de arbitraje establecido en virtud de los artículos 15.25 o 15.32.</p>	
--	--

3.5.2. Control de constitucionalidad del Capítulo 15

- 51.** En el Dictamen 2-23-TI se declaró la constitucionalidad del Acuerdo “siempre y cuando se proceda a subsanar la inconstitucionalidad de los artículos 11.20, 15.20 al 15.35, incluyendo los anexos 15.18 y 15.26 del Acuerdo, los cuales son incompatibles con el artículo 422 de la CRE”.
- 52.** En lo pertinente, el artículo 422 de la CRE dispone que:

No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas.

Se exceptúan los tratados e instrumentos internacionales que establezcan la solución de controversias entre Estados y ciudadanos en Latinoamérica por instancias arbitrales regionales o por órganos jurisdiccionales de designación de los países signatarios. No podrán intervenir jueces de los Estados que como tales o sus nacionales sean parte de la controversia.

- 53.** Como se observa del resumen del capítulo 15, se han eliminado del Acuerdo los artículos 15.20 al 15.35. Además, se han eliminado los anexos 15.18 y 15.26. Por lo que este Organismo evidencia que se ha subsanado la inconstitucionalidad referida en el Dictamen 2-23-TI/23 pues se han eliminado los artículos referentes a medios alternativos de solución de conflictos entre inversionista y Estado que resultaban contrarios al artículo 422 de la CRE.
- 54.** Adicionalmente, se comprueba que las modificaciones que se han realizado guardan armonía con la CRE y buscan el cumplimiento de lo dispuesto en la decisión del Dictamen 2-23-TI/23.
- 55.** Sobre el resto del contenido del capítulo, se evidencia que este es compatible con los artículos 285²⁰ y 339 de la CRE²¹ pues “aspira a la promoción de inversión mediante el desarrollo de obligaciones sustantivas de los Estados Parte”.²²
- 56.** En tal sentido, la Corte Constitucional estima que el capítulo 15 es constitucional pues no transgrede límites constitucionales y sus disposiciones guardan concordancia con la Constitución.

3.6. Capítulo 23 - Administración del Acuerdo

3.6.1 Contenido del Capítulo 23

- 57.** El capítulo 23 tiene 3 artículos y tres anexos. Como parte de la Administración del Acuerdo, las Partes establecen que existirá: la Comisión Administradora (artículo 23.1),²³

²⁰ La política fiscal tendrá como objetivos específicos: 1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos. 2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. 3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

²¹ El Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras, y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. Las inversiones se orientarán con criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica, y generación de equilibrios regionales y sectoriales. La inversión extranjera directa será complementaria a la nacional, estará sujeta a un estricto respeto del marco jurídico y de las regulaciones nacionales, a la aplicación de los derechos y se orientará según las necesidades y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los diversos planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados. La inversión pública se dirigirá a cumplir los objetivos del régimen de desarrollo que la Constitución consagra, y se enmarcará en los planes de desarrollo nacional y locales, y en los correspondientes planes de inversión.

²² CCE, dictamen 2-23-TI/23, 28 de julio de 2023, párr. 155.

²³ Esta deberá: “(a) velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de las disposiciones del presente Acuerdo; (b) supervisar la implementación de este Acuerdo y evaluar los resultados logrados en su aplicación; (c)

la cual estará integrada por representantes a nivel Ministerial de cada Parte, los Coordinadores del Acuerdo (23.2) y una Administración de los Procedimientos de Solución de Controversias (23.3). Es decir que el capítulo contiene los órganos encargados de ejecutar el Acuerdo, sus potestades, obligaciones y funcionamiento.

58. En los anexos se establecen las entidades que conformarán la Comisión Administradora y los Coordinadores del Acuerdo. Asimismo, se prevé la implementación de las decisiones aprobadas por la Comisión Administradora.

59. Los cambios que existen en el capítulo son los siguientes:

Tabla 8: Modificaciones con respecto a lo determinado en el Dictamen 2-23-TI/23.

Acuerdo previo al dictamen 2-23-TI/23	Acuerdo posterior al dictamen 2-23-TI/23
<p>Artículo 23.1: La Comisión Administradora (...)</p> <p>2. La Comisión deberá: (...)</p> <p>(e) aprobar el Código de Conducta para árbitros a los que se refiere el artículo 15.25 (Selección de Árbitros) para lo cual podrá considerar el resultado de las iniciativas multilaterales en la misma materia en las que participan ambas Partes;</p>	<p>Se eliminó la letra e, número 2, del artículo 23.1.</p>
<p>Artículo 23.1: La Comisión Administradora</p> <p>3. La Comisión podrá: (...) (b) adoptar, en cumplimiento de los objetivos de este Acuerdo, decisiones para: (vi) modificar el Código de Conducta para árbitros a los que se refiere el artículo 15.25 (Selección de Árbitros) (...).</p>	<p>Se eliminó el número vi, de la letra b, número 3, del artículo 23.1.</p>

3.6.2 Control de constitucionalidad del Capítulo 23

supervisar la labor de todos los órganos establecidos conforme a este Acuerdo, incluyendo los comités y grupos de trabajo; (d) aprobar en su primera reunión, salvo que las Partes acuerden algo distinto, las Reglas de Procedimiento y el Código de Conducta referidos en el Capítulo 24 (Solución de Controversias); (e) fijar el monto de la remuneración y los gastos que se le pagarán a los miembros de los paneles contemplados en el Capítulo 24 (Solución de Controversias); (f) conocer de cualquier otro asunto que pudiese afectar el funcionamiento del Acuerdo; y (g) aprobar en su primera reunión, salvo que las Partes acuerden algo distinto sus reglas de procedimiento”.

60. Los cambios que se han realizado en el capítulo *in examine* guardan armonía con lo dispuesto en el decisorio del Dictamen 2-23-TI/23.²⁴ Finalmente, al igual que en la decisión referida, se observa que el contenido del capítulo 23, “el cual se centra en la administración del Acuerdo y cómo este será ejecutado”,²⁵ guarda concordancia con la CRE y no transgrede ningún límite constitucional.

3.7. Capítulo 25 - Excepciones

3.7.1. Contenido del Capítulo 25

61. El capítulo 25 tiene 5 artículos. Esta trata sobre excepciones generales, seguridad esencial, tributación, divulgación de información y medidas para salvaguardar la balanza de pagos. El contenido del capítulo permanece igual en lo siguiente.
62. Sobre las excepciones generales, el artículo 25.1 indica que:
1. Para los efectos de los Capítulos 2 (Trato Nacional y Acceso a Mercados de Mercancías), 3 (Reglas de Origen y Procedimientos de Origen), 4 (Facilitación del Comercio y Procedimientos Aduaneros), 6 (Medidas Sanitarias y Fitosanitarias), 7 (Obstáculos Técnicos al Comercio) y 13 (Comercio Electrónico), el artículo XX del GATT de 1994 y sus notas interpretativas se incorporan a este Acuerdo y forman parte integrante del mismo, *mutatis mutandis*. Las Partes entienden que las medidas a que hace referencia el artículo XX (b) del GATT de 1994 incluyen las medidas en materia ambiental necesarias para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal, y que el artículo XX (g) del GATT de 1994 se aplica a las medidas relativas a la conservación de los recursos naturales vivos o no vivos agotables.
 2. Para los efectos de los Capítulos 10 (Comercio Transfronterizo de Servicios), 11 (Servicios Financieros), 12 (Servicios de Telecomunicaciones), 13 (Comercio Electrónico), 14 (Entrada Temporal de Personas de Negocios) y 15 (Inversión), el artículo XIV del AGCS de la OMC (incluyendo las notas al pie de página) se incorporan a este Acuerdo y forman parte integrante del mismo, *mutatis mutandis*. Las Partes entienden que las medidas a que se refiere el artículo XIV (b) del AGCS de la OMC incluyen medidas en materia ambiental necesarias para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal.
63. Sobre la seguridad esencial, se expresa cómo no se deberá interpretar el Acuerdo. En cuanto a la tributación, el artículo establece que “nada en este Acuerdo aplicará a medidas tributarias” ni afectará “los derechos y las obligaciones de cualquier Parte bajo cualquier convenio tributario”. Sin embargo, indica que “el artículo 2.2 (Trato Nacional) y aquellas

²⁴ CCE, dictamen 2-23-TI/23, 28 de julio de 2023. “Declarar la constitucionalidad del “Acuerdo de Asociación Comercial Entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica”, siempre y cuando se proceda a subsanar la inconstitucionalidad de los artículos 11.20, 15.20 al 15.35, incluyendo los anexos 15.18 y 15.26 del Acuerdo, los cuales son incompatibles con el artículo 422 de la CRE”

²⁵ *Id.*, párr. 247.

otras disposiciones en este Acuerdo necesarias para hacer efectivo dicho artículo, aplicarán a las medidas tributarias en el mismo grado que el artículo III del GATT 1994 aplicará a medidas tributarias”.

64. Las modificaciones que se han realizado al capítulo son únicamente respecto a la tributación y se exponen a continuación:

Tabla 9: Modificaciones con respecto a lo determinado en el Dictamen 2-23-TI/23.

Acuerdo previo al dictamen 2-23-TI/23	Acuerdo posterior al dictamen 2-23-TI/23
<p>Artículo 25.3: Tributación.</p> <p>6. (a) El artículo 15.20 (Sometimiento de una Reclamación a Arbitraje) aplicará a una medida tributaria que se alega como expropiatoria. (b) El artículo 15.11 (Expropiación e Indemnización) aplicará a medidas tributarias. Sin embargo, ningún inversionista podrá invocar el artículo 15.11 (Expropiación e Indemnización) como fundamento de una reclamación cuando se haya determinado de conformidad con este subpárrafo que la medida no constituye una expropiación. Un inversionista que pretenda invocar el artículo 15.11 (Expropiación e Indemnización) respecto a una medida tributaria, deberá primero someter a las autoridades competentes, al momento de entregar la notificación de su intención bajo el párrafo 3 del artículo 15.20 (Sometimiento de una Reclamación a Arbitraje), el asunto sobre si la medida no constituye una expropiación. Si las autoridades competentes no acuerdan examinar el asunto o si, habiendo acordado examinar el asunto, no acuerdan que la medida no constituye una expropiación, dentro de un plazo de 180 días después de que se les haya sometido el asunto, el inversionista podrá someter su reclamación a arbitraje, de conformidad con el artículo 15.20.3 (Sometimiento de una Reclamación a Arbitraje).</p>	<p>Se eliminan las letras a y b del número 6 del artículo 25.3 del Acuerdo.</p>

65. Posteriormente, se establecen otras exclusiones referentes a esta materia y a las medidas para salvaguardar la balanza de pagos.

3.7.2. Control de constitucionalidad del Capítulo 25

66. En este capítulo se han realizado dos cambios que propenden a que se elimine la existencia del sometimiento de una reclamación a arbitraje. Así, esta expulsión subsana lo dispuesto en el Dictamen 2-23-TI/23, para que el capítulo guarde conformidad con el artículo 422 de la CRE.
67. Adicionalmente, respecto al resumen realizado sobre el capítulo 25, el cual se centra en las excepciones respectivas del Acuerdo, la Corte Constitucional evidencia que tales disposiciones no transgreden límites constitucionales.

4. Dictamen

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

1. *Declarar* la constitucionalidad del “Acuerdo de Asociación Comercial Entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica”.
2. *Disponer* que se notifique a la Presidencia de la República el presente dictamen, a fin de que se haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional.
3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente

Juezas: Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, y Daniela Salazar Marín

DICTAMEN 2-23-TI/23S**VOTO CONCURRENTE**

Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, y Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”), respetuosamente formulamos un voto concurrente al dictamen de mayoría 2-23-TI/23S, emitido por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.
2. Aun cuando concordamos con la decisión de declarar la constitucionalidad del “Acuerdo de Asociación Comercial entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica” (“Acuerdo”), esta decisión se adopta una vez que se ha efectuado “una verificación de la subsanación del tratado internacional de conformidad con los estándares del dictamen 2-23-TI/23 [...], referente a la incompatibilidad de las disposiciones [de, entre otros, los capítulos 11 y 15] del Acuerdo con el artículo 422 de la CRE”.¹
3. Al respecto, es preciso aclarar que nosotras en el “dictamen 2-23-TI/23”, emitido en un inicio, realizamos un voto salvado, apartándonos de la decisión de mayoría,² al considerar, en esencia, “que no encontramos una justificación para sostener que los capítulos 11 y 15 del Acuerdo *in examine* contravienen el texto constitucional”.³ Por tanto, encontramos necesario reiterar nuestra posición y dejar en claro que, así como compartimos que el articulado actual es *constitucional*, también consideramos que lo eran las versiones originales de los capítulos 11 y 15 del Acuerdo.⁴

KARLA ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo

JUEZA CONSTITUCIONAL

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

¹ Dictamen de mayoría, párrs. 8 y 10.

² CCE, dictamen 2-23-TI/23, 28 de julio de 2023, voto salvado de las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez, Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, y Daniela Salazar Marín.

³ CCE, dictamen 2-23-TI/23, 28 de julio de 2023, voto salvado, párr. 29.

⁴ Así como los capítulos 9, 10, 13, 23, 25 del Acuerdo (analizados también en el dictamen de mayoría).

HILDA
TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente por HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, y Daniela Salazar Marín, anunciado en el dictamen de la causa 2-23-TI, fue presentado en Secretaría General el 30 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 09:49; y, ha sido procesado junto con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

223TI-626ab

**Caso Nro. 2-23-TI**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el primer día del mes de diciembre de dos mil veintitrés por el presidente de la Corte Constitucional y el voto concurrente conjunto de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Daniela Salazar Marín y Teresa Nuques Martínez, el cuatro y ocho de diciembre de dos mil veintitrés, 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 18-17-IN/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 18-17-IN

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

SENTENCIA 18-17-IN/23

Resumen: La presente sentencia desestima la demanda de acción de inconstitucionalidad presentada en contra del literal c) del artículo 19 de la resolución C.D. 100 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, relativo a una de las condiciones para acceder a la pensión de montepío. Para el efecto, la Corte evidenció que los cargos de la accionante no permiten formular algún problema jurídico para su análisis.

1. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 5 de abril de 2017, Cruz Teresa Márquez Encalada demandó la inconstitucionalidad del literal c) del artículo 19 de la resolución C.D. 100 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que contiene el Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, aprobada el 21 de febrero de 2006 y publicada en el registro oficial 225 de 9 de marzo de 2006 (“**resolución impugnada**”).
2. Mediante auto de 13 de junio de 2017, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de esta Corte admitió a trámite la demanda, negó la suspensión provisional de la disposición impugnada y requirió al Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas, así como se dispuso la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el registro oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
3. El 27 de mayo de 2022, la accionante, entre otros aspectos, reiteró la pretensión de su demanda.

2. Competencia

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

3. Disposición cuya inconstitucional se demanda

5. En su demanda, la accionante impugnó la totalidad del literal c del artículo 19 de la resolución impugnada, que señala:

Artículo 19.- No habrá derecho a pensión de montepío:

c. Si a la fecha de fallecimiento del causante, el cónyuge sobreviviente hubiere estado legalmente separado por su culpa, o simplemente separado por más de cinco (5) años.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Las pretensiones de la acción y sus fundamentos

6. La accionante pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada con fundamento en las siguientes alegaciones:

- 6.1. El literal c) del artículo 19 de la resolución impugnada priva del derecho al montepío a la cónyuge que mantenía vínculo matrimonial con el causante por el “simple hecho de una separación física por más de cinco años”, la que sería declarada, a criterio de la accionante, de manera “discrecional” por una trabajadora social del IESS. Específicamente, la accionante señaló lo siguiente:

[A] pesar de haber realizado por más de sesenta años el trabajo no remunerado del hogar, por el solo hecho de que mi difunto esposo vivía de lunes a viernes en otro lugar y pasaba conmigo los fines de semana durante diez años, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social me negó la pensión por seguro de muerte en base a (sic) un informe fraudulento realizado por la Trabajadora Social de la enunciada institución.¹

- 6.2. El literal c) del artículo 19 de la resolución impugnada, al establecer en una “simple resolución” del Consejo Directivo del IESS que no habrá derecho a pensión de viudez si a la fecha de fallecimiento del causante, el cónyuge superviviente hubiere estado separado por más de cinco años, vulneraría el

¹ Reverso de la hoja 15 del expediente constitucional.

principio de irrenunciabilidad de la seguridad social, establecido en el artículo 34 de la Constitución. Textualmente, la accionante menciona lo que sigue:

[M]ediante una simple Resolución, el Consejo Directivo del IESS viola este principio [el de irrenunciabilidad], y limita el derecho de la pensión por seguro de muerte a miles de mujeres y hombres por el solo hecho de haber estado separados por más de cinco años con el afiliado o jubilado, sin tomar en cuenta que muchas de estas personas se han dedicado por décadas al trabajo no remunerado del hogar, y por lo tanto, no han podido afiliarse, aportar y mucho peor jubilarse en el Sistema Público de Seguridad social (sic), como es mi caso señor Juez, que dediqué toda una vida al trabajo del hogar, y al momento de reclamar mi pensión por seguro de muerte o montepío, me encuentro con la sorpresa que el IESS me niega dicha pensión en aplicación del artículo 19 literal c) de la resolución C.D. 100 del Consejo Directivo del IESS.

B. Argumentos del IESS

7. El 11 de julio de 2017, el IESS solicitó que se rechace la demanda y se ratifique la constitucionalidad de la disposición impugnada. En respaldo de su pretensión, afirmó lo siguiente:
 - 7.1. Que de los artículos 193, 194, 195 y 196 de la Ley de Seguridad Social se puede advertir que los presupuestos de hecho, indispensables para configurar el derecho a las pensiones de viudez, orfandad u otros, son: a) el parentesco con el causante o convivencia en unión libre; y, b) la dependencia económica.
 - 7.2. En este contexto, indicó que el cumplimiento de la ley es obligatorio y aquello no constituye una excepción en el caso de cumplir requisitos para acceder a un derecho. Por consiguiente, consideró que, de llegar a faltar uno de los presupuestos referidos en el párrafo previo, no existiría la posibilidad de acceder al derecho a la pensión de viudez, orfandad u otros.
 - 7.3. El IESS afirmó que, respecto de la pensión de viudez, el legislador ha considerado que, para acceder al derecho, no es suficiente la relación de parentesco o la convivencia en unión libre, sino que además de dicha relación hace falta depender económicamente del causante. De ahí que la naturaleza de la pensión de montepío no es otra que un mecanismo de soporte para coadyuvar de alguna manera a cubrir los gastos del causante a favor de sus deudos, mientras estaba vivo.
 - 7.4. Asimismo, manifestó que no existe la inconstitucionalidad alegada por la accionante, por cuanto: (i) la norma impugnada simplemente desarrolla el concepto de dependencia económica conforme al fin de la pensión de montepío establecido en la Ley de Seguridad Social; y, (ii) la norma reconoce “el hecho

real” de que quien se encuentra separado por más de cinco años del causante, no depende económicamente del mismo.

7.5. También señaló que el artículo 370 de la Constitución establece con claridad y precisión la competencia entregada al IESS para regularse a sí mismo y para implementar normativa que permita efectivizar los derechos contenidos en la Ley de Seguridad Social y uno de ellos es el de montepío, que tiene carácter netamente económico pues, una vez alcanzado, se convierte en una pensión mensual, que cumple íntegramente con los requisitos exigidos por la ley.

7.6. Finalmente, la institución demandada enfatizó que, de no existir un riguroso control previo al otorgamiento de las prestaciones de la seguridad social, se estaría perjudicando gravemente al resto de afiliados pues el IESS es el responsable de precautelar la sostenibilidad del sistema de la seguridad social en el Ecuador.

8. Además, en el de 19 de abril de 2021, el IESS destaca que la demanda presentada por la accionante carece de una correcta y clara argumentación que demuestre la incompatibilidad del artículo 19 literal c) de la Resolución C.D. 100 con la Constitución de la República; en su opinión, de la demanda “no se advierte la subsunción del caso a la norma a aplicarse” y únicamente desde un interés particular se limita a enunciar las normas que considera vulneradas. Para fortalecer su argumento cita un extracto del argumento de la demanda “mediante una simple Resolución, el Consejo Directivo del IESS (...) limita el derecho de la pensión por seguro de muerte a miles de mujeres y hombres por el solo hecho de haber estado separados por más de cinco años con el afiliado jubilado” [énfasis eliminado].

C. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

9. El 17 de julio de 2017, la Procuraduría General del Estado solicitó que se rechace la demanda y se declare la constitucionalidad de la disposición impugnada. En respaldo de su pretensión, sostuvo lo siguiente:

9.1. La demanda presentada por la accionante carece de argumentos específicos y pertinentes que justifiquen la existencia de una incompatibilidad normativa, en consecuencia, incumple con lo previsto en el artículo 79.5. b de la LOGJCC.

9.2. Además, señala que el IESS tiene el deber ineludible de velar porque la determinación de la pensión de montepío se realice de manera ética y transparente, ya que de no existir este control riguroso, previo al otorgamiento de la respectiva pensión, se estaría perjudicando gravemente al resto de afiliados que poseen el derecho para acceder a los beneficios que confiere la seguridad social, pues su

alcance precisamente es el de precautelar el derecho que les asiste a los beneficiarios que acreditan el derecho a la pensión de viudez previsto en el Reglamento Interno del Régimen de Transición, del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

9.3. Por último, arguye que de la demanda presentada por la impugnante se desprende su afirmación de que estuvo separada de su cónyuge por más de diez años, con la que evidencia que incumple con los presupuestos exigidos en la normativa pertinente para hacerse acreedora a la prestación de montepío. Asimismo, dicha alegación demuestra que la accionante está desnaturalizando el control abstracto de constitucionalidad, pues pretende obtener el reconocimiento de una pensión de montepío al margen de la ley.

5. Análisis constitucional

- 10.** El artículo 79.5 de la LOGJCC² exige que la demanda de inconstitucionalidad contenga: i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance; y, (ii) los argumentos *claros, ciertos, específicos y pertinentes*, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. De esta manera, los accionantes deben cumplir con cierta carga argumentativa que permita a esta Corte realizar un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.³
- 11.** Lo señalado responde a que la Corte, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, debe analizar posibles inconstitucionalidades por cuestiones de forma y de fondo. Respecto de las de fondo, “las posibles incompatibilidades normativas entre las normas constitucionales y el contenido de las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad”.⁴
- 12.** En su jurisprudencia, esta Corte ha establecido varios supuestos en los que ha descartado una acción pública de inconstitucionalidad por evidenciar que los cargos planteados en la demanda no permiten formular un problema jurídico. Así, por ejemplo, en la sentencia 45-17-IN/21 de 11 de agosto de 2021, se estableció el supuesto de que, si en una demanda no existen argumentos de inconstitucionalidad, la Corte entiende que debe aplicarse el principio de presunción de constitucionalidad previsto en el artículo 76.2 de la LOGJCC, en virtud del cual es el accionante quien tiene la

² Artículo 79.5. a y b.

³ CCE, Sentencia 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35. En el mismo sentido, ver la sentencia 32-17-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 31.

⁴ CCE, sentencia 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.

carga de demostrar la inconstitucionalidad que alega. Textualmente, este Organismo señaló lo siguiente:

[E]l accionante se limita a expresar su inconformidad con lo resuelto en el decreto ejecutivo, pues considera que ‘los límites no son específicos en las unidades de linderación...’ [...] sin establecer qué disposiciones constitucionales se habrían infringido [...] Así se identifica que [...] sobre el argumento de que el decreto es contrario a la Constitución no señala las razones que justifiquen lo alegado. **Por consiguiente, esta Corte en aplicación del principio de presunción de constitucionalidad de la norma previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC descarta dichas alegaciones, debido a que solo existe una afirmación abstracta según la cual el decreto es contrario a la Constitución, sin que haya argumento alguno** (énfasis fuera de texto).

13. Asimismo, en la sentencia 31-17-IN/23 de 12 de octubre de 2023, esta Corte, ha precisado que escapa del ámbito de control abstracto de constitucionalidad las alegaciones que procuren obtener la declaración de violaciones de derechos cometidas por acciones u omisiones de autoridad pública o particular, pues estas tienen su vía a través de otras garantías constitucionales e incluso mediante la vía ordinaria.⁵
14. A partir de los supuestos referimos, se proceden a examinar los cargos de la accionante, contenidos en el párr. 6 *supra*. De esta manera, a partir del cargo esgrimido en el párrafo 6.1. *supra*, se advierte que la accionante únicamente expone su inconformidad con la aplicación de la disposición impugnada a su caso concreto, por cuanto su solicitud de otorgamiento de la pensión de montepío habría sido negada con base a un informe de una trabajadora social del IESS en el que no se habrían considerado las particularidades de la separación de la accionante con su cónyuge fallecido. En consecuencia, se advierte que la accionante pretende que la Corte se pronuncie respecto de la solicitud de concesión de la pensión de montepío, asunto que no corresponde a la acción pública de inconstitucionalidad. Por lo tanto, en esta sentencia no es posible formular un problema jurídico a partir del cargo examinado.
15. Sobre el cargo reseñado en el párrafo 6.2. *supra*, la accionante se limita a expresar su inconformidad con la norma impugnada, sin proporcionar un argumento claro, cierto,

⁵ Además de los ejemplos referidos, otros supuestos lo podemos encontrar en la sentencia 48-17-IN/23 de 16 de agosto de 2023. En esta sentencia la Corte desestimó una demanda de inconstitucionalidad porque no contenía cargos respecto de los cuales fuese posible efectuar un análisis en virtud de lo establecido en el artículo 79 de la LOGJCC. Específicamente, en este caso se estableció que el único cargo sobre el que podría existir un pronunciamiento “no señala cómo esta obligación exigida por la norma impugnada [...] resultaría contraria al deber de las y los ecuatorianos de ejercer la profesión con ética. En consecuencia, al no contar con un cargo mínimamente lógico sobre el cual pronunciarse, no resulta necesario entrar al fondo de este asunto”. Asimismo, en la sentencia 60-16-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, esta Corte ha precisado que escapa del ámbito de control abstracto de constitucionalidad cualquier alegación que busque un examen respecto de la legalidad de una disposición jurídica por existir mecanismos regulares para dicho efecto.

específico y pertinente sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución. Particularmente, la accionante afirma que la norma impugnada vulnera el principio de irrenunciabilidad de la seguridad social. Sin embargo, nunca especifica que derecho se permitiría renunciar aplicando dicha norma, así como tampoco fundamenta de manera alguna cómo la norma impugnada sería incompatible con el principio de irrenunciabilidad de la seguridad social. En consecuencia, la Corte se ve impedida de formular un problema jurídico a partir de este segundo cargo.

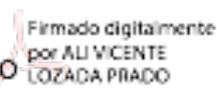
16. En virtud de lo referido, y al no identificar argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución, la Corte se ve impedida de formular algún problema jurídico. De esta manera, conforme al principio de presunción de constitucionalidad, la norma impugnada deberá presumirse tal, pues la accionante no ha proporcionado argumentos que cumplan con la carga argumentativa que permita vencer dicha presunción.⁶
17. Por lo señalado, esta Corte se ve impedida de realizar apreciaciones adicionales en el presente caso. Cabe mencionar que, de considerarlo necesario, es posible proponer una nueva acción que cumpla los requisitos dispuestos en la LOGJCC.
18. Finalmente, dada la situación de la accionante respecto de sus alegaciones relacionadas con la presunta vulneración concreta de sus derechos, se deja a salvo las vías impugnatorias que considere pertinentes.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la demanda de inconstitucionalidad identificada con el **18-17-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁶ La Corte ya ha resuelto en un sentido similar en varios casos, véase por todas ellas la sentencia 31-17-IN/23, 11 de octubre de 2023, párr. 41.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado**Juezas:** Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín**SENTENCIA 18-17-IN/23****VOTO SALVADO****Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 18-17-IN/23, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 22 de noviembre de 2023, formulamos el presente voto salvado.
2. La sentencia 18-17-IN/23 desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Cruz Teresa Márquez Encalada (“**accionante**”) en contra del literal c) del artículo 19 de la Resolución C.D. 100 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que contiene el Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, aprobada el 21 de febrero de 2006 y publicada en el Registro Oficial 225 de 9 de marzo de 2006 (“**norma impugnada**”). La norma impugnada establece: “Artículo 19.- No habrá derecho a pensión de montepío: [...] c. Si a la fecha de fallecimiento del causante, el cónyuge sobreviviente hubiere estado legalmente separado por su culpa, o simplemente separado por más de cinco (5) años”.
3. En la sentencia 18-17-IN/23, la Corte consideró que los argumentos de la accionante: i) exponen su inconformidad con la aplicación de la norma impugnada en su caso concreto y pretenden que la Corte se pronuncie respecto de su solicitud de concesión de la pensión de montepío; y, ii) no son claros, ciertos, específicos y pertinentes. Luego de exponer estas razones, la sentencia 18-17-IN/23 concluye que no es posible formular un problema jurídico y que se deja a salvo las vías impugnatorias que la accionante considere pertinentes para que exista un pronunciamiento en cuanto a su caso concreto. Así también, para fundamentar su decisión, la sentencia 18-17-IN/23 acude a sentencias anteriores de la Corte, principalmente a la sentencia 45-17-IN/21.
4. Nuestro disentimiento radica precisamente en que la sentencia 18-17-IN/23 haya optado por desestimar la acción pública de inconstitucionalidad sin siquiera plantear un problema jurídico, así como en que haya hecho referencia a criterios analizados en una sentencia anterior de la Corte que, según nuestro criterio, no son aplicables en este caso. Por lo que, a continuación, exponemos las razones que sustentan nuestra posición.

5. Primero, no coincidimos con la sentencia 18-17-IN/23 en la interpretación que hace de la demanda para fundamentar su decisión de desestimar la acción. La sentencia interpreta que la accionante buscaba un pronunciamiento de la Corte para su caso, específicamente en cuanto a su solicitud de concesión de la pensión de montepío ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. A nuestro criterio, si bien la accionante hace referencia a su caso concreto en la demanda, lo hace de forma ejemplificativa para demostrar cuál es el impacto de la norma impugnada en la realidad. Tal es el caso que la accionante, en su escrito presentado el 27 de mayo de 2022, indica:

Acuso la mala fe y deslealtad procesal por parte del representante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESE en alegato de fecha 20 de abril de 2021, ya que se pretende inducir a error a sus autoridades, alegando que mi planteamiento lo hago con el fin de obtener beneficios personales, afirmación que resulta por demás absurda, ya que mi pretensión en la demanda es la declaratoria de constitucionalidad de un acto normativo, en ningún momento estoy solicitando la declaratoria de un derecho a mi favor.

6. En nuestra opinión, no sólo que la intención de la accionante en este proceso es clara, sino que los argumentos relativos al impacto de la norma en casos concretos no necesariamente deben ser motivo para inadmitir o desestimar una acción pública de inconstitucionalidad. De hecho, en ciertas ocasiones tal argumentación puede ser útil para la Corte al momento de resolver este tipo de acciones y determinar la manera en que, por ejemplo, normas que en apariencia son neutras, pueden tener impactos discriminatorios o desproporcionados en ciertos grupos vulnerables. En múltiples ocasiones, la Corte ha tomado en cuenta el impacto de las normas impugnadas en la realidad al momento de realizar el control de constitucionalidad y, específicamente, al momento de analizar si una limitación de derechos es o no desproporcionada en relación con el fin que persigue. Así, por ejemplo, en la sentencia 34-19-IN/21 y acumulados, la Corte consideró dentro su análisis el contexto de violencia que viven las mujeres, así como la clandestinidad que se genera a partir de la penalización del aborto, y concluyó que las normas que prevenían la penalización del aborto consentido en casos de mujeres víctimas de violación eran inconstitucionales.¹ Esto no implica que la Corte deba resolver casos particulares en sentencias de acciones públicas de inconstitucionalidad; ciertamente el análisis constitucional debe ser abstracto, mas esto no impide que se tome en cuenta, al momento de decidir, el impacto de la norma en la realidad a luz de los ejemplos de su aplicación.

7. Segundo, consideramos que, una vez que una demanda de acción pública de inconstitucionalidad es admitida a trámite, a la Corte le corresponde realizar el control de constitucionalidad de las normas impugnadas. Según nuestro criterio, desestimar una acción pública de inconstitucionalidad sin realizar análisis de constitucionalidad alguno de las normas impugnadas, como lo hace la sentencia 18-17-IN/23, es contrario

¹ Ver, CCE, sentencia 34-19-IN/21 y acumulados, 28 de abril de 2021.

al principio de control integral que, de acuerdo con el artículo 76 de la Constitución, rige el control abstracto de constitucionalidad. Además, el hecho de desestimar una acción pública de inconstitucionalidad por la supuesta falta de argumentos claros, específicos y pertinentes es, en todo caso, un examen propio de la fase de admisión. De hecho, consideramos que la falta de argumentos claros no es una razón para, sin más, desechar una demanda ya que, inclusive en fase de admisión, el incumplimiento de este requisito podría ser subsanado de conformidad con fundamento en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. A pesar de ello, la sentencia 18-17-IN/23 desestima la acción, sin plantear problemas jurídicos por la supuesta falta de argumentos claros, a pesar de que la demanda superó la fase de admisión sin que siquiera se requiera a la accionante que complete su demanda.

8. A partir de los argumentos expuestos por la accionante en su demanda, estimamos que era viable plantear un problema jurídico en el que se analice si la limitación de derechos de la norma impugnada (*i.e.* limitar el acceso a la prestación de montepío al cónyuge sobreviviente que “por su culpa” hubiere estado legalmente separado del causante por más de 5 años), es compatible con los principios de competencia y reserva de ley reconocidos en los artículos 226 y 132 y 133, respectivamente. Al respecto, en varias ocasiones, la accionante cuestiona que se haya limitado su derecho a la seguridad social a través de, en términos de la propia accionante, una “simple Resolución del Consejo Directivo del IESS”. Específicamente, la Corte debió pronunciarse acerca de si es, o no, factible que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social establezca requisitos no previstos en la ley para acceder a una prestación de seguridad social (*i.e.* determinar los beneficiarios de una prestación).
9. Asimismo, en nuestra opinión, era viable que la Corte plantee un problema jurídico con el fin de determinar si la limitación del derecho a la seguridad social previsto por la norma impugnada es o no proporcional. Por lo que, consideramos que la Corte perdió la oportunidad de tomar en cuenta, dentro de este análisis, el factor de género que pudo ser determinante en este caso ya que todavía, de forma desproporcionada, las mujeres que dedican su vida a las labores de cuidado dependen económicamente de su pareja. En tales casos, es común que las mujeres no cuenten con una fuente de ingresos autónoma, ahorros propios y que ni siquiera puedan acceder, a título propio, a múltiples prestaciones de seguridad social. Para ellas, el beneficio de montepío podría ser la única fuente de ingresos luego de la muerte de su cónyuge. Dentro de este análisis, se pudo haber tomado en cuenta y dado alcance a múltiples normas de la Constitución que reconocen y buscan la protección del trabajo no remunerado y de cuidado que se realiza en el hogar (*e.g.* artículos 34 y 333). La propia accionante trae a colación esta problemática social en su demanda cuando manifiesta que la norma impugnada:

[l]imita el derecho a la pensión por seguro de muerte a miles de mujeres y hombres por el solo hecho de haber estado separados por más de cinco años con el afiliado o jubilado, sin tomar en cuenta que muchas de estas personas se han dedicado por décadas al trabajo no remunerado en el hogar, y por lo tanto, no han podido afiliarse, aportar y mucho peor jubilarse en el Sistema Público de Seguridad Social [...].

10. Tercero, estimamos que algunos de los criterios anteriores de la Corte que se citan en la sentencia 18-17-IN/23 (*i.e.* de la sentencia 45-17-IN/21) no son aplicables en este caso. Si bien los casos mantienen similitudes, existen diferencias sustanciales que, según nuestro criterio, no fueron tomadas en cuenta en la sentencia 18-17-IN/23 y que, más bien, se optó por limitarse a transcribir y utilizar fragmentos aislados de la sentencia referida. En efecto, en la sentencia 45-17-IN/21 no se desestimó una acción pública de inconstitucionalidad, sin plantear problemas jurídicos y realizar control de constitucionalidad alguno, exclusivamente por la falta de argumentos claros. En ese caso, la Corte sí realizó el examen abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas ya que resolvió un problema jurídico relativo a la posible incompatibilidad con el principio de competencia y, además, expresamente indicó que no encontró vicios de inconstitucionalidad de las normas impugnadas por la forma ni por el fondo.²
11. Por los motivos expuestos, nos apartamos del razonamiento y la decisión de la sentencia 18-17-IN/23, en cuanto consideramos que la Corte debió plantear problemas jurídicos, con base en los cargos expuestos por la accionante en la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, y realizar el examen abstracto de inconstitucionalidad correspondiente.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO

Firmado
digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo

JUEZA CONSTITUCIONAL

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín

JUEZA CONSTITUCIONAL

² Ver, CCE, sentencia 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021.

Razón: Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 18-17-IN, fue presentado en Secretaría General el 30 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 18:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 18-17-IN/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el debido respeto a las decisiones de la Corte Constitucional, manifiesto que no estoy de acuerdo con el análisis realizado en el voto de mayoría de la sentencia 18-17-IN/23, aprobada el 22 de noviembre de 2023. Así, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, emito este voto salvado.
2. Para contextualizar el presente voto, es importante identificar con claridad la norma impugnada. En su demanda, la accionante impugnó el literal c del artículo 19 de la resolución C.D. 100 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que contiene el Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, aprobada el 21 de febrero de 2006 y publicada en el registro oficial 225 de 9 de marzo del mismo año.
3. Dicha disposición determina que:

Artículo 19.- No habrá derecho a pensión de montepío:

c. Si a la fecha de fallecimiento del causante, el cónyuge sobreviviente hubiere estado legalmente separado por su culpa, o simplemente separado por más de cinco (5) años.
4. La accionante en su demanda establece que, de acuerdo con el artículo 3 de la Constitución de la República, al Estado le corresponde promover el efectivo goce de los derechos constitucionales, en particular, la seguridad social entre otros.
5. A la luz del artículo 34 de la misma Norma Suprema, argumenta que el derecho a la seguridad social es irrenunciable, por lo que al Estado le corresponde garantizar y hacer efectivo el ejercicio pleno de este derecho. Además, considera que esta prerrogativa incluye a las personas que realizan trabajo remunerado en los hogares.
6. En virtud de lo expuesto, considero que era pertinente formular un problema jurídico en el que se verifique si la disposición impugnada es contraria al derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 34 de la CRE.¹

¹ CRE, artículo 34: “El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad,

7. Respecto al derecho a la seguridad social, la Corte ha señalado que:

es un derecho irrenunciable, será deber y responsabilidad primordial del Estado, y se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, principios que deben observarse con especial atención para la creación, mantenimiento de cualquier prestación o proceso relacionado a este derecho.²

8. En este sentido, se podría observar que el derecho a la seguridad social se enmarca dentro de los derechos económicos sociales y culturales. Dicho derecho tiene como principal objetivo proteger a las personas frente a contingencias producidas por diferentes causas (*i.e.* enfermedad, maternidad, discapacidad, invalidez, desempleo, muerte, vejez).³

9. Sobre la pensión de montepío, la Ley de Seguridad Social en su artículo 9 (h) determina que “[f]orma parte de las prestaciones del seguro social aquellas [...] del afiliado o jubilado fallecido que reúne los requisitos de ley para recibir los beneficios de montepío, en pensiones de viudez u orfandad, y cualquier otro que, a falta de los anteriores, puede reclamar dichos beneficios según las normas del derecho sucesorio”.

10. A mi consideración, el derecho a la pensión de montepío es irrenunciable para aquellas personas que reúnen los requisitos para acceder a ella. Uno de estos grupos es justamente el de las o los cónyuges del asegurado o asegurada fallecida.

11. Respecto a este derecho, la Observación General 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU señaló que “incluye el derecho a *no ser sometido a restricciones arbitrarias* o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado” (énfasis añadido). En tal virtud, cuando se emite una ley que contemple restricciones arbitrarias para el ejercicio del derecho, esta se torna en inconstitucional.

12. En esta línea, el artículo impugnado por la accionante contiene dos restricciones al ejercicio del derecho a la seguridad social. Estas responden a (i) que exista una “separación

obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo”.

² CCE, sentencia 105-10-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 18.

³ CCE, sentencia 145-17-EP/23, 8 de marzo de 2023, párr. 65.

legal” entre los cónyuges, con responsabilidad del beneficiario de la pensión de montepío; y, (ii) que exista una separación por más de 5 años entre los cónyuges.

13. A mi consideración, dichos límites son poco objetivos como (i) la razón por la que los cónyuges se encuentran separados; y, (ii) al tiempo de separación entre ellos. Esto se reafirma cuando se refiere a “separación”, el cual es un término jurídico no determinado por parte de la legislación nacional. Distinta sería la situación si la norma se referiría a “divorcio” pues aquella institución se encuentra regulada por la ley de la materia.
14. Cuando se afirma que el derecho al montepío se pierde por la separación de los cónyuges, su interpretación se presta a confusiones pues la “separación” es un término subjetivo sujeto a la discrecionalidad de quien evalúa la situación. Dicha discrecionalidad se incrementa cuando se le confiere la capacidad de evaluar la “separación” de los cónyuges a un servidor público -trabajador social del IESS-, sin parámetros claros y objetivos.
15. De esta forma, las restricciones a las que me he referido generan que la norma sea contraria al derecho a la seguridad social y, por lo tanto, considero que debía declararse la norma como inconstitucional.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2023.12.07
10:13:53 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 18-17-IN, fue presentado en Secretaría General el 05 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 08:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

001817IN-626b2

**Caso Nro. 0018-17-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles seis de diciembre de dos mil veintitrés por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que el voto salvado conjunto de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, y, el día jueves siete de diciembre de dos mil veintitrés, el voto salvado de la jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, 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 10-21-IN/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 10-21-IN/23

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

SENTENCIA 10-21-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional del Ecuador resuelve la acción de inconstitucionalidad presentada por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones CONECEL S.A. en contra de los artículos 1, 2 y 16 de la Ordenanza Municipal del cantón Pichincha, provincia de Manabí, aprobada y sancionada el 20 de septiembre de 2018 y publicada en el Registro Oficial No. 910 de 13 de mayo de 2019, disposiciones que establecen el cobro de tasas por servicios de bomberos. Una vez realizado el análisis del caso, se resuelve desestimar la demanda al determinarse que no se transgrede los artículos 261 numeral 10, 264 y 300 de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de enero de 2021, la abogada María del Carmen Burgos Macías, procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones CONECEL S.A. (“**compañía accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad de norma, en contra de los artículos 1, 2 y 16 de la Ordenanza Municipal aprobada y sancionada el 21 de septiembre de 2018 (“**normas impugnadas**”) y publicada en el Registro Oficial, Edición Especial 910 de 13 de mayo de 2019, expedida por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pichincha, provincia de Manabí.
2. Mediante sorteo efectuado el 22 de enero de 2021, le correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, la misma que fue signada con el número 10-21-IN¹ y admitida a trámite mediante auto de la Sala de Admisión de 12 de abril de 2021.² El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial, Edición Constitucional número 168 de fecha 04 de mayo de 2021.

¹ La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 31 de marzo de 2021, certificó que en relación a la causa no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

² El Tribunal estuvo compuesto por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

3. La jueza sustanciadora con providencia de 07 de noviembre de 2023 avocó conocimiento del caso, y dispuso su notificación a los involucrados; además, solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pichincha que se pronuncie sobre la vigencia o sustitución de la ordenanza y en específico de las normas impugnadas.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto por los artículos 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, 98 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. La compañía accionante cuenta con la legitimación para presentar esta acción, la misma que ha sido presentada oportunamente, considerando además que se demandó la inconstitucionalidad por el fondo.³

3. Normas impugnadas

5. La compañía accionante impugna los artículos 1, 2 y 16 de la Ordenanza Municipal que Regula el Cobro de las Especies Valoradas, Tasas de Servicios de Bomberos y Permisos de Funcionamiento de los Locales, Centros Comerciales y de Negocios, Centros de Convención y Eventos, Entidades Públicas y Privadas, Restaurantes, Almacenes, Centros de Estudios, de Salud, Religiosos, Transporte, Espectáculos Públicos Permanentes y Temporales y de Todas las Edificaciones Destinadas a la Concentración Masiva de Población en el cantón Pichincha, provincia de Manabí.
6. El contenido de las normas impugnadas es el siguiente:

[...] Art. 1.- NATURALEZA.- El Cuerpo de Bomberos del cantón Pichincha es una entidad de derecho público adscrita al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pichincha, por mandato Constitucional y Legal, el mismo que presta el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, así como de apoyo en otros eventos adversos de origen natural o antrópico. Así mismo efectúa acciones de salvamento con el propósito de precautelar la seguridad de la ciudadanía en su respectiva circunscripción territorial.

³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 77.- Legitimación.- La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente [...] Art. 78.- Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas: 1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento [...]”.

Art. 2.- COMPETENCIA.- En base a lo que establece la Ordenanza de adscripción del Cuerpo de Bomberos del cantón Pichincha, le corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pichincha fijar el valor de las especies, tasas de servicios de bomberos, permisos de funcionamiento y demás que otorgue el Cuerpo de Bomberos de Pichincha.

Art. 16- FORMA DE COBRO: Los valores correspondientes al pago por concepto de tasas tiene su hecho generador en la prestación del servicio de bomberos, que adecúa el mismo en base de su actividad, medio de producción, riesgos y amenazas en la población, posibles afectaciones irreversibles a la flora y fauna, en el área urbana y rural, se tomará en cuenta los siguientes parámetros:

T=DFS+R: Tasa es igual a la Dimensión física acompañado del Servicio que brinda el establecimiento o entidad más el Riesgo que este Representa a la ciudadanía y al Cuerpo de Bomberos cantonal.

% RBU: Es la Remuneración Básica Unificada fijada anualmente por el Ministerio del Trabajo, y en base a su valor actual se establecerá el mecanismo de cobro de la Tasa por Servicios del Cuerpo de Bomberos del cantón Pichincha.

A más riesgos, mayor prevención y valor económico, clasificado en:

1.- Nivel Urbano y Rural con alto índice poblacional.

- a) Bajo: Del 0.1% hasta el 15% de una Remuneración Básica Unificada;
- b) Moderado: Del 16% al 30% de una Remuneración Básica Unificada;
- c) Alta: Del 31% al 100% de una Remuneración Básica Unificada; y,
- d) Especial-Preventivo: Urbano Hasta Dos Remuneraciones Básicas Unificadas.

2.- Nivel Rural, con alto índice de riesgo para la población, para los integrantes del Cuerpo de Bomberos, la flora y fauna protegida en zonas montañosas y de difícil acceso:

- a) Especial-Preventivo Alto: Hasta Dos Remuneraciones Básicas Unificadas.

4. Pretensión y fundamentos

4.1 De la compañía accionante

- 7. La compañía accionante alega que las normas impugnadas infringen los artículos 261 numeral 10, 264 y 300 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”).
- 8. Según la compañía accionante, la presente ordenanza invade la competencia otorgada exclusivamente al gobierno central, conforme a lo previsto en el artículo 261 numeral 10 de la CRE, estableciendo lo siguiente:

[...] es imprescindible determinar el ámbito de aplicación y objeto de la Ordenanza cuestionada, de tal forma que así se evidenciará que este cuerpo normativo invade materia

que no le es de su competencia, como en efecto sucede cuando se pretende regular el sector de las telecomunicaciones que es un sector estratégico de competencia del gobierno central [...] El referido acto normativo crea un tributo a la operadoras del servicio de telefonía por el cual pretende cobrar una tasa por funcionamiento, es decir sin contraprestación alguna. Por lo tanto pretende el cobro de un impuesto disfrazado de tasa. [...] solo al Estado central le compete la regulación del sector de las telecomunicaciones y la determinación del cobro de tasas o cualquier otro tributo para su funcionamiento. Los gobiernos locales, definitivamente, no tiene competencias [sic] para tales cometidos.

9. La compañía accionante agrega que el artículo 264 de la CRE establece las competencias exclusivas de los gobiernos municipales; en referencia a esto, menciona:

[...] El artículo 264 de la Constitución de la República establece claramente cuales con las competencias [sic] exclusivas de los gobiernos municipales y en ninguna de ellas consta la regulación a la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servidores móvil terrestre de radio, comunicación a celulares, televisión, radio emisora, radio ayuda fija y otras, además de la fijación de tasas por estos conceptos [...] El GAD de Pichincha ha actuado de manera improcedente, pretendiendo regular el sector de las telecomunicaciones a pretexto de una tasa que se origina en una Ordenanza inconstitucional.

10. En referencia a la presunta violación al artículo 300 de la CRE expresa lo siguiente:

[...] al no evidenciar contraprestación alguna y aun así pretender el cobro de una tasa por el mismo concepto el impuesto de patente (actividad comercial) se estaría configurando una duplicidad de tributos por el mismo concepto, lo cual vulnera los principios constitucionales de progresividad, eficacia y equidad tributaria recogidos en el art. 300 de la nuestra Carta Magna [sic] no existe contraprestación alguna por la emisión de la tasa de permiso ocasional o permanente, por consiguiente el cobro del tributo se está efectuando como requisito para operar, siendo el funcionamiento y la operación de las operadoras del servicio móvil avanzado de competencia exclusiva del gobierno central.

11. Agrega que:

[...] dejar la continuidad de la prestación de un servicio (telecomunicaciones), sometido a la precariedad de un permiso municipal, significa desde un punto de vista material, dejar en las manos de un Gobierno Autónomo Descentralizado la posibilidad de “autorizar” o “desautorizar” la prestación de este servicio, competencia que no tiene ni le corresponde. Enlazar, adicionalmente, esta ilegítima “autorización” al pago de una tasa [sic] exorbitante, resulta inaceptable y reñido con el régimen de competencias exclusivas establecidas en nuestra Constitución [...] lo realmente grave es la continuidad en el tiempo de este gravamen, cuyo importe es considerable y que no cumple con el presupuesto normativo de guardar relación con el costo de producción del servicio. Debe recordarse que la pretensión del GAD de Pichincha es que estos valores, tasados en salarios básicos unificados, deben satisfacerse cada vez que, según dicho GAD, dizque “caduque” este permiso (la duración por supuesto la pueden fijar a placer, vía ordenanza), y eso significa que, a largo plazo, el contribuyente, con

el pretexto de este “permiso” que no es competencia del GAD municipal, terminará satisfaciendo valores que excederán el valor mismo del activo de su propiedad, lo que la doctrina universalmente conoce como “tributo confiscatorio”.

12. Como pretensión, la entidad accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 2 y 16 del acto normativo contenido en la Ordenanza Municipal emitida por el concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pichincha, provincia de Manabí, publicada el 13 de mayo de 2019.

4.2 Argumentos del órgano emisor de la norma impugnada (GADM del Cantón Pichincha)

13. El GADM del cantón Pichincha dentro de su contestación dentro del requerimiento realizado por el auto de admisión de la presente acción de inconstitucionalidad, en referencia a su competencia para emitir dicha ordenanza expresa lo siguiente:

[...] Debemos indicar que las acciones del GAD Municipal del cantón Pichincha están enmarcadas en normas constitucionales y legales, y que la competencia de Cuerpo de Bomberos, radica en el numeral 13) del Art. 264 de la Constitución de la República, que indica: “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”; en concordancia con lo determinado en el Art. 55, letra m) del COOTAD que determina lo siguiente: “m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”; con esto se evidencia que el GAD Municipal del cantón Pichincha, tienen competencia exclusiva sobre la gestión de los Cuerpos de Bomberos. De igual forma el inciso cuarto del Art. 140 del COOTAD [...] este artículo claramente determina que la gestión de los SERVICIOS de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, por mandato constitucional es una competencia exclusiva de los GAD Municipales [...] existe un imperativo legal en el Art. 35 de la Ley de Defensa contra Incendios, para establecer dicho cobro [...].

14. Respecto a la presunta violación de competencias del gobierno central sobre la regulación del espectro radioeléctrico expresa lo siguiente:

[...] La parte actora manifiesta que no somos competentes para realizar el cobro de la tasa indicada en la ordenanza impugnada, argumentando que existe una violación al Art. 361 (sic) numeral 10) de la Constitución, al supuestamente violentar las competencias exclusivas del Gobierno Central, para regular el espectro radioeléctrico, sin embargo dicha ordenanza en ninguna parte de su normativa establece ese criterio, es decir al motivar esta acción constitucional con este fundamento jurídico, la misma carecería de derecho para fundamentar su demanda, ya que lo que se ataca, es la competencia del Cuerpo de Bomberos del cantón Pichincha, para realizar el cobro de la tasa por los servicios administrativos [...]

15. Agrega que:

[...] la normativa impugnada impone un tributo por el mismo hecho generador de la patente municipal, aduciendo que dicha tasa no implica ninguna contraprestación en favor del usuario, cuando es de público conocimiento que las patentes municipales gravan las actividades comerciales y profesionales; y, la tasa de servicio de los cuerpos bomberos [sic] se fija en base al servicio de prevención y mitigación de incendios que presta el Cuerpo de Bombero, el mismo que se adecúa en base a la actividad, medio de producción, riesgo y amenazas a la población; Tasa que está plenamente ligada a las competencias establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley de Defensa Contra Incendio. Debo indicar señores Jueces que el GAD Municipal del cantón Pichincha, conoce claramente cuáles son sus competencias y en ese sentido bajo ningún concepto estamos creando ningún tipo de impuesto, ya que los impuestos están fijados por la Ley, y en nuestra calidad de GAD Municipal, no tenemos esa competencia para crear impuesto, pero si la tenemos para cobrar tasas [...] (CONECEL S.A.) aduce de manera equivocada que la ordenanza impugnada, regula el sector de las telecomunicaciones, cuando dentro de la misma, en ninguno de los artículos impugnados, se grava esa actividad, argumentos esgrimidos que carecen de fundamentos, en virtud que la ordenanza grava con una tasa el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios [...]

- 16.** En referencia a la contraprestación que la compañía accionante aduce que no existe dentro del cobro de la presente tasa, responde en los siguientes términos:

[...] primero aclarando las conceptualizaciones que hace CONECEL S.A., en cuanto al concepto de tasas, son equivocadas, ya que el tipo de tasas que cobra la presente ordenanza que se impugna, a través de su Art. 16, como hemos manifestado anteriormente, nacen para satisfacer una necesidad colectiva por la prestación de un servicio público, por lo tanto existe una contraprestación, ya que los Cuerpos de Bomberos se encargan de mitigar y evitar la propagaciones [sic] de incendio, y la mencionada tasa se encuentra contemplada en lo determinado en el COOTAD y de la Ley de Defensa Contra Incendio.

- 17.** También expresa el GADM que el legitimado activo no evidencia con precisión que las normas impugnadas son contrarias de manera evidente a las disposiciones constitucionales que aduce como violentadas, por ende, no se observa la presunta inconstitucionalidad que aduce la compañía accionante, afirma que la demanda no cumple con una indicación precisa de los motivos de la incompatibilidad de las normas impugnadas con la Constitución, al no ser clara, específica, pertinente y suficiente.

4.3 Argumentos de la Procuraduría General del Estado

- 18.** La Procuraduría General del Estado (“PGE”) detalla las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, mencionándolo de la siguiente manera:

La Constitución, de igual manera, ha establecido las competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante GADS) en su artículo 264. En efecto en su numerales 2 y 5 podemos encontrar la competencia exclusiva de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo, y para aquello podrá también crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejorar mediante ordenanza. [...] la creación de tasas o contribuciones [sic] por parte de los GADS es en relación al uso del suelo. Por su parte, el numeral 13 también determina como competencia exclusiva de los GADS, la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

19. En esta línea, la PGE expresa que la misma Constitución reconoce a los GADs facultades legislativas sujetándose a las competencias y atribuciones que la misma Constitución otorga, además de manera complementaria expresa que el artículo 57 y 83 letra a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) determina el ejercicio de la facultad normativa en las materias de su competencia, lo que pueden ejercer por medio de la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones.
20. También haciendo alusión al artículo 55 del COOTAD, la PGE sostiene que a los GADS les corresponde la gestión de servicios de prevención, protección, socorro, y extinción de incendios. Menciona que, conforme al artículo 35 de la Ley de Defensa contra Incendios, los primeros jefes de bomberos serán los que concederán permisos anuales y cobrarán tasas de servicios, en concordancia con el artículo 274 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana que expresa que los cuerpos de bomberos son entidades de derecho público adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos.
21. Por lo expuesto, la PGE expresa que la ordenanza busca la regulación de concesiones de permisos anuales y cobro de tasas de servicios conforme la Ley de Defensa contra Incendios, no un cobro de una tasa por el servicio que presta el sector de telecomunicaciones, siendo éste un argumento equivocado de la compañía accionante; sin embargo, expresa que en las normas impugnadas podrían existir términos o definiciones conceptuales que, para la aplicación directa de las tasas, ameritarían ser revisados a efectos de ser ajustados de manera técnica, precisa y específica con el texto constitucional.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

22. Considerando los argumentos esgrimidos por la compañía accionante, esta Corte se pronunciará sobre la presunta incompatibilidad entre las normas impugnadas y el artículo 261, numeral 10, de la Constitución, en lo relativo a la competencia exclusiva del

gobierno central sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones; y, el artículo 264 en lo relativo a las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

- 23.** Además, a criterio de la compañía accionante, las normas impugnadas contravienen los principios de progresividad, eficacia y equidad tributaria consagrados en el artículo 300 de la Constitución; sobre la base de este cargo, esta Corte identifica que la alegación central está dirigida a que se establece el cobro de una tasa exorbitante, en este sentido, considerando que el artículo 16 de la Ordenanza es el que establece “la forma de cobro”, es pertinente analizar este cargo respecto de la presunta afectación del principio de progresividad, descartando así, el análisis de los demás principios establecidos en el artículo 300 de la CRE.
- 24.** En virtud de lo anterior, esta Corte identifica los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos en la presente sentencia:

¿Los artículos 1, 2 y 16 de la ordenanza municipal contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto a la competencia del gobierno central en la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo y 264 respecto a las competencias exclusivas de los gobiernos municipales?

¿El artículo 16 de la ordenanza municipal es incompatible con el principio constitucional tributario de progresividad previsto en el artículo 300 de la Constitución?

6. Resolución de los problemas jurídicos

- 6.1. ¿Los artículos 1, 2 y 16 de la ordenanza municipal contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto a la competencia del gobierno central en la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo y 264 respecto a las competencias exclusivas de los gobiernos municipales?**

- 25.** La compañía accionante impugna las normas 1, 2 y 16 de la ordenanza municipal mencionada en el párrafo 5 *supra*. Su artículo 1 se refiere a la naturaleza del Cuerpo de Bomberos, determinando que es una entidad de derecho público adscrita al GAD Municipal del cantón Pichincha, que presta el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, y además, apoya en otros eventos adversos de origen natural y antrópico; se establece asimismo que el Cuerpo de Bomberos lleva a cabo acciones dirigidas a precautelar la seguridad de la ciudadanía. El artículo 2 establece que al GAD

Municipal del cantón Pichincha le corresponde fijar, entre otros rubros, la tasa de servicio de bomberos; y, el artículo 16 establece la manera en cómo se realizará el cobro de la tasa, incluyendo los parámetros de dimensión física, riesgo que representa, el porcentaje de remuneración básica unificada sobre el cual se ejecutará el cobro de conformidad con el índice de riesgo (bajo, moderado, alta, especial preventivo y especial preventivo alta).

- 26.** Bajo este contexto, en primer lugar, es pertinente precisar que la Constitución de manera taxativa prescribe cuales son las competencias exclusivas de los diferentes niveles de gobierno, en este sentido, el artículo 261 numeral 10, establece como competencia exclusiva del Estado central: “el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.
- 27.** Por su parte, sobre las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, el artículo 264 de la Constitución establece que, entre sus facultades estará: “5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras” y “13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.”
- 28.** De esta forma, se comprende que la Constitución busca mantener determinadas competencias bajo el Estado central, por cuanto, existen sectores estratégicos que de acuerdo con el artículo 313 de la CRE⁴ son de control exclusivo del Estado por su decisiva influencia económica, social, política o ambiental, en este caso, el sector de telecomunicaciones. Bajo esta premisa, el COOTAD en su artículo 111 señala que la rectoría y gestión de dichos sectores estratégicos le corresponde al gobierno central, sin perjuicio que otras facultades puedan ser concurrentes con los diferentes niveles de gobierno.⁵
- 29.** En el presente caso, a criterio de la compañía accionante, los artículos impugnados de la ordenanza materia de esta acción, regulan el sector de telecomunicaciones, siendo esta una competencia exclusiva del gobierno central, por cuanto, se crea un tributo a las operadoras del servicio de telefonía por el cual se pretende cobrar una tasa de funcionamiento sin recibir contraprestación alguna.
- 30.** Bajo esta línea, la compañía accionante indica que el artículo 264 de la CRE expresa cuáles son las competencias exclusivas de los GADs municipales, y menciona que en

⁴ CRE. Art. 313 expresa que: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. [...]”.

⁵ CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 33.

dicho artículo no se encuentra la regulación del sector de telecomunicaciones, siendo este una competencia exclusiva del Estado central.

- 31.** Frente a estas alegaciones, tanto el GAD municipal del cantón Pichincha, como la PGE, han detallado que dicha norma se refiere al cobro de una tasa por servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, siendo esta tasa por mandato constitucional competencia del GAD municipal del cantón Pichincha, es así, que –a criterio de estas entidades- la ordenanza no invadiría ninguna competencia del Estado central.
- 32.** En este sentido, el artículo 264 de la CRE, numeral 13, establece que será competencia exclusiva de los gobiernos municipales: “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”; esta competencia también se encuentra determinada en el COOTAD en su artículo 55 letra m), el cual expresa que los GADs tienen la facultad de: “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”, así mismo el artículo 140 en su inciso cuarto ibídem expresa: “La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ejercerá con sujeción a la ley que regule la materia.”; en esta misma línea la Ley de Defensa contra Incendios en su artículo 35 menciona que:

[...] Los primeros jefes de los cuerpos de bomberos del país, concederán permisos anuales, cobrarán tasas de servicios, ordenarán con los debidos fundamentos, clausuras de edificios, locales e inmuebles en general y, adoptarán todas las medidas necesarias para prevenir flagelos, dentro de su respectiva jurisdicción, conforme a lo previsto en esta Ley y en su Reglamento.

- 33.** Bajo este orden de ideas, se colige que los GADs municipales tienen la facultad gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, y con base a esta potestad, están habilitados para establecer tasas por servicios del cuerpo de bomberos, considerando su potestad tributaria contemplada en el numeral 5 del artículo 264 de la CRE.⁶ En este punto, es importante hacer notar que, de acuerdo al artículo 140 del COOTAD los cuerpos de bomberos son entidades adscritas a los GADs municipales.

⁶ De conformidad con la sentencia 15-14-IN/20 del 21 de octubre de 2020 se establece la facultad que tiene los GADs para imponer tasas por medio de tasas en los siguientes términos: “[...] Al respecto, el artículo 120.7 de la Constitución establece que la Asamblea Nacional creará, modificará o suprimirá tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados. Posteriormente, el artículo 264.5 de la Constitución dispone que los gobiernos descentralizados municipales crearán, modificarán o suprimirán, mediante ordenanza, tasas. Dicha facultad tributaria, se encuentra regulada en los artículos 55.e y 186 del COOTAD”.

- 34.** Ahora bien, de la revisión de los artículos impugnados, su finalidad es establecer una tasa por servicios de bomberos para prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que en un supuesto, se podrían generar en las instalaciones o establecimientos de las telefónicas que se encuentren en la circunscripción territorial del GAD del cantón Pichincha.
- 35.** Además, esta Corte deja en claro que los controles que el cuerpo de bomberos debe realizar de forma preventiva sobre establecimientos físicos relacionados con el sector de telecomunicaciones ubicados en una determinada circunscripción territorial no significa ejercer una competencia del estado central; es así, que el cobro de esta tasa por el servicio que proporciona esta entidad, no necesariamente se relaciona con el título habilitante o giro de negocio de un determinado establecimiento o construcción.
- 36.** En este contexto, se descarta la alegación de la compañía accionante respecto de que dicha ordenanza invade competencias del Estado central conforme a lo establecido en el artículo 261 numeral 10, por cuanto, se ha verificado que dicha ordenanza en sus artículos 1, 2 y 16 establece el cobro de una tasa por servicios de bomberos, siendo esta una facultad otorgada por la Constitución en su artículo 264, numerales 5 y 13 y regulada por normas infraconstitucionales como lo es el COOTAD y la Ley de Defensa contra Incendios.
- 37.** Por lo expuesto, este Organismo concluye que los artículos 1, 2 y 16 de la ordenanza impugnada, no contravienen los artículos 261 numeral 10 y 264 de la CRE.

6.2. ¿El artículo 16 de la ordenanza municipal es incompatible con el principio constitucional tributario de progresividad previsto en el artículo 300 de la Constitución?

- 38.** Uno de los principios tributarios que rigen en el régimen tributario ecuatoriano es el de progresividad. El principio de progresividad en materia tributaria se refiere a que el tributo a cobrar se grava de acuerdo a la riqueza de los sujetos pasivos en manera proporcional a su incremento, siendo una derivación del principio de equidad.⁷ El principio se dirige a observar la capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo tomando en cuenta que dicho principio no se encuentra implícito en la CRE.

⁷ CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 45.

- 39.** Cuando se relaciona el principio de progresividad frente a la capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo, se encadena también con el principio de no confiscatoriedad, por cuanto, el tributo se debe aplicar de tal manera que no afecte la propiedad individual del contribuyente. En este sentido es imperante hablar de este principio, por cuanto, la compañía accionante entre sus alegaciones hace alusión a que esta tasa es confiscatoria, es así, que es importante dilucidar este elemento dentro de este análisis.
- 40.** En esencia, el principio de no confiscatoriedad protege de manera individual la propiedad privada y es un escudo para garantizar y evitar cualquier tipo de práctica fiscal que atente contra los contribuyentes, por ende, el principio deja a un lado todo tipo de carga tributaria que afecte la propiedad del individuo, pero cabe detallar que dicho principio no va dirigido a la imposición de una determinada tarifa de un tributo sino, se dirige a la tutela de la propiedad y sus funciones individuales, sociales y ambientales.
- 41.** Al relacionar el principio respecto a la propiedad privada y la recaudación tributaria, también esta Corte ha señalado que bajo ninguna circunstancia los tributos pueden traducirse en un acto de confiscación. Conforme al desarrollo jurisprudencial de la Corte sobre el principio de no confiscatoriedad en materia tributaria y, concretamente en cuanto a tasas, se ha precisado que que si el cobro de una tarifa es superior a los costos en los que incurrió el sujeto activo para la **(i)** la prestación de un servicio público colectivo; **(ii)** el aprovechamiento especial o la utilización privativa de un bien de dominio público; o **(iii)** la ejecución de una actividad administrativa individualizada, entonces, deriva en confiscación.⁸ De esta forma, se colige que debe existir proporcionalidad entre la recaudación y el respeto a la propiedad; cuestión que en materia de tasas se encuentra atado a los costos en los que se incurre para prestar el servicio.
- 42.** En la implementación de las figuras del régimen tributario, se debe procurar un equilibrio entre la recaudación y el respeto a la propiedad, ya que, si bien el Estado puede gravar las actividades económicas y formas de manifestación de la riqueza para financiar el gasto público, ello no puede derivar en tributos confiscatorios que terminen por *arrebatar* la propiedad a los particulares.
- 43.** Ahora, es importante aclarar que el principio tributario de progresividad adquiere determinada particularidad cuando se refiere a tasas, por cuanto, el fin de este principio dentro de una tasa no necesariamente se encamina a encomendarle una carga proporcional al contribuyente, sino más bien a la carga del accionar estatal del que se

⁸ CCE, Sentencia 46-18-IN, 06 de septiembre de 2023, párr. 76. Ver, CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 68.

beneficia el sujeto pasivo de la tasa (la prestación de un determinado servicio público colectivo, la ejecución de una actividad administrativa individualizada, o la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público).⁹

44. La compañía accionante alega que se realiza un cobro exorbitante y que la tasa excederá el valor del mismo activo de la propiedad con el pasar del tiempo, alegando que la tasa es confiscatoria. La compañía accionante al referirse a la norma impugnada que determina el cobro de la tasa que es el artículo 16 de la ordenanza, lo cita de manera incompleta, sin considerar la totalidad de la norma, obviando citar los tres incisos finales.
45. Bajo esta consideración de la integralidad del artículo 16 de la ordenanza, se observa que esta norma establece que el cobro de la tasa será relacionado con la proporción del riesgo y prevención que es el beneficio que brinda el órgano estatal, tanto en nivel rural, como en nivel urbano, es decir, a más riesgo mayor prevención, en consecuencia, entre más sea el riesgo mayor será el cobro de la tasa por servicios de bomberos.
46. Además, de una revisión integral de la ordenanza, se identifica que este artículo se vincula directamente con el artículo 17 del referido acto normativo,¹⁰ que establece las tarifas por el cobro de dicha tasa de acuerdo con la clasificación de establecimientos o entidades, su dimensión física y el grado de riesgos (bajo, medio, alto, especial-preventivo), determinando el porcentaje a aplicar respecto de una remuneración básica unificada. En el caso específico de antenas y torres de compañías de telecomunicaciones se les ha categorizado en un nivel de riesgo “ALTO ESPECIAL PREVENTIVO”; correspondiendo el pago de tres remuneraciones básicas unificadas; de lo que se colige que, este nivel es el más alto en riesgo por la condición y naturaleza de estas estructuras.
47. En definitiva, se ha identificado que el artículo 16 impugnado por la compañía accionante establece la fórmula de cálculo para el cobro de la tasa por servicios de bomberos, determinando una proporcionalidad entre el servicio y el nivel de riesgo de las estructuras o establecimientos. Como lo ha manifestado esta Corte, el principio de progresividad

⁹ CCE, sentencia 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 48.

¹⁰ El artículo 17 de la ordenanza establece lo siguiente: “[...] Art. 17.- Variantes Futuras.- Las modificaciones que se realicen en lo venidero a los valores fijados, llámense descuentos, exoneraciones o aumentos económicos en esta ordenanza, serán adecuadas en relación a la situación o circunstancia económica y social en general del cantón, la provincia y el país, a los requerimientos de los usuarios y población en general. El Alcalde o Alcaldesa solicitará al Jefe o Jefa del Cuerpo de Bomberos, previa decisión final ante la Corporación en pleno, un informe escrito que contenga todos los pormenores, incluidas las conclusiones y sugerencias respectivas.

Se fija dentro de ésta Ordenanza la Tabla de Cobro de Tasas de Bomberos para los locales, entidades y otras que operan o ejercen actividades tanto públicas como privadas en el cantón Pichincha [...]”.

frente a una tasa, no se refiere a su cobro de acuerdo a la riqueza del sujeto pasivo, sino que es una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficiaría. Por lo tanto, el artículo 17 establece cual será la tarifa que se cobrará de acuerdo al nivel de riesgo que representan las estructuras de empresas de telecomunicaciones, por lo que, no se observa una afectación al principio de progresividad, pues se entiende que, a mayor riesgo, mayor será el beneficio que ofrecerá el cuerpo de bomberos, en cuanto a una eventual necesidad de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, o apoyo en eventos adversos de origen natural o antrópico.

48. También en cuanto al principio de no confiscatoriedad, observamos que la naturaleza de la tasa actúa de conformidad con el servicio prestado y el riesgo de un determinado establecimiento de tal modo que no se evidencia una limitación injustificada al derecho a la propiedad por el cobro de la tasa en vista de que se establece cuáles son las tarifas a cobrar de acuerdo con la clasificación de riesgos fijada en la misma ordenanza.
49. En conclusión, esta Corte no identifica que el artículo 16 de la ordenanza impugnada sea contrario al principio de progresividad previsto en el artículo 300 de la CRE.

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción de inconstitucionalidad número 10-21-IN.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

1021IN-61ade



Caso Nro. 10-21-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia 9-21-IA/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 9-21-IA

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

SENTENCIA 9-21-IA/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza si el acto impugnado constituye un acto administrativo con carácter y efectos generales. Se desestima la demanda por incompetencia de esta Magistratura, pues el Decreto Ejecutivo 151 no es objeto de la presente acción, dado que no tiene la capacidad de producir efectos jurídicos generales.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de diciembre de 2021, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (“**CONAIE**”), la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (“**CONFENIAE**”), la Comunidad A’i Cofán de Sinangoe, el Frente Nacional Anti Minero, el Consejo de Gobierno Shuar Arutam, la Asociación de Propietarios de Tierras Rurales del Norte del Ecuador, Amazon Frontlines, Gabriela Estefanía Fraga Delgado, Oswaldo Milton Arciniegas Fuertes, Carlos Zorrilla Cot, y Viviana Isabel Idrovo Mora (en conjunto, “**accionantes**”) presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra de actos administrativos de carácter general —por la forma y el fondo— en contra del Decreto Ejecutivo 151, publicado en el Sexto Suplemento al Registro Oficial 512, del 10 de agosto de 2021, expedido por el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, que contiene el “Plan de Acción para el Sector Minero del Ecuador” (“**Decreto Ejecutivo 151**”).
2. Por sorteo electrónico del 22 de diciembre de 2021, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. En auto del 24 de marzo de 2022, esta Corte Constitucional admitió a trámite la acción; rechazó el pedido de suspensión provisional del acto impugnado; corrió traslado al presidente de la República del Ecuador (“**Presidente**”), a fin de que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad del acto impugnado y remita el expediente con informes y demás documentos que le dieron origen; y, puso en

conocimiento del público la existencia de este proceso.

4. Mediante escritos de 20 y 30 de mayo de 2022, la Procuraduría General del Estado (“PGE”) y el Presidente remitieron informes respecto a la constitucionalidad del acto impugnado.
5. Con auto del 15 de septiembre de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento y requirió al Presidente y a la PGE informe sobre la vigencia del Decreto Ejecutivo 151, lo cual fue atendido por las entidades a través de escritos del 22 de septiembre de 2023.

2. Acto cuya constitucionalidad se cuestiona

6. De una revisión a la demanda, se desprende que: **(i)** por la forma, se tiene como acto impugnado al Decreto Ejecutivo 151 como un todo; y, **(ii)** por el fondo, se tiene como disposiciones impugnadas a sus artículos 4 (literales a, b, d, e), 13, y 16, así como sus disposiciones transitorias segunda, tercera y quinta, las cuales establecen:

Artículo 4.- Dentro de los próximos 100 días, *el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables* deberá ejecutar, con el apoyo de las demás entidades competentes y de la industria relacionada, las siguientes acciones:

- a) Difundir a nivel nacional las condiciones en las que la minería legal y responsable debe desarrollarse en el país, en beneficio de las comunidades, del interés general de toda la ciudadanía, y con respeto y cuidado al medio ambiente. Dicha difusión incluirá los siguientes ejes y debe estar enfocada a proveer información clara y transparente sobre: (i) los beneficios provenientes de la minería y las condiciones en las que se ejecutan las actividades mineras especialmente en las comunidades ubicadas en la zona de influencia directa de los proyectos; (ii) los tributos provenientes de la minería, y los programas que se desarrollan en beneficio de las comunidades y del interés general de toda la ciudadanía; (iii) implementar programas de capacitación sobre las actividades mineras para la zona de influencia directa e indirecta de los proyectos, utilizando mecanismos de coordinación con actores directos e indirectos de la industria; (iv) difusión de la política pública en la materia para generar condiciones idóneas de gobernanza y gobernabilidad necesarias para el desarrollo de los proyectos mineros.
- b) Impulsar y promover la generación de normativa sobre los procesos de consulta previa, libre e informada a los pueblos y nacionalidades indígenas para los casos en que las decisiones o autorizaciones gubernamentales puedan influir en sus territorios, conforme a los lineamientos determinados por la Corte Constitucional del Ecuador en los respectivos dictámenes y sentencias.
[...]

- d) Trabajar en coordinación con *el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica* para que se adopten las medidas oportunas con el objeto de que los actos administrativos previos y demás permisos ambientales y de agua relacionados con la industria minera sean atendidos de manera oportuna y no interfieran con los compromisos de inversión planificados por parte de los titulares mineros.
- e) Instruir a la *Empresa Nacional Minera ENAMI EP* en la toma de acciones para desarrollar y facilitar los acuerdos asociativos a fin de permitir la participación de inversionistas privados en los proyectos que están a su cargo.
[...]

Artículo 13.- Disponer al *Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables* que, en el plazo de tres meses contados a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo, *modifique* el Instructivo de Otorgamiento de Concesiones Mineras Minerales Metálicos para el otorgamiento de concesiones mineras metálicas y áreas caducadas o que hayan sido devueltas o revertidas al Estado, con el objetivo de establecer condiciones que garanticen el trato justo y equitativo para la participación de actores nacionales e internacionales en el sector minero. El *Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables* deberá dictar directrices claras a las diferentes oficinas zonales con el fin de evitar la duplicidad innecesaria de trámites administrativos y garantizar la certeza y seguridad jurídica de los administrados.
[...]

Artículo 16.- Disponer al *Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables* que, dentro del plazo de un mes contado a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, remita a la Presidencia de la República el proyecto de conformación del Consejo Consultivo Minero Público-Privado, que tendrá el objetivo de promover la participación de la sociedad civil en la construcción organizada de la gobernanza pública minera.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

[...]

SEGUNDA.- En el plazo de dos meses, contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, el *Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica*, en coordinación con el *Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables*, revisarán de manera coordinada los procesos de otorgamiento de permisos, autorizaciones, registros, auditorías, licencias y demás actos administrativos relacionados con el sector minero, que se encuentren en trámite y pendientes de ser atendidos, y dispondrán que se tomen las acciones pertinentes para que estos procesos sean considerados como prioritarios, además implementarán un plan de acción inmediato para garantizar el despacho de los procesos pendientes en un tiempo que no podrá ser superior a un plazo de tres meses.

El incumplimiento de esta disposición será informado a la Secretaría General de la Administración Pública y Gabinete de la Presidencia y en caso de existir incumplimientos, se deberá informar el proceso pendiente, la razón de su incumplimiento y el funcionario responsable.

TERCERA.- En el plazo de dos meses, contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, el *Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica*, en coordinación

con el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, emitirán un Acuerdo Interministerial, en el marco de sus competencias y respetando el principio de coordinación y cooperación, para el otorgamiento eficiente y oportuno de permisos ambientales y de agua, que cumplan con absoluta rigurosidad la normativa ambiental y de agua, en el que se optimicen los tiempos para su emisión y se prioricen los controles ex post. En dicho Acuerdo se establecerán lineamientos claros para evitar la demora en el despacho de trámites administrativos, y evitar que se perjudiquen los derechos de los administrados por falta de atención oportuna.

[...]

QUINTA.- En el término de 30 días contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, el *Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en coordinación con el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables*, elaborarán un Acuerdo Ministerial para el otorgamiento del acto administrativo previo previsto en el artículo 26 de la Ley de Minería, referente a la eventual afectación del recurso hídrico y sobre el orden de prelación de acceso al agua, para lo cual se deberá considerar el principio de eficiencia, eficacia y simplificación de trámites administrativos.

[énfasis agregados]

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de los accionantes

7. En lo referente a una presunta inconstitucionalidad *por razones de forma*, los accionantes argumentan en su demanda que el Decreto Ejecutivo 151 ha vulnerado los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas (i) a la consulta previa, libre e informada y (ii) a la consulta prelegislativa (CRE, art. 57, num. 7 y 17).¹
8. Resaltan que, si bien el acto impugnado constituye un decreto ejecutivo, el derecho a la consulta prelegislativa sí abarca a este tipo de actos, pues “la Corte Constitucional en su sentencia No 20-12-IN/20 del 1 de julio de 2020, aclaró que [... la consulta antes de la adopción de una “una medida legislativa”] no se reduce a medida legislativa en estricto sentido, sino que incluye a medidas administrativas emitidas por cualquier autoridad”.

¹ Constitución, “Art. 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: [...] 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; [...]. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. [...] 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”.

9. Continuando, afirman que, dado que el Decreto Ejecutivo 151 “se dirige a impulsar la política minera tanto en proyectos en curso como en proyectos futuros” y que “la mayor parte de concesiones mineras se encuentran en la Amazonía Ecuatoriana”,² “razonablemente se podía advertir que afectará al menos a los territorios de la nacionalidad shuar (especialmente en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe) y de la nacionalidad kichwa (Zamora, Azuay, Chimborazo y Cañar)” por “los efectos del Decreto 151 [en] el incremento de actividad minera”.
10. A su criterio, resulta patente “la ‘potencialidad de afectar derechos colectivos’ de pueblos y nacionalidades indígenas por parte del Decreto 151”, “toda vez que una política de aumento de la producción de minera, inevitablemente producirá impactos, cambios o modificaciones en el ejercicio de varios de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, pues los minerales se encuentran debajo de sus tierras y territorios”. Al respecto, recalcan que “la conservación, posesión y propiedad de su territorio es piedra angular para el disfrute de otros derechos individuales y colectivos, tales como [...] a participar en el uso de los recursos renovables que se encuentren en sus territorios, [...] a mantener sus propias prácticas de manejo de la biodiversidad [...] y de su entorno natural, a desarrollar sus propias formas de convivencia y organización, a proteger sus lugares rituales, entre otros”.
11. En consecuencia, “si los efectos del Decreto Ejecutivo 151 se proyectan en parte o todo el territorio de pueblos y nacionalidades indígenas, entonces el Ejecutivo debió garantizar su derecho a la consulta de forma previa a emitir el decreto”, cosa que no habría ocurrido, dado que en el “Decreto no se menciona, explica o enuncia que haya existido algún proceso previo de consulta a comunidades, pueblos y nacionalidades que potencialmente serían afectadas”. Con base en ello, alegan que “existe una omisión en el proceso de adopción del Decreto 151 y que implicó la transgresión de [los derechos colectivos según] lo dispuesto en los artículos 57. 7 y 17 de la Constitución”.
12. En cuanto a una presunta inconstitucionalidad *por razones de fondo*, los accionantes presentan en su demanda argumentos individualizados respecto a cada una de las disposiciones impugnadas, tal como se recapitula a continuación.

² Los accionantes sostienen que “Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, del total de la población indígena del Ecuador (cerca de 1 millón 100 mil habitantes), el 24,1% vive en la Amazonía y pertenecen en total a 10 nacionalidades. [...] De ello, de acuerdo al catastro oficial minero del Ecuador, la mayor parte de concesiones mineras se encuentran en la Amazonía Ecuatoriana”.

13. *Sobre el literal a del artículo 4:* Vulneraría sus derechos constitucionales (i) a recibir información adecuada y veraz sobre el contenido y características de los bienes y servicios públicos y privados (CRE, art. 66, num. 25); (ii) a la consulta previa, libre e informada; (iii) a la consulta prelegislativa; y, (iv) a la consulta ambiental (art. 398).
14. El primer derecho se vulneraría porque el artículo impugnado “constituye una disposición aparente, ya que se centra en la difusión solamente de beneficios, excluyendo aquella relacionada a peligros y amenazas ambientales, culturales y sociales”. Así, “si no existe una política de difusión de información completa por parte del Estado, se afecta indefectiblemente el derecho a recibir información completa a la luz de los principios de máxima divulgación, transparencia y publicidad”. Esta vulneración implicaría, a su vez, vulneraciones a otros derechos, “como el derecho a participar; [...] los derechos a ser consultados en la toma de decisiones relacionadas a la extracción de recursos no renovables e implementación de planes y proyectos extractivos”.
15. El segundo derecho se vulneraría porque “los procesos de difusión de información no constituyen procesos de consulta debido a que no respetan el derecho a la libre determinación, así como tampoco, buscan establecerse mediante un diálogo intercultural, con perspectiva étnica diferenciada, considerando los diversos pueblos indígenas”.
16. El tercer y cuarto derecho se vulnerarían dada “la falta de procesos reales y efectivos de participación en las zonas en las que los proyectos mineros han causado y van a causar afectaciones ambientales”. Esto, porque “en el Decreto 151 no se observa que el Presidente de la República haya establecido las directrices claras respecto del cumplimiento de esta obligación estatal con el ánimo de garantizar los derechos de participación materializados en la consulta ambiental”. Afirman que, por el contrario, “las carteras de Estado [...] han llevado a cabo un ciclo de siete talleres [...] dirigida solamente a autoridades”.
17. *Sobre el literal b del artículo 4:* Vulneraría los derechos constitucionales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (i) a participar mediante sus representantes en los organismos oficiales en la definición de las políticas públicas que les conciernan; y, (ii) a la consulta prelegislativa (CRE, art. 57, nums. 16 y 17).
18. La violación al primer derecho devendría de que “en el proceso de diseño y elaboración del Decreto 151 no se observa que se hayan establecido procesos de participación en la que se incluya la voz de los pueblos indígenas, se les informe sobre los impactos, y puedan definir la forma en la que participan, debido a que sus territorios van a ser

afectados mayoritariamente”. A su criterio, una forma de garantizarlo habría sido el cumplimiento de la consulta previa, libre e informada.

- 19.** Adicionalmente, sostienen que de este mismo articulado se desprende una inconstitucionalidad *conexa* del Acuerdo Ministerial MAAE-2021-023, expedido en cumplimiento de la disposición transitoria tercera del Decreto Ejecutivo 151, con el cual se resolvió “Expedir la regulación para la emisión del acto administrativo previo establecido en el literal b) del artículo 26 de la Ley de Minería”. Esta inconstitucionalidad se configuraría porque dicha normativa también violó el derecho a la consulta prelegislativa para los casos de cuerpos de agua que forma parte integral de los territorios indígenas y “no se cumple con las exigencias previstas en la sentencia 32-17-IN/21 en la que se declaró la inconstitucionalidad de normas del Código de Ambiente y su Reglamento que establecen procedimientos para afectar cuerpos de agua”.
- 20.** *Sobre el literal d del artículo 4 y la disposición transitoria tercera:* Vulnerarían los derechos constitucionales de la naturaleza, en específico, a su decir, el derecho al “respeto y recuperación de los ciclos naturales” (CRE, art. 408). Esto ocurriría dada “la previsión de entregar licencias sin observancia de conformidad con el principio de precaución [CRE, arts. 73 y 313]”, porque el “Acuerdo Ministerial al que se refiere la disposición transitoria tercera [...] inobserva que la exigencia de una autorización o permiso ‘en cada caso individual deberá evaluarse, con información técnica y científica, si el principio de precaución es o no aplicable y, de ser procedente la autorización o el permiso, deberá garantizarse el principio de prevención’”, exigencia que se desprendería de la sentencia constitucional 32-17-IN/21.
- 21.** *Sobre el literal e del artículo 4:* Vulneraría la “reserva de ley” que estaría establecida en el artículo 316 de la Constitución y en las sentencias constitucionales 42-10-IN/21 y 001-12-SIC-CC, respecto a “la posibilidad de delegar a iniciativa privada la participación de estos sectores [estratégicos]”. Esto sería resultado de que “la permisión [prevista en el articulado impugnado] para celebrar acuerdos con iniciativas privadas [se da] sin observar la regla de excepcionalidad que contempla la [Constitución]”.
- 22.** *Sobre el artículo 13:* Vulneraría su derecho constitucional a la seguridad jurídica (CRE, art. 82), porque “deja en la incertidumbre sobre el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales, y los pronunciamientos populares, y deja a las autoridades estatales para que actúen con arbitrariedad”. Esto ocurriría dado que con “el artículo 13 del Decreto 151 se deja abierta la puerta para iniciar los procesos de otorgamiento de concesiones mineras que han caducado, o han sido devueltas o revertidas al Estado”; sin embargo,

“No se especifica con certeza en qué casos eso va a suceder”. Consideran que, por tanto, “las actuaciones de las instituciones estatales pueden ser arbitrarias debido a que es posible que se desconozcan sentencias de Juzgados, Cortes Provinciales, y la propia Corte Constitucional que han declarado la reversión de los derechos mineros al Estado porque implicaban vulneración a derechos colectivos, y de la naturaleza”.

23. *Sobre el artículo 16:* Vulneraría sus derechos de participación en los asuntos de interés público y a ser consultados (CRE, art. 61, num. 2 y 4, y art. 95) a través de “mecanismos de participación democrática”, así como en ejercicio de su derecho a la igualdad de derechos, deberes y oportunidades (art. 11, num. 2). La violación sería consecuencia de que “la creación de un Consejo Consultivo Minero Público-Privado [... con el articulado impugnado] omite indicar quienes son los que lo conforman”, pues “solamente toma en cuenta mayoritariamente a los actores corporativos mineros, y excluye a los demás actores como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y sus estructuras organizativas, cómo a la sociedad civil organizada que en múltiples ocasiones ha expresado el interés en hacer conocer sus observaciones sobre la política minera” (sic).

24. En lo pertinente, tienen como pretensión que (i) se declare la inconstitucionalidad por la forma y, subsidiariamente, por el fondo del Decreto Ejecutivo 151; (ii) se declaren inconstitucionales otros actos o normas conexas;³ y, (iii) se ordene al presidente de la República no incurrir en falta de consulta prelegislativa en los asuntos que afecten a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

3.2. Argumentos del presidente de la República del Ecuador

25. De manera general, el Presidente sostiene que “el Decreto Ejecutivo 151, no es y no debería ser considerado como un acto administrativo con efectos generales o de carácter general” al ser “una política pública” expedida con base en el numeral 3 del artículo 147 de la Constitución y el literal b del artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Señala que es una política pública porque constituye “la estrategia encaminada a resolver problemas públicos con eficiencia”, dado que “orienta los aspectos fundamentales técnicos de la actividad minera y por ende asoma, como absolutamente pertinente su gestión, la que ha sido encargada al Ministerio rector, que forma parte de la Función Ejecutiva” (sic). De manera específica, afirma:

³ Los accionantes expresan que “luego de la emisión del Decreto 151, desde el Ejecutivo se publicó [...] el Acuerdo Ministerial Nro. MAAE-2021-023 para ‘Expedir la regulación para la emisión del acto administrativo previo establecido en el literal b) del artículo 26 de la Ley de Minería’. Este instrumento normativo que en principio cumple con la exigencia de la disposición transitoria tercera del Decreto”.

el Decreto atacado debe ser entendido incluso en su dimensión política, y como acto que establece las directrices a seguir para cumplir el cometido de la implementación de la política minera, logrando con ello, además, que éste sector estratégico pueda funcionar conforme a un plan de acción previo y claro. En otras palabras, instituye los aspectos fundamentales que deben ser seguidos por el ente rector, para garantizar los derechos establecidos en la Constitución a la par del correcto y eficiente funcionamiento de este importante recurso, para el desarrollo del país.

26. Asevera que, primero, siguiendo los lineamientos de la sentencia constitucional 55-10-SEP-CC, la vía disponible para que los accionantes impugnen el Decreto Ejecutivo 151 es la acción de protección, pues pretenden la protección y reparación de sus derechos constitucionales que consideran vulnerados, al tratarse de una presunta actuación con origen en una política pública. En segundo lugar, el acto impugnado “no debe ser considerado como un acto administrativo con efectos generales” porque “no cumple con los criterios establecidos por la Corte Constitucional [en sentencia 4-13-IA/20]”.
27. En lo atinente a la presunta inconstitucionalidad *por razones de forma*, resalta lo que, a su criterio, sería una diferenciación sobre lo que establece la Constitución en relación a la consulta prelegislativa y la consulta previa. Afirma que, en sentencia 45-15-IN/22, la Corte Constitucional concluyó que la consulta prelegislativa de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas resulta “pertinente y necesaria” únicamente cuando las medidas normativas o actos tienen la potencialidad de “incidir o afectar directamente a dichos colectivos”. Este supuesto no se configuraría respecto al Decreto Ejecutivo 151 “al ser una concreción de la política pública, [que] no tiene efectos directos en la población indígena, además que dichos procesos de consulta, deben ser observados y garantizados en casos concretos como ha expresado el máximo organismo de justicia constitucional”.
28. En sintonía con lo anterior, el derecho a la consulta ambiental tampoco se habría visto vulnerado en la formación del acto impugnado, pues no puede afectar al ambiente. “[E]l Decreto únicamente establece la estrategia con lineamientos y mandatos del Gobierno Nacional para la gestión del sector minero, enfocada a cubrir las necesidades públicas con enfoque en el desarrollo económico y sustentable del país y teniendo como directriz principal la garantía de derechos y el respeto y la protección al medioambiente”. Al constituir una política pública, a través del Decreto Ejecutivo 151 “no se están otorgando permisos, licencias, concesiones o aprobando proyectos mineros específicos, es decir no se están generando ningún tipo de actos administrativos ni de carácter general, ni de carácter individual o de carácter normativo”.

- 29.** Con relación a la presunta inconstitucionalidad *por razones de fondo*, manifiesta que la demanda se fundamenta en “meras especulaciones sobre hechos futuros e inciertos, incluso, imposibles”. Desarrolla que “no existe ninguna conexión del Decreto con un imprevisible futuro impacto, daño ambiental, social o algún otro tipo de vulneración al texto constitucional o a derechos fundamentales que éste consagra”. Resalta que “el decreto atacado contiene [...] determinaciones y disposiciones de índole eminentemente técnico con las que orienta el Ejecutivo hacia sus entidades rectoras, las líneas de operativización de la política pública”. Así, el acto “aparte de instrumentar la política pública, [...] persigue fundamentalmente el desarrollo nacional, con promoción del desarrollo sustentable, la redistribución equitativa de los recursos”.
- 30.** Finalmente, a través de escrito del 22 de septiembre de 2023, el Presidente informó que el Decreto Ejecutivo 151 se encuentra vigente en su integralidad.

3.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

- 31.** La PGE expresa que “La norma en discusión no contiene programas ni planes para la prospección, exploración, explotación o comercialización de recursos naturales no renovables, ni tampoco contiene disposiciones normativas”; por ello, “no es contraria a lo que determina la Constitución [...] respecto de la consulta previa y la consulta prelegislativa”. Esto ocurriría dado que “la norma impugnada, solamente establece los lineamientos del Gobierno Nacional para el desarrollo del sector minero y el desarrollo económico del país, basados en el respeto al medio ambiente y observando las necesidades estatales”. Solicita que se declare sin lugar a la demanda.

4. Competencia

- 32.** En el numeral 4 del artículo 436 de la CRE, literal d del numeral 1 del artículo 75, artículos 76 y 98, y literal a del numeral 2 del artículo 191 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para ejercer control abstracto de constitucionalidad y decidir sobre las acciones de inconstitucionalidad contra actos administrativos con carácter y efectos generales. Por tanto, corresponde determinar si el acto impugnado es objeto de esta acción.⁴

⁴ CCE, sentencias 1-18-IA/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 47; 3-18-IA/23, 12 de julio de 2023, párr. 8; 3-16-IA/22, 19 de octubre de 2022, párr. 13; 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 24; 4-14-IA/21, 13 de enero de 2021, párr. 22; 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 31.

- 33.** Esta Corte ha establecido que para que un acto administrativo *stricto sensu*⁵ sea objeto de una acción de inconstitucionalidad debe cumplir concurrentemente con los requisitos de: (a) contener una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa; (b) tener la capacidad jurídica de producir efectos jurídicos generales; y, (c) agotarse con su cumplimiento y de forma directa^{6, 7}.
- 34.** En el caso concreto, se verifica el cumplimiento del requisito “a”, dado que el Decreto Ejecutivo 151 se expide como una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función y competencias administrativas del Presidente.
- 35.** En cuanto al requisito “b”, esta Magistratura ha establecido que la capacidad jurídica de producir efectos jurídicos generales implica que el acto administrativo se encuentre dirigido, en forma (i) abstracta,⁸ (ii) indirecta,⁹ e (iii) inmediata, desde la administración pública hacia los administrados o hacia la propia administración.
- 36.** Así, los actos administrativos con carácter y efectos generales¹⁰ (i) son *abstractos*, en tanto su formulación habilita una aplicación impersonal e indeterminada,¹¹ desplegando sus efectos jurídicos solo hasta cuando una situación material específica llega a subsumirse en los presupuestos de hecho previstos en el acto administrativo;¹² *mas no* producen efectos jurídicos —ni en sentido favorable ni desfavorable— a los intereses subjetivos de un sujeto personal o determinado, pues aquello dependerá de cada situación jurídica concreta;¹³ (ii) son *indirectos*, en cuanto se aplican a todo aquel sujeto cuya conducta se subsuma a los presupuestos de hecho a los que se constriñe el acto administrativo;¹⁴ *mas no* están dirigidos a destinatarios singularizados,¹⁵ es decir, un individuo o grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto

⁵ En contraste con un acto normativo de carácter administrativo.

⁶ Sin perjuicio de que el incumplimiento del último requisito únicamente genera que esta Corte ejerza el control abstracto a través de una acción de inconstitucionalidad de actos normativos (“IN”), y no mediante una acción de inconstitucionalidad de actos administrativos con carácter y efectos generales (“IA”); pues, al no agotarse con su solo cumplimiento, el acto tiene la capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y permanecer en el mismo de forma objetiva y positivizada (CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párrs. 26-27).

⁷ CCE, sentencia 1-18-IA/23, 06 de septiembre de 2023, párrs. 53-61.

⁸ CCE, sentencias 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 31; 4-14-IA/21, 13 de enero de 2021, párr. 20.

⁹ CCE, sentencia 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 31; 4-14-IA/21, 13 de enero de 2021, párr. 20.

¹⁰ A diferencia de los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales —que *no* son objeto de control abstracto de constitucionalidad—.

¹¹ CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 25; 1-18-IA/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 59.

¹² CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 25.

¹³ CCE, sentencia 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 32.

¹⁴ CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 25; 3-16-IA/22, 19 de octubre de 2022, párr. 19; 3-18-IA/23, 12 de julio de 2023, párr. 8.

¹⁵ CCE, sentencia 4-14-IA/21, 13 de enero de 2021, párr. 23.

administrativo;¹⁶ y, (iii) son *inmediatos*, de modo que su aplicación no se encuentra condicionada a la existencia de otro acto ulterior para que puedan producir los efectos jurídicos deseados.¹⁷

- 37.** En el caso bajo análisis, se encuentra que el acto impugnado (párr. 6, *ut supra*) no produce efectos jurídicos generales, pues sus disposiciones no están formuladas en términos abstractos¹⁸ ni dirigidas de forma indirecta. De hecho, las disposiciones impugnadas se revelan como concretas y expresas, en forma de instrucciones —directrices específicas¹⁹— por parte del presidente de la República, destinadas a un receptor plenamente identificado, como son las entidades públicas singularizadas y particularmente determinadas,²⁰ esto es, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables y el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, órdenes a través de las cuales el máximo Órgano Ejecutivo impone a estas carteras de Estado obligaciones puntualizadas. Por tanto, el acto impugnado no irradia efectos generales²¹ y, consecuentemente, se incumple el requisito “b”.
- 38.** Por la necesaria concurrencia de los requisitos (ver, párr. 33, *ut supra*), resulta innecesario entonces analizar el cumplimiento del requisito “c” por parte del acto impugnado.
- 39.** Con fundamento en lo analizado, este Organismo concluye que el Decreto Ejecutivo 151 *no es objeto de la presente acción*, y el control abstracto de constitucionalidad resulta improcedente por incompetencia de la Corte Constitucional para ejercerlo sobre aquel. Consecuentemente, tampoco corresponde a esta Corte pronunciarse dentro de esta acción sobre la alegada inconstitucionalidad *conexa* del Acuerdo Ministerial MAAE-2021-023, expedido en cumplimiento de la disposición transitoria tercera del Decreto Ejecutivo 151.

5. Consideración adicional

- 40.** Sin perjuicio de lo anterior y en apreciación a los fundamentos esgrimidos por los accionantes, esta Magistratura encuentra preciso recordar que la finalidad del control abstracto de constitucionalidad consiste en garantizar la unidad y coherencia del

¹⁶ CCE, sentencia 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 32.

¹⁷ A diferencia del acto de simple administración, toda vez que estos últimos tienen la particularidad de ser actos mediatos, consultivos o preparatorios para la formación de la voluntad administrativa y que, dada su naturaleza, no son propiamente impugnables (CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 28).

¹⁸ CCE, sentencia 3-16-IA/22, 19 de octubre de 2022, párr. 19.

¹⁹ CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 31.

²⁰ CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 30.

²¹ CCE, sentencia 1-18-IA/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 59.

ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de incompatibilidades entre las normas que lo conforman y las disposiciones constitucionales. Así, el control de constitucionalidad de actos administrativos con efectos generales no tiene por propósito reconocer derechos subjetivos, declarar la vulneración de derechos constitucionales, o establecer reparaciones, en situaciones jurídicas concretas. Para todo aquello, el ordenamiento jurídico contempla vías jurisdiccionales pertinentes.²²

6. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción de inconstitucionalidad 9-21-IA.
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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

²² CCE, sentencias 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 37; 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 37.

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 9-21-IA/23

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 9-21-IA/23, al tenor de lo prescrito en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, me permito fundamentar mi voto concurrente en los siguientes términos:
2. Como un primer punto es menester puntualizar que comparto el razonamiento de mayoría en torno a que el acto impugnado no produce efectos jurídicos **generales**, pues sus disposiciones no están formuladas en términos **abstractos**, debido a que se encuentran dirigidas en forma de “directrices” específicas hacia varias instituciones de la Función Ejecutiva.
3. Al respecto, vale resaltar que este Organismo ha contemplado como un presupuesto *sine qua non* para el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad “(...) que el acto administrativo que se impugna tenga la cualidad de producir efectos generales; es decir, que se encuentre revestido de un nivel de abstracción que provoque que su aplicación se efectúe de forma impersonal e indeterminada (...)”¹. Aquello encuentra su razón de ser en el hecho de que el constituyente ha asemejado al acto administrativo de efectos generales con el acto normativo de carácter no parlamentario, diferenciándolo así del “acto administrativo de efectos individuales o pluripersonales” respecto del cual no cabe la acción pública de inconstitucionalidad por existir otras vías expeditas para su impugnación.
4. Ahora bien, la suscrita juzgadora encuentra necesario precisar el análisis de mayoría con referencia a la definición de los “efectos indirectos” como una característica para categorizar el acto administrativo con efectos generales, por cuanto en el párr. 33 se expone que:

Esta Corte ha establecido que para que un acto administrativo stricto sensu sea objeto de una acción de inconstitucionalidad debe cumplir concurrentemente con los requisitos de: (a) contener una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa; (b) tener la capacidad jurídica de producir efectos jurídicos generales; y,

¹ CCE, sentencia 5-13-IA, 30 de junio de 2021, párr. 25.

(c) agotarse con su cumplimiento y de **forma directa** (énfasis agregado).

5. No obstante, en signo inverso dentro del párrafo 36 se manifiesta que:

(...) los actos administrativos con carácter y efectos generales (i) son *abstractos*, en tanto su formulación habilita una aplicación impersonal e indeterminada, desplegando sus efectos jurídicos solo hasta cuando una situación material específica llega a subsumirse en los presupuestos de hecho previstos en el acto administrativo; *mas no* producen efectos jurídicos —ni en sentido favorable ni desfavorable— a los intereses subjetivos de un sujeto personal o determinado, pues aquello dependerá de cada situación jurídica concreta; (ii) **son indirectos**, en cuanto se aplican a todo aquel sujeto cuya conducta se subsuma a los presupuestos de hecho a los que se constriñe el acto administrativo; *mas no* están dirigidos a destinatarios singularizados, es decir, un individuo o grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo; y, (iii) son *inmediatos*, de modo que su aplicación no se encuentra condicionada a la existencia de otro acto ulterior para que puedan producir los efectos jurídicos deseados (resaltado fuera del texto original).²

6. De lo anotado precedentemente, se advierte que la sentencia de mayoría superpone el concepto de “abstracción” con el de “efectos indirectos” del acto administrativo con efectos generales (“acto”). La sentencia sostiene que un acto será abstracto siempre que su aplicación se realice de manera impersonal e indeterminada, es decir, dirigido de forma genérica a cualquier individuo cuya conducta se ajuste al presupuesto de hecho al que se sujeta el acto. En esa misma línea argumentativa, sostiene que el acto debe comportar efectos “indirectos” y para ello formula una afirmación exactamente idéntica a la señalada para el primer supuesto, al partir de la idea de que tales efectos indirectos se configuran cuando no se individualizan los “destinatarios” del acto.

7. En relación a lo anterior, cabe efectuar las siguientes puntualizaciones. En primer lugar, se debe tener en cuenta que los actos administrativos con efectos generales sí tienen la cualidad de ser “**directos**”, ya que despliegan sus consecuencias jurídicas al cumplirse el presupuesto de hecho (o antecedente) que lo regula y son inmediatos porque no requieren de otro acto para que se materialicen sus efectos. En segundo término, es imperativo aclarar que los efectos directos o indirectos no están asociados a los “**destinatarios**” de la regulación, sino a la capacidad de producir sus efectos jurídicos desde el momento en que se dicta o emana el acto, y por ello, este concepto de “directo” se encuentra indisolublemente ligado al de “inmediato”, ya que en determinadas circunstancias al producirse las consecuencias del acto desde su promulgación no se requiere de otra actuación de la administración pública para que este pueda producir tales consecuencias.

² Se ha prescindido de las notas al pie de página.

8. En el fondo la utilidad de establecer si los efectos son directos o indirectos, sirve para distinguir al acto administrativo del acto de simple administración. Es por ello que el Código Orgánico Administrativo (“COA”) dispone que el acto de simple administración produce efectos jurídicos “**indirectos**”, ya que este tipo de actos, como los informes o dictámenes, que identifican plenamente a su receptor ostentan un carácter consultivo o preparatorio para la formación de la voluntad administrativa, de modo que los efectos jurídicos no se producen cuando estos se dictan, sino con la emisión del acto administrativo subsecuente.
9. Por otro lado, si atendemos la definición de acto normativo que establecía el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y que actualmente se recoge en el COA -que como se dijo en el párr. 3 *supra*- guarda similitud con la noción de acto administrativo de efectos generales, se tiene que ambos ostentan la capacidad de generar efectos jurídicos de forma directa, lo cual ha sido reafirmado por la jurisprudencia de la propia Corte Constitucional al dilucidar que: “**el acto administrativo de efectos generales debe propender a que su vigencia genere efectos directos** e inmediatos, de modo que su aplicación no se encuentre condicionada a la existencia de otro acto ulterior para que pueda producir los efectos jurídicos deseados” (énfasis añadido).³
10. Por lo expuesto, comparto con la decisión del voto de mayoría de rechazar la acción de inconstitucionalidad por cuanto el acto impugnado no es general; y, puntualizo mi posición respecto de que no es procedente establecer la característica de los “efectos indirectos” para categorizar al acto administrativo con efectos generales, ya que este tipo de acto normativo no parlamentario es abstracto y produce efectos directos e inmediatos.
11. Lo anterior es trascendental para que, en futuros casos, tanto la Corte Constitucional, como la comunidad jurídica en su conjunto, contribuyan a la consolidación de una línea jurisprudencial consistente en materia de control abstracto de constitucionalidad de los actos administrativos con efectos generales que dada su naturaleza *sui géneris* ciertamente representa diversas complejidades.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

³ CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 28.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 9-21-IA, fue presentado en Secretaría General el 06 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 21:41; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

9211A-62e7b



Caso Nro. 9-21-IA

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día viernes quince de diciembre de dos mil veintitrés por el presidente de la Corte Constitucional Ali Lozada Prado, y la jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, respectivamente; 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 118-22-JC/23
(Desnaturalización e improcedencia manifiesta de las medidas cautelares constitucionales autónomas)
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 118-22-JC

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

SENTENCIA 118-22-JC/23

Resumen: La Corte Constitucional emite la presente sentencia con efectos generales, a la luz del caso seleccionado, y se pronuncia sobre: (a) la naturaleza y objeto de las medidas cautelares, precisando sus requisitos de procedencia establecidos en jurisprudencia previa; (b) su improcedencia manifiesta y desnaturalización de otorgarse para impedir que la Asamblea Nacional ejerza la atribución constitucional y legal de revocar un decreto de estado de excepción, lo que permite su rechazo de plano sin analizar los requisitos de procedencia; y, (c) los parámetros bajo los cuáles se configura el abuso del derecho por presentar medidas cautelares de mala fe o de pretender desnaturalizar las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño. Así, desarrolla las consecuencias del abuso del derecho previstas en el artículo 23 de la LOGJCC.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de junio de 2022, el señor Andrés Tarquino Páez Benalcázar (“**accionante**”) presentó una solicitud de medidas cautelares constitucionales autónomas contra la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**” o “**Asamblea**”), para evitar que la legislatura revoque un decreto de estado de excepción. La causa se signó con el número 17985-2022-00465.
2. En auto de 21 de junio de 2022, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Tumbaco del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), negó la medida cautelar referida *ut supra*.

2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

3. El 8 de julio de 2022, mediante oficio 0856-2022-APCG, el auto referido ingresó a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión; y fue signado con el número 118-22-JC.

4. El 20 de enero de 2023, la Sala de Selección de la Corte Constitucional seleccionó el caso 118-22-JC para el desarrollo de jurisprudencia vinculante.¹
5. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo de 9 de febrero de 2023, la causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. En auto de 18 de abril de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Unidad Judicial que, en el término de tres días, remita el expediente del proceso número 17985-2022-00465.
7. El 2 de mayo de 2023, el juez sustanciador insistió a la judicatura de origen que remita el expediente del proceso subyacente. Dicho expediente fue recibido en el despacho del juez constitucional el 12 de mayo de 2023.
8. En sesión de 10 de noviembre de 2023, la Primera Sala de Revisión, conformada por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en virtud del sorteo automático realizado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 30 de agosto de 2023, aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez sustanciador.

3. Competencia

9. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución, en concordancia con los artículos 2, numeral 3, y 25 de la LOGJCC, la competencia para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante o precedentes de carácter *erga omnes* corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

¹ La Sala, conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, seleccionó el caso por cumplir con los siguientes parámetros: (i) gravedad, “debido a que, a través de la presentación de una solicitud de medidas cautelares, el accionante habría pretendido que la Asamblea Nacional no ejerza una atribución constitucional y legalmente reconocida como función del Estado, lo cual no tendría concordancia con la naturaleza y objeto de las medidas cautelares autónomas”; (ii) novedad, “pues este Organismo podría pronunciarse si en el escenario de la desnaturalización de la solicitud de medidas cautelares, la función de las juezas y jueces constitucionales, se limita a inadmitir o negar las solicitudes luego de verificar que no existe una amenaza de vulneración de derechos. Además, le permitiría a la Corte referirse bajo qué parámetros se configura el abuso del derecho en la presentación de medidas cautelares autónomas que desnaturalizan la garantía y, por ende, los fines de la justicia constitucional”; y, (iii) relevancia o trascendencia nacional, “por el posible uso de las garantías jurisdiccionales para prevenir que las instituciones ejerzan sus funciones constitucionales, lo cual podría ser contrario a su naturaleza y objeto”.

4. Objeto de la revisión

10. Conforme lo referido *ut supra*, la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de los casos seleccionados para su revisión.² En el marco de esta facultad, la Corte “plantea y resuelve problemas jurídicos a partir de los hechos del caso revisado”.³ Si bien la sentencia de revisión debe circunscribirse a los hechos de la causa *in examine*, la decisión de la Corte, en principio, tendrá efectos únicamente para casos análogos futuros.
11. Sólo de verificar los siguientes supuestos: (i) que en el proceso de origen exista una vulneración de derechos que no ha sido reparada;⁴ o, (ii) *a priori*, se observe una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecte los derechos de las partes y deba ser corregida,⁵ la sentencia de revisión que se emita tendrá efectos para el caso concreto y, en consecuencia, ratificará o revocará la decisión revisada.
12. El caso que nos ocupa fue seleccionado por cumplir con los criterios de gravedad, novedad y relevancia o trascendencia nacional, al evidenciarse una presunta desnaturalización de las medidas cautelares constitucionales autónomas, pues presuntamente se habrían presentado sin considerar su naturaleza y objeto. De igual manera, el caso se seleccionó para analizar bajo qué parámetros se configura el abuso del derecho, así como las atribuciones de los jueces frente a este supuesto.
13. En tal sentido, si bien se observa, *a priori*, un intento de desnaturalizar las medidas cautelares, no se evidencia que esta deba ser corregida por haber afectado los derechos de las partes, toda vez que la jueza de la Unidad Judicial negó la medida cautelar propuesta, al considerar que esta garantía no cabe para impedir a la Asamblea Nacional ejercer una facultad reconocida en la Constitución y en la ley. Por tanto, este Organismo emitirá una sentencia con efectos únicamente para casos análogos futuros, a fin de pronunciarse respecto a: (a) la naturaleza y objeto de las medidas cautelares, precisando sus requisitos de procedencia establecidos en jurisprudencia previa; (b) la improcedencia e intención de desnaturalización de esta garantía cuando se activa para impedir que la Asamblea Nacional

² Constitución, artículo 436 numeral 6: “Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión”.

³ CCE, sentencia 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 9.

⁴ CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 11.

⁵ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7.

ejerza la atribución reconocida en la Constitución y en la ley de revocar un decreto de estado de excepción, lo que permite su rechazo de plano sin analizar los requisitos de procedencia; y, finalmente, (c) los parámetros bajo los cuáles se configura el abuso del derecho por presentar medidas cautelares de mala fe o de pretender desnaturalizar las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño. Así, se desarrollan las consecuencias del abuso del derecho previstas en el artículo 23 de la LOGJCC.

14. Previo a plantear y resolver el respectivo problema jurídico, se detallarán los fundamentos de la petición de medidas cautelares constitucionales autónomas propuesta por el accionante y la decisión adoptada por la jueza de la Unidad Judicial, a fin de delimitar los hechos del caso.

5. Hechos del caso

5.1. Fundamentos del accionante

15. El accionante, en lo principal, sostuvo que es de conocimiento público la existencia de una movilización iniciada por el presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, “que pretende ingresar a la fuerza e, incluso, con violencia y uso de medios de fuerza inusitada a la ciudad de Quito y a otras localidades”.⁶ En tal sentido, refirió que también era de conocimiento público:

[...] que ha habido policías y personas civiles heridas; destrucción de vehículos policiales, además de automotores públicos y privados; destrucción de bienes de todo tipo; atentados contra plantaciones agrícolas; entre otros hechos vandálicos. Todo ello, sin dejar de lado que se ha detenido la circulación de vehículos, lo que implica la imposibilidad de que se transporten mercaderías y alimentos, de tal forma que existe el gravísimo peligro de desabastecimiento de los mercados, especialmente, de víveres de primera necesidad.⁷

16. Esgrimió que, por dichas razones, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, mediante decreto ejecutivo 455, publicado en el Registro Oficial 87, suplemento, de 20 de junio de 2022, dispuso estado de excepción en las provincias de Pichincha, Cotopaxi e Imbabura por grave conmoción interna.

⁶ Fs. 2, expediente Unidad Judicial.

⁷ *Ibid.*

17. Luego, refirió que la Asamblea Nacional convocó para el día 20 de junio de 2022 a sesión del Pleno con el fin de “revocar el estado de excepción decretado por el presidente de la República, en ejercicio de una facultad constitucional propia del primer mandatario y frente a hechos totalmente indiscutibles”.⁸ Por lo que, arguyó que la medida cautelar solicitada pretendía evitar la violación de los siguientes derechos reconocidos en la Constitución: (i) vida e integridad física; (ii) contar con productos que satisfagan las necesidades vitales de la población; (iii) libertad de circulación; y, (iv) paz y convivencia pacífica.⁹ Así también, afirmó que se evidenciaba una situación de gravedad, pues si la Asamblea revocaba el estado de excepción impediría al primer mandatario “controlar la situación de violencia extrema que vive el país”,¹⁰ al no ser posible para las Fuerzas Armadas intervenir y precautelar el orden y seguridad.
18. Por tanto, solicitó que se *prohíba* a la Asamblea Nacional: (i) revocar el decreto ejecutivo 455, que contenía el estado de excepción; así como, (ii) obstaculizar, de cualquier forma, al presidente de la República, a la fuerza pública y a los órganos complementarios de seguridad en su misión de resguardar el orden público e institucionalidad constitucional.

5.2. Resolución de las medidas cautelares constitucionales autónomas

19. La jueza de la Unidad Judicial negó las medidas cautelares constitucionales autónomas al considerar que no cumplían los presupuestos de los artículos 26 y 27 de la LOGJCC. En lo principal, determinó que el accionante pretendía impedir a la Asamblea Nacional ejercer una facultad reconocida en el artículo 166 de la Constitución y 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, normas que permiten a la legislatura, si las circunstancias lo justifican, revocar el decreto ejecutivo que declara el estado de excepción en cualquier tiempo y sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad le compete a esta Magistratura. En adición, señaló que el accionante fundamentó su pretensión en una mera posibilidad y que el estado de excepción ya había sido derogado por el presidente.

⁸ Fs. 2 v., expediente Unidad Judicial.

⁹ Si bien el accionante no citó los respectivos artículos de la Constitución, estos derechos se encuentran reconocidos en los artículos 66 numerales 1 y 3 literal a) –vida e integridad física–; 337 –contar con productos que satisfagan las necesidades vitales de la población–; 66 numeral 14 –libertad de circulación; y, 66 numeral 3 literal b) en concordancia con el artículo 393 –paz y convivencia pacífica–.

¹⁰ Fs. 3, expediente Unidad Judicial.

6. Análisis constitucional

20. Una vez determinados los hechos del caso, se resolverá el siguiente problema jurídico:

6.1. ¿Cabe un pedido de medidas cautelares autónomas para impedir que la Asamblea Nacional ejerza la facultad constitucional y legalmente reconocida de revocar un decreto de estado de excepción?

21. Previo a responder el problema jurídico planteado, esta Corte estima oportuno contextualizar la naturaleza y objeto de las medidas cautelares, así como sus requisitos de procedencia.

a. Naturaleza y objeto de las medidas cautelares y sus requisitos de procedencia

22. La Constitución, en su artículo 87, dispone que: “[s]e podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”.

23. En concordancia, el artículo 6 de la LOGJCC prevé: “Las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho”. Por su parte, el artículo 26 de la LOGJCC prescribe que estas pretenden: “evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos”.

24. Con base en las normas referidas, la jurisprudencia de esta Corte ha diferenciado cuándo cabe incoar una medida cautelar autónoma y cuándo cabe presentar una medida conjunta a una garantía jurisdiccional:

Frente a un derecho, reconocido en la Constitución o en un instrumento internacional de derechos humanos, para que procedan las medidas cautelares debe existir una acción u omisión que se encuentre en dos momentos: (1) cerca de producirse una violación (*amenaza*); (2) *se está produciendo la violación*. El primer momento se da antes de la violación, y el segundo momento durante la violación de derechos. La violación a los derechos no se ha consumado en el primer momento y solo cabría interponer medidas cautelares [autónomas]. Si se está produciendo la violación de derechos, se causa un daño, entonces procede la garantía jurisdiccional de conocimiento que corresponda -por ejemplo, la acción de

*protección- de forma conjunta con la medida cautelar o de manera autónoma [es decir sólo la acción] (Énfasis añadido).*¹¹

- 25.** Así, la primera –medida cautelar autónoma– procede a fin de prevenir o evitar la vulneración de un derecho, es decir, ante una *amenaza*.¹² En cambio, la segunda –medida cautelar conjunta– cabe “cuando el objeto es interrumpir o cesar una *vulneración* de derechos constitucionales que ya se está produciendo [...]” (Énfasis añadido).¹³ No obstante, en caso de que se presente una medida cautelar autónoma y el juez advierta que se trata de una vulneración de derechos o estime que la amenaza proviene de una vulneración de derechos, deberá transformar la causa a un proceso de garantía jurisdiccional de conocimiento con medida cautelar conjunta.¹⁴
- 26.** Ahora bien, la LOGJCC exige que, tanto las medidas cautelares autónomas como conjuntas, sean “adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener [...]”.¹⁵ Ergo, esta Corte ha señalado que las mismas cumplen su finalidad, *i.e.* son adecuadas, si: (i) evitan o previenen que se produzca la violación [medida cautelar autónoma]; o, (ii) detienen la violación que ya ocurrió o está ocurriendo [medida cautelar conjunta].¹⁶
- 27.** Una vez presentadas, el artículo 27 de la LOGJCC exige al juez o jueza constitucional verificar la concurrencia de los siguientes requisitos:

Las medidas cautelares procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento *de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho.*

Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación.

No procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos (Énfasis añadido).

- 28.** En virtud de esta norma, la Corte Constitucional estableció que, a fin de que el juez o jueza constitucional verifique la procedencia o improcedencia de una medida cautelar, sea conjunta o autónoma, deberá constatar la concurrencia de cuatro requisitos: (i) hechos

¹¹ CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 19.

¹² CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 36.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, párr. 38.

¹⁵ LOGJCC, artículo 26.

¹⁶ CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

creíbles o verosimilitud; (ii) inminencia; (iii) gravedad; y, (iv) derechos amenazados o vulnerados.¹⁷

- 29.** El primer requisito –verosimilitud fundada de la pretensión o *fumus bonis iuris* (aparición de buen derecho)–, se refiere a que la demanda de medidas cautelares debe permitir una presunción razonable de veracidad.¹⁸ Ello se desprende de la literalidad del artículo 33 de la LOGJCC que, en su parte pertinente, prescribe:

Una vez que la jueza o juez conozca sobre la petición de medidas cautelares, *si verifica por la sola descripción de los hechos que se reúnen los requisitos previstos en esta ley, otorgará inmediatamente las medidas cautelares correspondientes. No se exigirán pruebas para ordenar estas medidas ni tampoco se requiere notificación formal a las personas o instituciones involucradas (Énfasis añadido).*

- 30.** Por ende, la verosimilitud fundada de la pretensión no “requiere pruebas para demostrar la veracidad de lo descrito”¹⁹ o, en otras palabras “no implica necesariamente un juicio de certeza”,²⁰ pero sí que el juez advierta que la alegación que fundamenta la solicitud de medidas cautelares sea *probable o plausible*.
- 31.** El segundo requisito –inminencia– “se refiere a la proximidad temporal en que la vulneración de derechos ocurriría. Este requisito implica que el hecho está cerca de suceder [amenaza] o incluso podría estar ya sucediendo o ya habría sucedido [violación]”.²¹ En otras palabras, se refiere a la existencia de una circunstancia apremiante que amerita “un remedio urgente pues su demora redundaría en un mayor riesgo de afectación de uno o varios derechos (peligro en la demora)”.²²
- 32.** El tercer requisito –gravedad– en cambio, está definido en el artículo 27 de la LOGJCC: “Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación”. Esta Corte ha desarrollado que: “Un daño es irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior. Un daño es intenso cuando [...] es profundo, importante, como cuando produce dolor o su cuantificación es considerable o

¹⁷ *Ibid*, párr. 26. CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 40.

¹⁸ *Ibid*, párr. 27. *Ibid*, párr. 41. Este requisito se desarrolló en la sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN, 30 de mayo de 2013, pp. 16.

¹⁹ CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 27. En similar sentido, CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 41.

²⁰ CCE, sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN. 30 de mayo de 2013, pp. 16.

²¹ CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 43.

²² *Ibid*.

difícil de cuantificar. Una violación es frecuente cuando sucede habitualmente e incluso cuando se puede determinar un patrón en la violación (Énfasis añadido).²³

- 33.** Es decir, la primera categoría que prevé la ley para verificar la gravedad –posibilidad de ocasionar daños irreversibles–, en principio encaja con las medidas cautelares autónomas, al versar sobre una potencial *amenaza* o “posibilidad”. En cambio, las categorías segunda y tercera –intensidad o frecuencia de la violación– se alinean a una medida cautelar conjunta, pues aluden a una vulneración de derechos que ya ha ocurrido o está ocurriendo y que, como resultado, debe ser cesada o interrumpida a través de una medida cautelar de esta naturaleza, sin perjuicio de su reparación en el respectivo proceso de garantías jurisdiccionales, de estimarse procedentes las pretensiones propuestas.²⁴ Ahora bien, en jurisprudencia previa de este Organismo, también ha considerado a la posibilidad de ocasionar daños irreversibles como uno de los factores que podrían evidenciar la concurrencia del requisito de gravedad en el marco de una medida cautelar conjunta, toda vez que la vulneración de derechos ya consumada podría causar daños de imposible reparación.²⁵
- 34.** Finalmente, el cuarto requisito exige a la autoridad judicial identificar si los derechos amenazados o vulnerados se encuentran reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos.²⁶ Esta Corte considera que dicho análisis es parte intrínseca de la finalidad de una medida cautelar, por tanto, el juez o jueza constitucional, al verificar la verosimilitud de la pretensión, *i.e.* que la alegación que la fundamenta sea probable o plausible, primero deberá corroborar que la misma se encamine a evitar la amenaza o cesar la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Ello, pues sería inoficioso revisar la verosimilitud fundada de la pretensión, gravedad e inminencia, para luego concluir que los derechos presuntamente amenazados o vulnerados no se encuentran reconocidos en la Norma Suprema ni en los referidos instrumentos internacionales y, como resultado, negar la solicitud.

²³ CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 29.

²⁴ LOGJCC, artículo 28: “El otorgamiento de medidas cautelares y su adopción no constituirá prejuzgamiento sobre la declaración de la violación ni tendrán valor probatorio en el caso de existir una acción por violación de derechos”. En similar sentido, CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 27.

²⁵ CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 29; y, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 45.

²⁶ *Ibid*, párr. 32. *Ibid*, párr. 47. Ello se encuentra prescrito en el artículo 26 de la LOGJCC, que refiere la finalidad de las medidas cautelares.

35. Ahora bien, la evaluación de este requisito debe realizarse en armonía con la naturaleza y objeto de las garantías jurisdiccionales, *i.e.* las medidas cautelares deben responder al ámbito de protección de estas como mecanismos de salvaguarda de derechos, y no frente a pretensiones ajenas a dicho objetivo. Por ejemplo, no toda alegación de amenaza o vulneración de un derecho contenido en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos comportará por sí misma verosimilitud. Al contrario, es preciso verificar si, además de pretender evitar la amenaza o detener la vulneración de un derecho que esté contenido en las normas referidas, la alegación es probable o plausible. En tal sentido, una medida cautelar que pretenda que se revise un tema de aplicación normativa²⁷ o que se derogue una norma jurídica, so pretexto de precautelar la seguridad jurídica, es evidentemente improcedente.
36. En consecuencia, la Corte precisa su jurisprudencia previa sobre los requisitos para verificar la procedencia de una medida cautelar autónoma o conjunta fijados en la sentencia 66-15-JC/19 y establece que, estos son los siguientes: (i) verosimilitud fundada de la pretensión o *fumus bonis iuris* que, en primer lugar, exige al juez o jueza constitucional constatar que esta se encuentre encaminada a evitar la amenaza o cesar la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos (antes requisito iv); y, segundo, que la alegación que la fundamenta sea probable o plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia.
37. Una vez delimitada la naturaleza y objeto de las medidas cautelares y sus requisitos de procedencia, esta Corte resolverá el problema jurídico planteado en líneas previas, a la luz de los hechos del caso seleccionado.

b. Procedencia de las medidas cautelares autónomas para impedir que la Asamblea Nacional ejerza su facultad constitucional y legalmente reconocida de revocar un decreto de estado de excepción

38. Conforme se desprende del acápite 5.1. *supra*, el accionante solicitó la adopción de una medida cautelar autónoma a fin de que un juez o jueza constitucional prohíba a la Asamblea Nacional revocar el decreto ejecutivo 455, que contenía el estado de excepción dictado en virtud de las protestas suscitadas en junio de 2022, así como que expresamente le proscriba

²⁷ Por ejemplo, el presentar una medida cautelar autónoma alegando una amenaza a la seguridad jurídica por una presunta falta de aplicación o errónea interpretación de una norma es a todas luces improcedente, pese a que se pretenda proteger un derecho reconocido en la Constitución. Frente a ese supuesto, existen mecanismos idóneos en la justicia ordinaria o incluso en la justicia constitucional.

a la Asamblea obstaculizar al presidente de la República, a la fuerza pública y a los órganos complementarios de seguridad, en su misión de resguardar el orden público. Esto se solicitó debido a que, el 20 de junio de 2022, la Asamblea Nacional convocó a sesión del Pleno para tratar la revocatoria del referido estado de excepción. A criterio del accionante, la medida cautelar pretendía evitar que se vulneren diversos derechos constitucionales de la ciudadanía en general, al existir una situación de gravedad debido al paro nacional que se desarrollaba en el país.

39. La jueza de la Unidad Judicial negó la referida medida argumentando, en lo principal, que: (i) el accionante pretendía impedir a la Asamblea ejercer una facultad reconocida en el artículo 166 de la CRE y 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; (ii) la petición se fundamentaba “en una mera posibilidad de que se revoque el estado de excepción por la parte accionada”; y, (iii) el presidente había derogado el decreto ejecutivo que contenía el estado de excepción el 20 de junio de 2022, previo a que la Asamblea se reúna en Pleno. Por tanto, consideró que la petición no cumplía los presupuestos de los artículos 26 y 27 de la LOGJCC.
40. Ahora bien, pese a que esta Corte precisó los requisitos para la procedencia de las medidas cautelares en el párrafo 36 *supra*, a fin de resolver el problema jurídico planteado, *i.e.* si procede una medida cautelar autónoma para impedir que la Asamblea Nacional ejerza su facultad de revocar un estado de excepción, es necesario referirse a los supuestos en los que este Organismo ha señalado que existe una potencial desnaturalización que permite su rechazo de plano, sin revisar el cumplimiento de requisitos de procedencia.
41. Ello, pues de lo referido en el párrafo 39 *supra*, la jueza de la Unidad Judicial negó las medidas cautelares sin analizar expresamente y de manera individual el cumplimiento de los requisitos de procedencia. Por tanto, es necesario evidenciar si, de los hechos del caso *in examine*, cabía un rechazo de plano.
42. En *primer lugar*, es preciso hacer alusión a los argumentos utilizados por la jueza de la Unidad Judicial relacionados a que, mediante una medida cautelar autónoma, no es posible enervar una potestad constitucional y legal de la Asamblea Nacional. En el auto que negó lo solicitado por el accionante, la jueza invocó el artículo 166 de la Constitución y el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que, en su tenor literal, reconocen la

facultad de la Asamblea Nacional de revocar un decreto de estado de excepción.²⁸ Esta Corte considera que dicha atribución responde al hecho de que la Asamblea, como máximo representante popular, debe ejercer un contrapeso a las funciones del Ejecutivo, especialmente aquellas que le permiten, de forma excepcional, suspender o limitar el ejercicio de ciertos derechos como son las declaratorias de estado de excepción.²⁹

43. En este orden de ideas, el constituyente previó que el legislativo, exclusivamente, podrá revocar los decretos de estado de excepción en cualquier tiempo, si las circunstancias lo justifican. Es decir, la potestad de la Asamblea, si bien es amplia, no podrá ser arbitraria, toda vez que la propia Constitución y ley señalan que se ejercerá de existir razones que lo ameriten, lo que deberá ser debidamente argumentado por la legislatura. Esta facultad, conforme lo reconoce la CRE, es distinta e independiente del control constitucional –de carácter jurisdiccional– que realiza esta Magistratura y en el que determina si el estado de excepción es compatible formal y materialmente con la Constitución³⁰ Cabe señalar que la declaratoria de constitucionalidad del decreto de estado de excepción no impide o enerva el ejercicio privativo del control político sobre este, ni su revocatoria, que exclusivamente le competen a la Asamblea Nacional.³¹
44. Por tanto, el ejercicio legítimo de una atribución de la Asamblea en su calidad de representante popular, como en este caso revocar un decreto de estado de excepción *de*

²⁸ Constitución, artículo 166: “La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. *Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo*, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional” (Énfasis añadido). Ley Orgánica de la Función Legislativa. Registro Oficial 642, suplemento, 27 de julio de 2009. Artículo 46: “Revocatoria del Estado de Excepción.- *La Asamblea Nacional, si las circunstancias lo justifican, podrá revocar el decreto ejecutivo que declara el estado de excepción, en cualquier tiempo y sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional.* La mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea Nacional, podrá solicitar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, la revocatoria del decreto ejecutivo que declaró el estado de excepción. Esta autoridad, dentro del plazo máximo de tres días de recibida la petición, la remitirá y convocará al Pleno de la Asamblea Nacional, para que, en un solo debate y con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, niegue la petición o revoque el decreto ejecutivo.

En cualquier caso, la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional ordenará la publicación de lo resuelto en el Registro Oficial” (Énfasis añadido).

²⁹ Constitución, *ver* artículos 164 y 165.

³⁰ Arts. 119 al 124 de la LOGJCC.

³¹ Art. 125 de la LOGJCC: “Coexistencia del control de constitucionalidad con el control político.-La declaratoria de constitucionalidad no impide el ejercicio del control político de los estados de excepción, ni la revocatoria de los respectivos decretos por parte de la Asamblea Nacional”.

existir las circunstancias que lo ameriten, no tiene la potencialidad de amenazar derechos constitucionales por sí mismo, pues, de sostener aquello, la Asamblea Nacional se vería impedida de ejercer una potestad inherentemente política.

45. En adición, de la pretensión del accionante se evidencia que requiere que se *prohíba* a la Asamblea Nacional revocar el referido decreto, así como que se le impida obstaculizar al presidente de la República, a la fuerza pública y a los órganos complementarios de seguridad en su misión de resguardar el orden público. En otras palabras, el accionante acudió a la justicia constitucional a fin de que esta proscriba a la legislatura ejercer una atribución reconocida en la Constitución y la ley, pues, a su criterio, sería contraria *per se* al orden público y a los derechos reconocidos en la Norma Suprema. *Ergo*, acudió a la justicia constitucional para que esta bloquee el ejercicio de una potestad constitucional y legalmente reconocida a la Asamblea, lo cual es incompatible con el objeto de las garantías jurisdiccionales, al implicar que la justicia constitucional estaría diseñada para obstaculizar actuaciones políticas del legislativo.
46. Si bien esta Corte no desconoce que el ejercicio de las atribuciones de un órgano de carácter político y fiscalizador, como la Asamblea Nacional, debe ser respetuoso con la Constitución, así como que dicho ejercicio no está exento de control en los términos que permitan la Norma Suprema, ley y jurisprudencia, ello no implica que se pueda utilizar una garantía jurisdiccional para enervar, impedir o anular el ejercicio de esta atribución en concreto, ya que, de permitirlo, se vaciaría de contenido a la Constitución y a la ley y se irrespetaría la independencia y equilibrio de poderes, además de desnaturalizar las garantías jurisdiccionales. Sin perjuicio de ello, esta Magistratura reitera que, en el caso *in examine*, se ha pronunciado sobre la potestad específica de la Asamblea de revocar un decreto de estado de excepción. Por tanto, esta sentencia no puede entenderse cómo una prohibición general o declaratoria de improcedencia respecto a la presentación de medidas cautelares contra otras facultades constitucional y legalmente reconocidas de la propia legislatura u otras funciones del Estado, las cuales deberán analizarse caso por caso.
47. En este sentido, este Organismo ha sido claro al señalar que la desnaturalización de las referidas garantías “anula el objetivo de las mismas, el diseño procesal constitucional y ordinario, así como su eficacia”.³² Por tanto, los jueces y juezas constitucionales tienen la obligación de velar para que las garantías jurisdiccionales no se desnaturalicen y cumplan con su propósito de proteger derechos, ya que, caso contrario, se incurre en un irrespeto a

³² CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7.

la Constitución y en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica³³ que, además, podría derivar en una declaratoria jurisdiccional previa contra la autoridad judicial que incurrió en dicha conducta.³⁴

48. En el caso de las medidas cautelares, estas proceden para evitar la amenaza de violación de un derecho [medidas cautelares autónomas] o cesar su violación [medidas cautelares conjuntas]. En consecuencia, el utilizarlas sin fundamento y con el único objetivo de que la justicia constitucional impida u obstaculice el ejercicio de una atribución constitucional y legalmente reconocida a otra función del Estado, como en el caso *in examine* la revocatoria de un decreto de estado de excepción que le compete a la Asamblea Nacional, es incompatible con su naturaleza y objeto. Las garantías jurisdiccionales, en este caso las medidas cautelares, no pueden ser utilizadas para dejar sin efecto esta atribución institucional de la legislatura.
49. Por lo tanto, la evidente intención de desnaturalizar las medidas cautelares autónomas constatada en el presente caso, permite a la Corte Constitucional del Ecuador establecer que mediante una medida cautelar no es posible anular, suspender, restringir o limitar la atribución constitucional de la Asamblea Nacional de revocar un decreto de estado de excepción.
50. En tal sentido, este Organismo reitera que: cuando se pretenda impedir el ejercicio de la competencia de la Asamblea Nacional de revocar un decreto de estado de excepción, cabe el rechazo de plano de lo solicitado, el cual deberá motivarse suficientemente, sin ser necesario analizar la procedencia de los requisitos que han sido precisados por esta Magistratura en el párrafo 36 *supra*.
51. En último lugar, al evidenciar que el peticionario intentó desnaturalizar los objetivos de la garantía jurisdiccional que nos ocupa, esta Corte se pronunciará sobre los parámetros que configuran el abuso del derecho, conforme su jurisprudencia.

c. Abuso del derecho

52. El artículo 23 de la LOGJCC prescribe:

³³ CCE, sentencia 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 71; y, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 76.

³⁴ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 76 y sección 6.

Abuso del derecho.- La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.

En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura (Énfasis añadido).

- 53.** En la sentencia 10-19-CN/19, esta Corte se pronunció sobre el primer inciso de la norma referida *ut supra*, que versa sobre la interposición de varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y contra las mismas personas. Así, refirió que el derecho a ejercer acciones judiciales por la violación de derechos fundamentales (regla contenida en el artículo 86 numeral 1 de la CRE), tiene como principio subyacente a la tutela judicial efectiva.³⁵
- 54.** No obstante, este derecho no es absoluto y su ejercicio se torna abusivo cuando “afecta el principio de buena fe procesal”.³⁶ Este principio, a su vez, se relaciona íntimamente con el de eficacia que también rige el sistema de garantías jurisdiccionales, reconocido en el artículo 86, numeral 2, literal a) de la Constitución.³⁷ Ello, debido a que “la mala fe procesal conspira contra la mencionada eficacia”.³⁸
- 55.** De la misma manera, el segundo supuesto previsto en el artículo 23 de la LOGJCC: (i) presentación de medidas cautelares de mala fe; y, (ii) desnaturalización de las garantías jurisdiccionales con el ánimo de causar daño,³⁹ atenta contra la eficacia del sistema y el principio de buena fe y lealtad procesal.

³⁵ CCE, sentencia 10-19-CN/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 16.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Constitución, artículo 86: “Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: 2. Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, y serán aplicables las siguientes normas de procedimiento:

a) El procedimiento será sencillo, rápido y *eficaz*. Será oral en todas sus fases e instancias” (Énfasis añadido).

³⁸ CCE, sentencia 10-19-CN/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 16.

³⁹ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párrs. 69.2.2 y 69.2.3.

56. Para evidenciar la existencia de abuso del derecho, los jueces y juezas constitucionales deben verificar los siguientes elementos:

56.1. “El elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales”.⁴⁰ Al respecto, es preciso recordar que, conforme el artículo 8 numeral 7 de la LOGJCC, no se requiere el patrocinio de un profesional del derecho para incoar una garantía jurisdiccional.

56.2. La conducta, que puede consistir en las siguientes acciones:

56.2.1. Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y contra las mismas personas;

56.2.2. Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o,

56.2.3. Desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.

57. En caso de verificarse la conducta prevista en el párrafo 56.2.1., corresponde que el juez o jueza constitucional ejerza las facultades correctivas y coercitivas previstas en el COFJ.⁴¹ Ahora bien, en los supuestos contenidos en los párrafos 56.2.2. y 56.2.3., además de ejercer las referidas facultades correctivas y coercitivas, los jueces y juezas constitucionales también deben remitir el expediente al Consejo de la Judicatura, a fin de que imponga las sanciones pertinentes.⁴² Ello, sin perjuicio de la posible responsabilidad civil o penal de los abogados o peticionarios.⁴³

58. Es decir, en el supuesto de que se constate que se presentó una medida cautelar de mala fe o se pretendió desnaturalizar los objetivos de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño, las consecuencias son más gravosas que cuando se proponen varias acciones de manera simultánea o sucesiva por los mismos hechos y contra las mismas personas, pues no solo se atenta contra la eficacia del sistema y la buena fe y lealtad procesal, sino que se anula el objetivo de las garantías jurisdiccionales, el diseño procesal constitucional y ordinario, así como se vulnera la seguridad jurídica (*ver*, párrafos 47 y 54 *supra*).

⁴⁰ *Ibid*, párr. 69.1.

⁴¹ *Ibid*, párr. 70. COFJ, artículos 131 y 132.

⁴² COFJ, artículo 336.

⁴³ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 70.

59. Ahora bien, en la sentencia 2231-22-JP/23, esta Corte determinó que el abuso del derecho requiere el ánimo de causar daño. Es decir, tanto la presentación de una medida cautelar de mala fe o la intención de desnaturalizar los objetivos de las garantías jurisdiccionales requieren que el peticionario o sus abogados tengan este propósito, el cual puede demostrarse “a través de una serie de indicios que, en conjunto, le permitan a la autoridad judicial inferir la intención de causar daño”.⁴⁴
60. Si bien en esta sentencia la Corte no va a revisar el caso concreto y solo emitirá estándares para casos análogos futuros conforme lo señalado en el párrafo 13 *supra*, ello no implica que no deba ceñirse a los hechos del caso *in examine*. En tal sentido, esta Magistratura recalca que, ante peticiones similares como la que nos ocupa, que de manera evidente pretenden desnaturalizar las medidas cautelares (en este caso autónomas), es obligación de los jueces y juezas constitucionales analizar si de la conducta de los peticionarios y abogados se desprende el ánimo de causar daño. Como se señaló *ut supra*, este daño podrá evidenciarse a través de indicios que demuestren dicha intención.
61. De llegar a determinar que la presentación de una medida cautelar se realizó de mala fe o se pretendió desnaturalizar la garantía jurisdiccional con el ánimo de causar daño, se deberá remitir el expediente al Consejo de la Judicatura para que imponga las sanciones pertinentes al abogado patrocinador,⁴⁵ sin perjuicio de las facultades correctivas y coercitivas que los jueces y juezas constitucionales pueden ejercer conforme el COFJ.
62. Además, los afectados por esta conducta podrán ejercer las acciones respectivas para hacer efectiva la responsabilidad civil contra los peticionarios y/o abogados a la que se refiere el artículo 23 de la LOGJCC.⁴⁶
63. En consecuencia, todos los jueces y juezas constitucionales que conozcan pedidos de medidas cautelares autónomas o conjuntas deberán observar los parámetros referidos en líneas previas para determinar si se configura el abuso del derecho. Además, deberán emplear las atribuciones que les permite la ley para sancionar esta conducta, así como tomar las acciones pertinentes para dejar a salvo la respectiva responsabilidad civil del peticionario y/o abogado.

⁴⁴ *Ibid*, párr. 72.

⁴⁵ *Ibid*, párr. 75. Ello, únicamente de haberse presentado una garantía jurisdiccional bajo el patrocinio de un abogado.

⁴⁶ *Ibid*.

7. Conclusiones

- 64.** En la presente sentencia, esta Corte establece los siguientes estándares para casos análogos futuros:
- i.** Los requisitos de procedencia de las medidas cautelares, autónomas o conjuntas, son los fijados en el párrafo 36 de esta sentencia: (i) verosimilitud fundada de la pretensión, que incluye que esta se encuentre dirigida a prevenir la amenaza o detener la violación de derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, así como que sea probable y plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia.
 - ii.** No procede una medida cautelar para enervar o impedir que la Asamblea Nacional ejerza su facultad constitucional y legalmente reconocida de revocar un decreto de estado de excepción, debido a su naturaleza inherente de control político. En este caso, cabe un rechazo de plano por manifiesta improcedencia.
 - iii.** Finalmente, la presentación de una medida cautelar de mala fe o el intentar desnaturalizar las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño incurre en la conducta de abuso del derecho prevista en el artículo 23 de la LOGJCC. Los jueces y juezas constitucionales deben: (i) ejercer las facultades correctivas y coercitivas que prevé el COFJ; (ii) remitir el expediente al Consejo de la Judicatura para que sancione al abogado, de ser el caso; y, (iii) dejar a salvo la responsabilidad civil contra el peticionario y/o abogado.

8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y conforme lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución y el artículo 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** *Declarar* que la presente sentencia tiene efectos para casos análogos futuros y no para el caso en concreto. Los precedentes contenidos en esta sentencia tienen efectos vinculantes y deben ser observados por los jueces y juezas constitucionales.

2. *Disponer* que el Consejo de la Judicatura publique el contenido de la presente decisión en el banner principal de su sitio web institucional durante dos meses consecutivos contados desde la notificación de esta sentencia. Una vez fenecido el plazo referido, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional en el término de diez días y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
3. *Disponer* que el Consejo de la Judicatura, en el término de diez días de notificada esta sentencia, difunda la misma a través de correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles a todos los jueces y juezas con competencia para conocer garantías jurisdiccionales. A su vez, en el mismo término, el Consejo de la Judicatura deberá difundir la sentencia a los diferentes colegios de abogados del país a través de los correos personales registrados o los medios que estime adecuados. Una vez fenecido el término referido, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional en el término de cinco días y justificar de forma documentada el cumplimiento de estas medidas.
4. *Disponer* que el Consejo de la Judicatura, dentro del plazo de tres meses de notificada esta sentencia, coordine y efectúe una capacitación a los jueces y juezas con competencia para conocer garantías jurisdiccionales sobre el contenido de esta decisión y los estándares en ella fijados. Una vez vencido el referido plazo, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional en el término de veinte días y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
5. *Disponer* que la Asamblea Nacional publique la presente decisión en el banner principal de su sitio web institucional durante dos meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia. Una vez fenecido el plazo referido, la Asamblea Nacional deberá informar a la Corte Constitucional en el término de diez días y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
6. *Disponer* que la Asamblea Nacional difunda la presente decisión a todos los asambleístas a través de correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles en el término de diez días, contados a partir de la notificación de esta sentencia. Una vez vencido el término referido, la Asamblea Nacional deberá informar a la Corte Constitucional en el término de cinco días y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.

7. *Disponer* la devolución del expediente al juzgado de origen.
8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

11822JC-61c02



Caso Nro. 118-22-JC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés, 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 101-20-IS/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 101-20-IS

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

SENTENCIA 101-20-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la demanda de acción de incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura dentro de la causa 10333-2020-00481. Esta Corte verifica el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia.

1. Antecedentes procesales

1.1. Acción de protección

1. El 22 de junio de 2020, Fátima Esmeralda Tamayo Silva (“**Fátima Tamayo**” o “**accionante**”), presentó una acción de protección en contra de la Agencia de Regulación y Control Minero (“**ARCOM**”) por haberla separado de la institución después de haber ganado un concurso de méritos y oposición.¹
2. El 30 de junio de 2020, la Unidad Judicial Multicompetente Civil de Ibarra (“**Unidad Judicial**”) negó la acción de protección, al verificar que no existieron vulneraciones de derechos constitucionales.² Frente a esta decisión, Fátima Tamayo interpuso un recurso de apelación.
3. El 29 de julio de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado, aceptó

¹ En su demanda, Fátima Tamayo indicó que fue ganadora de un concurso de méritos y oposición en la ARCOM y que, al finalizar su periodo de prueba, luego de haberle realizado evaluaciones, decidieron separarla de la institución. Señala que se vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y el debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas, la observancia de cada procedimiento y de la motivación con la emisión del memorando número ARCOM-ARCOM-2017-0004-ME, el cual se fundamentó en los resultados de las evaluaciones realizadas y dispuso su separación de la institución.

² La Unidad Judicial consideró que, de los hechos del caso, no se verificaba la vulneración de los derechos constitucionales de la accionante. La causa fue signada con el número 10333-2020-00481.

parcialmente la acción de protección, declaró la vulneración de los derechos de la accionante³ y como medidas de reparación dispuso que:

1.- Para restituir los derechos vulnerados por la autoridad administrativa, dispone que la autoridad nominadora de la Agencia Reguladora de Control Minero ARCOM en fusión con la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables en virtud del Decreto Ejecutivo No. 1036 de 6 de mayo de 2020, reincorpore a la accionante Ab. Fátima Esmeralda Tamayo Silva a dicha institución al cargo de Especialista de Registro de Control Minero que venía desempeñando; sin embargo, en el caso que se hubiere suprimido el mismo, sea incorporada mediante un nombramiento permanente, a un puesto de trabajo con las mismas o similares condiciones del que tenía antes de dar por terminado el nombramiento provisional, incluyendo la remuneración. Esta disposición será cumplida en el término de veinte días a partir de la notificación de esta sentencia.

2.- Como medida de no repetición que la Unidad de Talento Humano de la actual Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables junto con el Equipo Jurídico de la misma entidad, cumplan una jornada de capacitación sobre la aplicabilidad de la Ley Orgánica de Servicio Público y Reglamento General [“LOSEP”], dirigida a los funcionarios de dicha institución, cuyo cumplimiento y vigilancia se delega a la Defensoría del Pueblo de Imbabura para que en el plazo de veinte días (20) improrrogables informe sobre el inicio de ejecución de esta medida, la que deberá ser concluida dentro del plazo máximo de sesenta días (60), contados a partir de la ejecutoria de esta resolución, debiendo además informar cada treinta días hasta el cumplimiento de la medida al señor Juez a quo, para su cumplimiento se oficiará a la autoridad delegada.

1.2. Fase de ejecución

4. El 14 de agosto de 2020, la Unidad Judicial recibió el proceso por parte de la Corte Provincial e inició el proceso de ejecución de la sentencia.
5. El 15 de agosto de 2020, la Unidad Judicial puso en conocimiento de la Defensoría del Pueblo la sentencia emitida por la Corte Provincial para que se dé cumplimiento a la segunda medida expuesta en el párrafo 3 *supra*. Producto de aquello, la Defensoría del Pueblo inicio el proceso número 2486-DPE-DPI-2020 para el seguimiento de cumplimiento de la sentencia.
6. El 28 de agosto de 2020, la accionante ingresó un escrito a la Unidad Judicial para solicitar que esta inste a la ARCOM para que cumpla con lo dispuesto en la sentencia.

³ La Corte Provincial mencionó que “[p]or lo analizado, éste Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, considerando que se han vulnerado los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y el debido proceso en las garantías del cumplimiento de las nomas, la observancia de cada procedimiento y de la motivación, previstos en los Arts. 76.1.3, 82 y 76.7.I) de la Constitución de la República”.

7. El 3 de septiembre de 2020, la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables (“ARCERNNR”),⁴ emitió el oficio número ARCERNNR-DATH-2020-0075-OF en el que solicitó al Ministerio de Trabajo que imparta al personal de dicha institución un taller de capacitación relacionado con la aplicación de la LOSEP y su reglamento. Esto con el fin de cumplir la medida 2 expuesta en el párrafo 3 *supra*.
8. El 4 de septiembre de 2020, la ARCERNNR emitió el oficio número ARCERNNR-CGAF-2020-0034-OF en el que solicitó al Ministerio del Trabajo que disponga la creación de 6 partidas presupuestarias para dar cumplimiento a varias sentencias y entre ellas, la emitida en el proceso de la accionante.
9. El 1 de diciembre de 2020, la accionante presentó una acción de incumplimiento de sentencia y solicitó a la Unidad Judicial que remita el expediente a esta Corte Constitucional acompañado con un informe respecto al cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia de la Corte Provincial (ver párrafo 3 *supra*).
10. El 3 de diciembre de 2020, la Unidad Judicial solicitó a la Defensoría del Pueblo y a la ARCERNNR que remita un informe respecto al cumplimiento de la sentencia.
11. El 4 de diciembre de 2020, la Defensoría del Pueblo remitió su informe de seguimiento de la sentencia en el que señaló que la ARCERNNR no dio cumplimiento a la medida de no repetición.⁵
12. En la misma fecha, la ARCERNNR presentó su escrito y adjuntó el memorando número ARCERNNR-DATH-2020-0672-ME en donde constan las acciones

⁴ El decreto ejecutivo número 1036 de 6 de mayo de 2020 dispuso la fusión entre la ARCOM, la Agencia de Regulación y Control de Electricidad y la Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos en una sola entidad denominada “Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables”. Producto de aquello, a partir de este punto, la Corte hará referencia a la entidad accionada como ARCERNNR.

⁵ En el informe de seguimiento, la Defensoría del Pueblo señaló que “de la revisión del expediente defensorial y los documentos agregados al mismo por parte de la [ARCERNNR] se colige que la institución accionada no ha atendido de forma cabal los requerimientos realizados por esta Delegación [...] Las respuestas a los requerimientos defensoriales por parte de la [ARCERNNR] se ha limitado a agregar oficios o memorandos al expediente defensorial sin que se explique cómo de los documentos agregados se justifica el cumplimiento de medida de no repetición [...] El único documento que hace referencia a la capacitación que debía realizarse por orden judicial consta a foja 38 del expediente [...] memorando No. ARCERNNR-DAJPI-2020-0099-ME [...] De la información contenida en el documento se verifica que la denominación de la capacitación no guarda identidad con la ordenada por la autoridad judicial y en lo posterior al ingreso del oficio en mención no consta en el expediente defensorial constancia documental alguna de haberse llevado a cabo por lo que esta Delegación concluye que la [ARCERNNR] no ha cumplido con la medida de no repetición”(sic).

realizadas por la entidad para la reincorporación de la accionante a la institución.⁶ Entre ellas, informó que se suscribió un contrato de prestación de servicios ocasionales con la accionante para cumplir la sentencia. Esto, hasta que se creen los puestos de trabajo respectivos.

13. El 7 de diciembre de 2020, en vista del incumplimiento de la sentencia, la Unidad Judicial dispuso que el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Economía y Finanzas realicen las acciones necesarias para garantizar la estabilidad laboral de la accionante a través de un nombramiento permanente. Por otra parte, insistió a la ARCERNNR para que dé cumplimiento con la capacitación dispuesta en sentencia.
14. El 8 de diciembre de 2020, la accionante ingresó dos escritos ante la Unidad Judicial. En el primero, la accionante mencionaba que la acción de incumplimiento ya no era necesaria puesto que ya constaba en el plan de restitución de la ARCERNNR. En el segundo escrito, manifestó que no se ha dado cumplimiento con lo dispuesto en la sentencia por cuanto no ha suscrito ningún contrato de prestación de servicios ocasionales o nombramiento alguno.
15. Producto del segundo escrito presentado por la accionante, el 9 de diciembre de 2020, la Unidad Judicial dispuso que el proceso sea remitido a la Corte Constitucional para que conozca la acción de incumplimiento. Dicho proceso fue recibido en la Corte Constitucional el 31 de diciembre de 2020.
16. El 12 de enero de 2023, la accionante inició un proceso de reparación económica ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.⁷

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

17. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa 101-20-IS a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.⁸
18. El 13 de febrero de 2023, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza ponente avocó conocimiento del caso y requirió (i) a la Unidad

⁶ Dentro del memorando mencionado, la ARCERNNR señaló que no contaba con las partidas presupuestarias para otorgar a la accionante un nombramiento permanente o provisional, razón por la cual, para cumplir con lo dispuesto en la sentencia, se procedió a suscribir un contrato de servicios ocasionales hasta que las entidades respectivas realicen el proceso de creación de puestos.

⁷ La causa ante el TDCA fue signada con el número 17811-2023-00083.

⁸ Inicialmente la sustanciación de la causa le correspondió al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

Judicial que, en el término de 5 días, presente un informe respecto del presunto incumplimiento de la sentencia, así como las acciones realizadas para su ejecución; y, (ii) que Fátima Tamayo y a la ARCERNNR, en el término de 5 días, presenten un informe respecto al presunto incumplimiento y si es que este persiste.⁹

19. El 23 de febrero de 2023, la ARCERNNR presentó el informe solicitado, mientras que el 24 de febrero de 2023, la Unidad Judicial presentó el informe respectivo. Cabe destacar que Fátima Tamayo no presentó el informe solicitado.
20. El 4 de mayo de 2023, la jueza sustanciadora solicitó a la Unidad Judicial, a la ARCERNNR y a la Defensoría del Pueblo que presenten un informe motivado a este Organismo, respecto al cumplimiento de la segunda medida dispuesta en la sentencia emitida por la Corte Provincial.
21. El 9 de mayo de 2023, la Unidad Judicial presentó el informe solicitado.
22. El 17 de mayo de 2023, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**TDCA**”) ingresó un oficio referente al cumplimiento de la primera medida dispuesta en sentencia.¹⁰

2. Competencia

23. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“**CRE**”), 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 la acción

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

24. En su demanda, la accionante realiza un recuento de los hechos del caso y las medidas dispuestas en la sentencia de la Corte Provincial. Enfatiza que desde la

⁹ Si bien la accionante presentó dos escritos el 8 de diciembre sosteniendo posturas distintas, esta Corte toma nota del segundo escrito para el análisis de la causa. Así, se consideró necesario solicitar a la accionante que se pronuncie sobre el presunto incumplimiento de las medidas dictadas en la sentencia de la Corte Provincial.

¹⁰ El TDCA presentó un informe de lo actuado dentro del proceso de reparación económica signado con el número 17811-2023-00083. En dicho proceso se determinó que la ARCERNNR debía pagar a favor de la accionante la cantidad de USD 84,220.85.

fecha en la que el proceso fue receptado por parte de la Unidad Judicial hasta la fecha en la que presentó la acción de incumplimiento habían transcurrido setenta y cinco días. Argumentó que la primera medida dispuesta en sentencia no había sido cumplida por la ARCERNNR. Esto es, su reincorporación a la ARCERNNR en la misma calidad que ostentaba previo a la vulneración de sus derechos y separación de la institución.

25. Por lo expuesto, solicitó que la Unidad Judicial remita el expediente a la Corte Constitucional para que se ordene el cumplimiento de la sentencia.

3.2. Posición de la Unidad Judicial

26. La Unidad Judicial ha presentado tres informes. El primero, el 31 de diciembre de 2020, en el cual realiza un recuento de los hechos del caso y las medidas dispuestas en la sentencia. Afirma que el cumplimiento de la decisión se enmarca en dos aspectos: (i) la reincorporación de la accionante a la institución en el cargo que venía desempeñando o a uno con las mismas o similares condiciones; y, (ii) la jornada de capacitación sobre la aplicabilidad de la LOSEP y su reglamento dirigido a los funcionarios de dicha institución.

27. Respecto al cumplimiento de la primera medida, la Unidad Judicial realiza un recuento de los requerimientos realizados y señala que mediante acción de personal número ARCERNNR-2020-574, de 10 de noviembre de 2020, se suscribió el contrato de servicios ocasionales con la accionante, con la misma remuneración, de forma provisional y con el fin de restituirla al cargo hasta que se entregue la partida presupuestaria para otorgarle el nombramiento permanente. Según la Unidad Judicial, esto correspondía a un cumplimiento defectuoso de la sentencia ya que se le restituyó al cargo a la accionante, pero bajo una modalidad distinta de contratación.

28. De igual manera, señala que realizó requerimientos al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Economía y Finanzas para que realicen las acciones necesarias para la creación de la partida presupuestaria de la accionante.

29. Respecto a la medida (ii) la Unidad judicial señaló que se cumplió con la medida de acuerdo con la información presentada el 11 de noviembre de 2020. Esto es el memorando número ARCERNNR-DAJPJ-2020-0099-ME, que justifica la realización de la jornada de capacitación.

- 30.** Por otra parte, en su escrito de 23 de febrero de 2023, la Unidad Judicial relata los hechos del caso y los impulsos realizados para que se cumpla la medida (i). En dicho escrito señala que se incorporó en el expediente el nombramiento permanente otorgado la ARCERNNR a favor de Fátima Tamayo en el cargo de Especialista de Registro Minero Regional con el cual se ha cumplido la medida (i).
- 31.** Finalmente, en el escrito presentado el 9 de mayo de 2023, indicó que la medida (ii) fue cumplida por parte de la ARCERNNR. Adjuntó a su escrito los soportes en los que se evidencia la participación de los funcionarios de la entidad en la capacitación dispuesta en la sentencia.

3.3. Posición de la ARCERNNR

- 32.** Por su parte, la ARCERNNR presentó su informe justificando haber cumplido con las medidas dispuestas en sentencia. Al respecto, indica que:

conforme consta en el Certificado de 23 de febrero de 2023, emitido por la Dirección de la Administración del Talento Humano, la servidora Fátima Esmeralda Silva fue reintegrada a su puesto de trabajo el 01 de diciembre de 2020 en la modalidad de Contrato Ocasional, para posteriormente, conforme la normativa, emitir el nombramiento permanente a través de Acción de Personal Nro. ARC-2021-379 de 26 de mayo de 2021, documentos que me permito poner en su conocimiento.

- 33.** Para sustentar su afirmación, la ARCERNNR adjunta a su escrito (i) el certificado de 23 de febrero de 2023 emitido por la Dirección de la Administración del Talento Humano;¹¹ (ii) la acción de personal de Fátima Tamayo; y, (iii) el aviso de entrada y afiliación de Fátima Tamayo al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

4. Cuestión previa

- 34.** De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que

¹¹ En dicha certificación consta que “[l]a Dirección de Administración de Talento Humano, certifica que la fecha en la que se reestableció a la Institución a la Coordinación Zonal Imbabura a la abogada Fátima Tamayo, fue el 01 de diciembre de 2020, a través de: Contrato Servicios Ocasionales Nro. 20/020 (01 al 31 de diciembre de 2020) Contrato Servicios Ocasionales Nro. 21/022 (01 de enero al 31 de diciembre de 2021) Acción de Personal Nro. ARC-2021-379, de 26 de mayo de 2021, mediante la cual se emitió Nombramiento Permanente de acuerdo a lo dispuesto por la SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y TRANSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE IMBABURA, Acción de Protección Nro. 10333-2020-00481, de 29 de julio de 2020, a la Abg. Fátima Esmeralda Tamayo Silva, a partir de 01 de junio de 2021”.

conocieron el proceso de origen. Solo de forma subsidiaria, este Organismo puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.¹²

35. La LOGJCC y el RSPCCC determinan que la acción de incumplimiento de sentencias puede ser propuesta “*de oficio o a petición de parte*”.

36. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del RSPCCC y se pueden sintetizar de la siguiente manera:¹³

36.1. *Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional:* La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.

36.2. *Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional:* El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.¹⁴ Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

37. Así, de estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.¹⁵ En consecuencia, las autoridades judiciales competentes tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para lograr

¹² CCE, sentencia 1401-17-EP/21, de 27 de octubre de 2021, párr. 47; y, sentencia 46-17-IS/21, de 4 de agosto de 2021, párr. 23.

¹³ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción

de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. El numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional —lo cual no ocurrió en este caso— y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional, que tampoco es pertinente al caso concreto.

¹⁴ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31. La Corte Constitucional aclaró que tal plazo razonable se refiere al tiempo que debe transcurrir “para la presentación de una acción de incumplimiento y para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión, mas no al plazo en el que debe cumplirse una sentencia constitucional”.

¹⁵ *Ibid.*, párrs. 25 y 27.

la ejecución integral de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.

- 38.** Si estos requisitos no se cumplen, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, corresponde desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
- 39.** En el presente caso, la Corte observa que la acción de incumplimiento ha sido iniciada, a petición de la parte accionante, por la jueza de la Unidad Judicial con el informe remitido el 31 de diciembre de 2020.
- 40.** De la revisión de los antecedentes procesales (párrafo 6 *supra*), este Organismo advierte que Fátima Tamayo promovió la ejecución de la sentencia de la Corte Provincial ante el juez de la Unidad Judicial. Por otra parte, el 1 de diciembre de 2020, la accionante presentó la acción de incumplimiento y solicitó que se remita a la Corte Constitucional el informe sobre el presunto incumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial.
- 41.** Ahora bien, respecto al segundo requisito sintetizado en el párrafo 36.2 *supra*, este Organismo nota que la accionante cumplió el mismo dado que realizó un requerimiento, que estuvo precedido por un tiempo razonable para que se pueda ejecutar la decisión.
- 42.** Al respecto, esta Corte toma nota que cuando una medida es compleja de cumplir, el plazo razonable que tiene que transcurrir para su ejecución es mayor. Así, esta Corte ha señalado que “el reintegro de un servidor público a su puesto de trabajo como medida reparación puede suponer cierta complejidad que dificulte su cumplimiento inmediato [...] Por ende, el juez ejecutor debe disponer de un tiempo prudencial para exigir que la entidad cumpla con la medida de reintegro”.¹⁶
- 43.** Dicho esto, a la Corte no le corresponde determinar si es que una medida es compleja de ejecutar. A este Organismo le corresponde verificar si es que el juez ejecutor dispuso del tiempo prudencial para ejecutar la medida. De esta forma, en el caso *sub judice*, esta Corte observa que la petición de la accionante estuvo precedida de un tiempo prudencial en el que la Unidad Judicial tuvo la oportunidad de ejecutar todas

¹⁶ CCE, sentencia 73-22-IS/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 31.

las acciones contenidas en el artículo 21 de la LOGJCC y, pese a esto, no realizó acciones para que se cumpla con lo dispuesto en sentencia.¹⁷

44. En tal virtud este Organismo pasa a realizar el análisis respecto al cumplimiento de las medidas.

5. Análisis constitucional

45. Habiéndose identificado el fundamento y la pretensión de la accionante, así como el informe de la entidad encargada del cumplimiento de la resolución, se plantea el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿La ARCERNNR cumplió las medidas dictadas por la Corte Provincial en el marco de la acción de protección?

46. Cuando se plantea una demanda de incumplimiento de sentencia, la Corte Constitucional debe iniciar su análisis sobre si se ha cumplido o no con aquello que fue ordenado en la parte resolutive de la decisión objeto de la acción.¹⁸
47. Del análisis de lo resuelto por la Corte Provincial, esta Corte observa que se impusieron dos obligaciones de hacer a la ARCERNNR.
48. La primera medida fue disponer a la ARCERNNR que reincorpore a la abogada Fátima Tamayo a dicha institución al cargo de Especialista de Registro de Control Minero o un puesto de trabajo similar con las mismas condiciones que tenía antes de que se dé por terminado el nombramiento, esto en el término de 20 días desde la notificación de la sentencia.
49. La segunda medida fue que la ARCERNNR cumpla una jornada de capacitación sobre la aplicabilidad de la LOSEP y Reglamento General, dirigida a los funcionarios de dicha institución, la cual debía realizarse en el plazo de 60 días posterior a la notificación de la sentencia. Respecto a esta segunda medida, la entidad debía informar a la Unidad Judicial cada 30 días sobre el cumplimiento y la Defensoría del Pueblo debía realizar un seguimiento.
50. En tal virtud, para verificar si se cumplió con la primera medida esta Corte analizará (i) si se reincorporó a Fátima Tamayo al cargo de Especialista de Registro de Control

¹⁷ Esta Corte observa que, desde el 15 de agosto de 2020 hasta el 3 de diciembre de 2020, la Unidad Judicial no realizó acción alguna para ejecutar la sentencia emitida por la Corte Provincial.

¹⁸ LOGJCC, artículo 164.

Minero o un puesto de trabajo similar con las mismas condiciones que tenía antes de que se dé por terminado el nombramiento; y (ii) si esto se cumplió en el término de 20 días.

- 51.** Por otra parte, para verificar si se cumplió con la segunda medida, esta Corte analizará (i) si se cumplió con realizar una jornada de capacitación sobre la aplicabilidad de la LOSEP y Reglamento General, dirigida a los funcionarios de dicha institución; (ii) si esto se realizó en el plazo de 60 días; (iii) si la ARCERNNR cumplió con informar a la Unidad Judicial cada 30 días sobre el cumplimiento de la medida; y, (iv) si la Defensoría del Pueblo realizó el seguimiento del cumplimiento de la medida.

5.1.1. Respeto a la primera medida

- 52.** En relación con la primera medida, de la revisión del expediente y la información proporcionada por parte de la Unidad Judicial y la ARCERNNR, esta Corte observa que Fátima Tamayo fue reincorporada a su trabajo el 1 de diciembre de 2020, a través de un contrato de servicios ocasionales. Esta condición continuó hasta que el 26 de mayo de 2021 se emitió la acción de personal número ARC-2021-379 mediante la cual se le otorgó un nombramiento permanente.
- 53.** Al respecto, esta Corte observa que se cumplió con el punto (i) del párrafo 50 *supra*. No obstante, no se puede dejar de observar que la medida dispuesta por la Corte Provincial correspondía a que la ARCERNNR reincorpore a Fátima Tamayo a un puesto específico o similar al que tenía y en las mismas condiciones. Esto, no se cumplió de forma integral pues, inicialmente, fue reincorporada a través de un contrato de servicios ocasionales.
- 54.** Por otra parte, esta Corte observa que (ii) la medida no fue cumplida dentro del término determinado en sentencia. De los antecedentes del proceso, se observa que la sentencia de la Corte Provincial fue emitida y notificada el 29 de julio de 2020. La medida debía cumplirse en 20 días término, es decir hasta el 27 de agosto de 2020. Por otra parte, Fátima Tamayo fue reincorporada a la institución el 1 de diciembre de 2020 con un contrato de servicios ocasionales y el 26 de mayo de 2021 con un nombramiento permanente.
- 55.** Al respecto, es importante recordar que la ejecución de la decisión es uno de los componentes de la tutela judicial efectiva.¹⁹ Cabe resaltar que esta Corte ha referido

¹⁹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

que “[I]o dispuesto en las sentencias constitucionales debe ser cumplido en el término establecido en ellas y, en ausencia de este, de forma inmediata”.²⁰

- 56.** En el caso *sub judice*, se observa que la medida fue cumplida por sobre el término establecido en la sentencia. No obstante, esto se dio por la falta de partidas presupuestarias a raíz de la fusión de varias entidades del Estado que pasaron a ser la ARCERNNR. El retardo en el cumplimiento de la medida se justifica con las acciones realizadas por la entidad accionada (*i.e.* la emisión del oficio número ARCERNNR-CGAF-2020-0034-OF en el que solicitó al Ministerio del Trabajo que disponga la creación de 6 partidas presupuestarias y la emisión del memorando número ARCERNNR-DATH-2020-0672-ME en donde se menciona que se suscribió un contrato ocasional con la accionante hasta que se cuente con la partida presupuestaria)
- 57.** De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, para establecer el cumplimiento defectuoso de una medida, deben configurarse dos elementos: i) retardo en el cumplimiento y ii) falta de justificación para el retardo.²¹ En caso de que exista una justificación en el retardo del cumplimiento de la medida, se configura únicamente un cumplimiento tardío.²² Bajo este panorama, respecto al primer elemento, se verifica que existió un retardo en el cumplimiento de la sentencia. No obstante, respecto al segundo elemento, este Organismo verifica que existe una justificación para el retraso de la ejecución de la sentencia. En tal virtud, si bien lo ordenado en la sentencia se cumplió, se lo hizo fuera del término establecido en sentencia. De esta forma, se configura un cumplimiento tardío de la medida.

5.1.2. Respecto a la segunda medida

- 58.** En relación con la segunda medida, de la revisión del expediente y la información proporcionada por parte de la Unidad Judicial se observa que (i) se llevó a cabo la jornada de capacitación sobre la aplicabilidad de la LOSEP y su reglamento general.²³ Dicha capacitación se realizó en coordinación con el Ministerio del Trabajo.
- 59.** Por otra parte, (ii) esta Corte nota que dicha capacitación se dio fuera del plazo establecido pues la sentencia fue dictada el 29 de julio de 2020; debía darse la

²⁰ LOGJCC, artículo 162; CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 46; sentencia 52-17-IS/22, 5 de mayo de 2022, párr. 36.

²¹ CCE, sentencia 52-17-IS/22, 5 de mayo de 2022, párr. 40.

²² CCE, sentencia 015-10-SIS-CC, 23 de septiembre de 2010; sentencia 24-15-IS/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 21.

²³ Expediente constitucional, foja 63-66.

capacitación en el plazo de 60 días; y, aquella se realizó el 11 de noviembre de 2020. Es decir, dicha capacitación se dio por fuera del plazo de 60 días concedidos por la Corte Provincial en sentencia. Para justificar el retardo en el cumplimiento de la medida, se observa que la ARCERNNR acudió al Ministerio del Trabajo para que desarrolle la capacitación. Por lo tanto, se configura únicamente un cumplimiento tardío de la medida.

- 60.** Por otra parte, se observa que la ARCERNNR no informó cada 30 días a la Unidad Judicial respecto al cumplimiento de la medida. Del expediente se observa que el 9 de diciembre de 2020, dicha institución informa a la Unidad las acciones realizadas con el fin de cumplir la medida, sin haberlo hecho antes y de forma periódica como se dispuso en sentencia.
- 61.** Finalmente, (iv) esta Corte verifica que la Defensoría del Pueblo realizó el seguimiento del cumplimiento de la medida. Esto se comprueba con las providencias emitidas dentro del expediente defensorial número 2486-DPE-DPI-2020.²⁴
- 62.** Lo mencionado permite identificar que se configura un cumplimiento tardío de la medida 2.
- 63.** Adicionalmente, esta Corte considera necesario aclarar que en el presente caso no le corresponde verificar si es que procedía o no una reparación económica a la accionante. Así, en caso de surgir un conflicto sobre aquello, las partes procesales cuentan con la posibilidad de presentar las acciones que consideren pertinentes.
- 64.** Finalmente, esta Corte observa que los plazos y términos dispuestos en la sentencia de la Corte Provincial eran extremadamente reducidos para cumplir con las medidas de reparación que se dictaron en esta decisión. Así, este Organismo considera necesario recalcar que los jueces que dictan sentencias en materia de garantías jurisdiccionales deben ser conscientes y realistas de los plazos y términos que confieren para que se ejecuten las medidas de reparación pues aquello puede tener incidencia directa en el cumplimiento o incumplimiento de dichas sentencias.

6. 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:

²⁴ Expediente de la Unidad Judicial, fojas 161-161 vta., fojas 178-179, fojas 194-198.

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **101-20-IS**.
2. **Declarar** el cumplimiento de las medidas dictadas en la sentencia de la causa 10333-2020-00481 por parte de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables.
3. **Recordar** a los jueces, que emitan sentencias en materia de garantías jurisdiccionales, que los plazos y términos que se dicten para cumplir las medidas de reparación deben ser acordes a la complejidad de las mismas.
4. **Llamar** la atención a la Unidad Judicial por no supervisar diligentemente el cumplimiento de la sentencia y recordarle que dispone de varios mecanismos, conforme lo señalado por esta Corte en la sentencia 38-19-IS/22, para que las decisiones dictadas en sentencias de garantías jurisdiccionales sean ejecutadas.
5. **Devolver** el expediente a la judicatura de origen.
6. Notifíquese, publíquese, cúmplase 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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 101-20-IS/23

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con fundamento en el artículo 92¹ de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), así como en el artículo 38² del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), presenté mi concurrencia respecto a la sentencia de mayoría 101-20-IS/23.
2. En la decisión mayoritaria se desestimó la acción, cuestión con la que estoy de acuerdo. Empero, mi discrepancia se presenta en la forma en que el voto de mayoría ha analizado la presente causa, pues considero que la sentencia no tenía que conocer el fondo del asunto, pues la misma no cumplía con los requisitos de procedencia determinados para su tramitación.³
3. En el presente asunto, la señora Fátima Tamayo (“**accionante**”) demandó ante el la Unidad Judicial Multicompetente Civil de Ibarra (“**Unidad Judicial**”) el cumplimiento de la sentencia de apelación dictada el 29 de julio de 2020, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“**Sala Provincial**”) dentro de una acción de protección seguida en contra de la Agencia Reguladora de Control Minero ARCOM, en la que dispuso:

1.- Para restituir los derechos vulnerados por la autoridad administrativa, dispone que la autoridad nominadora de la Agencia Reguladora de Control Minero ARCOM en fusión

¹ LOGJCC. Art. 92.- Votos concurrentes y votos salvados.- Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán elaborar votos concurrentes o salvar el voto, para lo cual deberán entregar en la Secretaría General el escrito correspondiente dentro del término de diez días a partir de la adopción de la decisión.

² RSPCCC. Art. 38.- Votos concurrentes y votos salvados.-Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán emitir votos concurrentes o votos salvados.

Los votos concurrentes son aquellos que muestran su acuerdo con la parte resolutive del proyecto de sentencia o dictamen presentado por la jueza o juez sustanciadora, pero expresan discrepancia o exponen argumentos adicionales respecto a la fundamentación jurídica, sin que esto implique desacuerdo con la decisión. (...)

Los votos concurrentes y los votos salvados serán anunciados ante el Pleno de la Corte Constitucional de forma obligatoria. Estos votos serán suscritos por la jueza o juez y remitidos a la Secretaría General, dentro del término de diez días contados a partir de la adopción de la decisión. En caso de no hacerlo, la Secretaría General sentará razón y continuará con el trámite de notificación.

Para efectos de proclamación del resultado de la votación, los votos concurrentes se contabilizarán con los votos a favor del proyecto de sentencia o dictamen. (...)

³ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”. CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20

con la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables en virtud del Decreto Ejecutivo No. 1036 de 6 de mayo de 2020, reincorpore a la accionante Ab. Fátima Esmeralda Tamayo Silva a dicha institución al cargo de Especialista de Registro de Control Minero que venía desempeñando; sin embargo, en el caso que se hubiere suprimido el mismo, sea incorporada mediante un nombramiento permanente, a un puesto de trabajo con las mismas o similares condiciones del que tenía antes de dar por terminado el nombramiento provisional, incluyendo la remuneración. Esta disposición será cumplida en el término de veinte días a partir de la notificación de esta sentencia.

2.- Como medida de no repetición que la Unidad de Talento Humano de la actual Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables junto con el Equipo Jurídico de la misma entidad, cumplan una jornada de capacitación sobre la aplicabilidad de la Ley Orgánica de Servicio Público y Reglamento General [“LOSEP”], dirigida a los funcionarios de dicha institución, cuyo cumplimiento y vigilancia se delega a la Defensoría del Pueblo de Imbabura para que en el plazo de veinte días (20) improrrogables informe sobre el inicio de ejecución de esta medida, la que deberá ser concluida dentro del plazo máximo de sesenta días (60), contados a partir de la ejecutoria de esta resolución, debiendo además informar cada treinta días hasta el cumplimiento de la medida al señor Juez a quo, para su cumplimiento se oficiará a la autoridad delegada.

4. Al respecto, los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de parte y ante el juez executor están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional. Estos son: i) requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional; y, ii) plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional.
5. El primer requisito se relaciona con el deber que tiene la persona afectada de solicitar a la autoridad judicial executora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.
6. El segundo requisito vinculado al plazo razonable para la remisión del expediente a esta Corte, debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión, es decir, este requerimiento no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez executor.
7. En el presente asunto, el voto de mayoría al analizar los requisitos mencionados en los párrafos anteriores, expuso:

40. De la revisión de los antecedentes procesales [...] este Organismo advierte que Fátima Tamayo promovió la ejecución de la sentencia de la Corte Provincial ante el juez de la Unidad Judicial. Por otra parte, el 1 de diciembre de 2020, la accionante presentó la acción de incumplimiento y solicitó que se remita a la Corte Constitucional el informe sobre el presunto incumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial.

41. Ahora bien, respecto al segundo requisito sintetizado en el párrafo 36.2 *supra*, este Organismo nota que la accionante cumplió el mismo dado que realizó un requerimiento, que estuvo precedido por un tiempo razonable para que se pueda ejecutar la decisión.

8. Al respecto, este voto particular observa que si bien la accionante solicitó por una sola ocasión el cumplimiento de la sentencia (28 de agosto de 2020), considerando que se contemplaban dos medidas de reparación, únicamente se le permitió al juez de instancia desplegar su actividad de ejecución respecto de la primera medida (que debía cumplirse dentro del término de 20 días desde el fallo de 29 de julio de 2020), mas no de la segunda medida (para cuyo cumplimiento desde el fallo de 29 de julio de 2020 se confirió 60 días), es decir, el juez ejecutor no contó con un plazo razonable para el efecto.
9. Lo anterior se suma a la circunstancia de que la entidad demandada tenía que llevar a cabo procedimientos a nivel interno y externo, situación que desde el ámbito administrativo reviste complejidad, dadas las características de las actuaciones de la administración pública que de modo general se encuentran regladas por el ordenamiento jurídico, por lo que estas connotaciones deben contemplarse en el análisis del indicado requisito del plazo razonable para la ejecución, el mismo que como dejo indicado no se cumplió en el presente caso, razón por la cual la acción de incumplimiento debía ser desestimada por una cuestión previa, y no desarrollar el análisis de fondo.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 101-20-IS, fue presentado en Secretaría General el 06 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 21:41; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

10120IS-62c8b

**Caso Nro. 101-20-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día viernes quince de diciembre de dos mil veintitrés por el presidente de la Corte Constitucional Ali Lozada Prado, y la jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, respectivamente; 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 48-21-IS/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 48-21-IS

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

SENTENCIA 48-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento de la resolución 146-99-RS dictada por el Tribunal Constitucional que mediante una medida dispositiva, dejó sin efecto jurídico los actos administrativos emitidos por el Municipio del cantón Playas. Consecuentemente, la Corte verifica que no existen medidas latentes que verificar y desestima la acción.

1. Antecedentes procesales

1. En 1999 el señor Eusebio Jacinto Peralta Morán, (“**accionante**”), por sus propios derechos y amparado en el artículo 138¹ reformado de la Ley de Régimen Municipal (actualmente derogado), presentó recurso “de última instancia” ante el ex Tribunal Constitucional, en contra del Consejo Provincial del Guayas por no despachar el recurso de apelación, presentado el 19 de enero de 1999, ante la Corporación Provincial relativa al reclamo de 19 de diciembre de 1998 por el accionante ante el I. Municipio del cantón Playas.²

¹ Dicho recurso se encontraba previsto en la Ley de Régimen Municipal. Disposición dada por Ley número 104, publicado en Registro Oficial 315 de 26 de agosto de 1982. (derogado Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 429 del 27 de septiembre del 2004), que disponía: Art. 138.- Excepto en lo contencioso tributario, toda persona natural o jurídica que se creyere perjudicada por una ordenanza, acuerdo o resolución de la Municipalidad, podrá elevar su reclamo al correspondiente Concejo, el cual obligatoriamente lo resolverá en el plazo máximo de quince días. De no ser resuelto dentro de este plazo o en caso de decisión desfavorable, podrá el interesado recurrir ante el Consejo Provincial respectivo, el cual despachará el recurso en el plazo de treinta días a partir de la presentación de la solicitud de apelación.

Cuando la apelación se origine en la violación de preceptos constitucionales, el que por ordenanzas o resoluciones de la Municipalidad se creyere perjudicado, podrá acudir ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, el que resolverá la reclamación dentro del término de treinta días de haberla recibido.

² El accionante tenía como pretensión: que se declare la inconstitucionalidad e ilegalidad de todos los actos administrativos expedidos y aprobados por la Municipalidad de Playas. Los cuales a su criterio atentan sus derechos de propiedad, defensa y petición con arrogación de facultades y en indebida aplicación de la Ordenanza Municipal de Delimitación Urbana. Sobre estos hechos se había establecido un macrolote de (19.54) hectáreas, en el cual se desmembró su propiedad. El bien inmueble al ser declarado municipal, lo dio en arrendamiento y posterior venta a la compañía PETROLEXPORT S.A. El recurrente mencionó que, mediante providencia de la Dirección Ejecutiva del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización de 3 de julio de 1994, en el trámite No. 16.94.060134, le declaró - previa resolución de la Jefatura Regional Centro

2. Mediante resolución 045-99-TP dentro del caso 146-99-RS, el ex Tribunal Constitucional en sesión de 28 de septiembre de 1999, resolvió aceptar el recurso de “última instancia” y declaró la inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos administrativos impugnados.
3. El 19 de mayo de 2021, el accionante presentó ante este organismo la demanda de acción de incumplimiento de sentencias,³ solicitando a esta Corte:

[...] se disponga a los demandados, procedan con la efectiva reparación integral, tal como lo establece la norma, pues el cumplimiento de la decisión constitucional, no ha sido cumplida como lo establece la ley, cuando existen derechos constitucionales vulnerados y estos han sido reconocidos mediante las acciones correspondientes [...] para que las situaciones jurídicas vuelven [sic] al estado anterior a la emisión del acto administrativo [...]

2. Competencia

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

Occidental del IERAC de la no existencia de titulares de dominio sobre el bien inmueble de 19 de agosto de 1991 (protocolizada en Playas el 1 de febrero de 1992, inscrita el 30 de enero de 1992). El Ilustre Consejo Municipal de Playas, en aplicación de la Ordenanza de Delimitación Urbana expedida el 7 de mayo de 1992, amplió la jurisdicción -zona urbana- del Punto número uno en el cruce del carretero General Villamil-Punta Relado y en aplicación de los artículos 261 y 265 de la Ley de Régimen Municipal afectó el derecho a la propiedad privada y declaró a 19.54 hectáreas bien municipal. Esto debido a que, mediante resolución de 5 de diciembre de 1997, estableció al bien inmueble como macrolote según el levantamiento planimétrico. El 12 de diciembre de 1997, se constituyó la junta de remate de arrendamiento del macrolote, la misma que impugna por contrariar el principio de legalidad constitucional por haberlo conformado en abierta violación del artículo 292 reformado de la Ley de Régimen Municipal. El secretario de la Municipalidad es la persona designada de dar fe de los actos de la Junta de Remates Municipales. Según la norma citada el Notario Público es el encargado de subastar en arriendo el macrolote mediante la publicación de prensa. El 31 de diciembre de 1997, se adjudicó como postor preferente a la compañía PETROEXPORT S.A. El accionante alegó que no se realizó la publicación, ni se fijó carteles en los parajes más concurridos de la jurisdicción. De esta forma los actos administrativos expedidos por el Consejo Cantonal de Playas aprobó los informes presentados por el procurador síndico, de la Dirección de Terreno de Planeamiento Urbano, de la Comisión de Terreno, del Director Financiero y del Departamento de Avalúos y Catastros- dio en venta el macrolote a la compañía PETROEXPORT S.A. mediante escritura pública el 01 de agosto de 1998, inscrita el 07 de septiembre de 1998.

³ El accionante presentó varias peticiones de fechas el 28 de enero de 2021 y el 1 y 7 de abril de 2021, solicitando el cumplimiento de la sentencia.

3. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

5. El accionante solicita el cumplimiento de la resolución dictada por los jueces del ex Tribunal Constitucional, dentro del caso 146-99-RS, resolución 045-99-TP, al efecto, transcribe toda la resolución de la cual solicita su cumplimiento.
6. Asimismo, menciona que ha realizado tres insistencias al GAD de Playas para su cumplimiento el 28 de enero de 2021, 01 y 07 de abril de 2021. Afirma presentar esta demanda de incumplimiento de sentencia a fin de que, tutelando la seguridad jurídica y los derechos adquiridos por su persona, se tenga presente:

[...] por ser el beneficiario de la resolución adoptada, se disponga a los demandados, procedan con la efectiva reparación integral, tal como lo establece la norma, pues el cumplimiento de la decisión constitucional, no ha sido cumplida como lo establece la ley, cuando existen derechos constitucionales vulnerados y estos han sido reconocidos mediante las acciones correspondientes [...].

7. Como pretensión concreta, solicita que sean reconocidos los derechos a la propiedad, defensa y petición, para que las situaciones jurídicas vuelvan el estado anterior a la emisión del acto administrativo.

3.2 Argumentos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Playas

8. A pesar de haber sido debidamente notificados mediante providencia el 06 de octubre de 2023, la entidad accionada no presentó su informe.

3.3 Argumentos de la Procuraduría General del Estado

9. Con fecha 13 de octubre de 2023, la PGE ingresó un escrito señalando correos electrónicos para futuras notificaciones.

4. Decisión cuyo incumplimiento se alega

10. La decisión judicial cuyo cumplimiento está en análisis es la resolución 045-99-TP expedida el 28 de septiembre de 1999 por el Tribunal Constitucional, dentro del caso 146-99-RS, que dispuso:

Aceptar el recurso de última y definitiva instancia presentado por el señor Eusebio Jacinto Peralta Morán y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad e ilegalidad de todos y cada uno de los actos administrativos expedidos y aprobados por la I. Municipalidad del cantón Playas que, atentando e irrespetando los derechos de propiedad, defensa y petición con arrogación de facultades y en indebida aplicación de la Ordenanza Municipal de Delimitación urbana de la ciudad de General Villamil [...].

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

- 11.** El numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República establece como una de las atribuciones de la Corte Constitucional, el “[...] conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. En los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, se regulan las acciones a tomar frente al incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, las que dan cuenta de que en este tipo de acciones la Corte se limita a verificar el cumplimiento satisfactorio de estos, y, adoptar medidas necesarias para hacer efectiva la decisión judicial en caso de incumplimiento.
- 12.** En el caso concreto, la acción de incumplimiento proviene de la resolución 045-99-TP emitida por el ex Tribunal Constitucional, en la cual se resolvió declarar la inconstitucionalidad e ilegalidad de todos y cada uno de los actos administrativos expedidos y aprobados por la I. Municipalidad del cantón Playas, al verificarse la vulneración de los derechos a la propiedad, defensa y petición con arrogación de facultades y en indebida aplicación de la Ordenanza Municipal de delimitación urbana de la ciudad de General Villamil, estableciendo un macro lote de (19.54) hectáreas desmembrándolo del legítimo título de propiedad del accionante y constituyéndole en un bien municipal.
- 13.** La alegación principal del accionante consiste en que:

[...] se disponga a los demandados, procedan con la efectiva reparación integral, tal como lo establece la norma, pues el cumplimiento de la decisión constitucional, no ha sido cumplida como lo establece la ley, cuando existen derechos constitucionales vulnerados y estos han sido reconocidos mediante las acciones correspondientes [...] los derechos que solicito que sean reconocidos son: los derechos de propiedad, defensa y petición, para que las situaciones jurídicas vuelven [sic] al estado anterior a la emisión del acto administrativo que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Playas [...]
- 14.** Para resolver el presente caso, la Corte considera necesario plantear el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿Se cumplió la resolución de 28 de septiembre de 1999 que resolvió dejar sin efecto los actos administrativos expedidos por la I. Municipalidad del cantón Playas por la indebida aplicación de la Ordenanza Municipal de Delimitación urbana de la ciudad de General Villamil?

- 15.** La Corte sostendrá que, dado que la medida ordenada por el ex Tribunal Constitucional fue dejar sin efecto todos y cada uno de los actos administrativos expedidos por la I. Municipalidad del cantón Playas, cuya naturaleza es dispositiva, su cumplimiento se perfeccionó con la notificación de la resolución a las partes procesales y dentro del Registro Oficial 300 de 18 de octubre de 1999; por lo que la acción de incumplimiento deviene en improcedente.
- 16.** La parte resolutive de la resolución 045-99-TP dentro del caso 045-99-TP de 28 de septiembre de 1999, expedida por el ex Tribunal Constitucional (párr. 13 *supra*) consistió en: “[...] declarar la inconstitucionalidad e ilegalidad de todos y cada uno de los actos administrativos expedidos y aprobados por la I. Municipalidad del cantón Playas [...]”. Dicha acción, según el artículo 138 de la Ley de Régimen Municipal, habilitaba al ex Tribunal Constitucional a revisar la “violación de preceptos constitucionales” en el que hayan incurrido las municipalidades a través de sus resoluciones.
- 17.** El accionante alega el incumplimiento de la resolución 045-99-TP de 28 de septiembre de 1999 porque a su juicio procede la efectiva reparación integral y solicitó le sean reconocidos los derechos a la propiedad, defensa, petición, para que las situaciones jurídicas vuelvan al estado anterior a la emisión del acto administrativo.
- 18.** En el presente caso, la Corte observa que la medida dispuesta en la resolución 045-99-TP de 28 de septiembre de 1999 dentro del caso 146-99-RS goza de una naturaleza eminentemente dispositiva,⁴ esto es, que la misma se ejecutó inmediatamente a partir de la notificación de la resolución a las partes, debido a que los actos sobre los cuales se pronunció dejan de surtir efectos en el momento que se notificó la sentencia y la misma se publicó, se dejó inmediatamente sin efecto los actos administrativos expedidos y aprobados por la I. Municipalidad del cantón Playas, sin que sean necesarias actuaciones posteriores para confirmar su ejecución.

⁴ CCE, sentencia 41-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párr. 35. CCE, sentencia 9-17-IS /21, 17 de noviembre de 2021, párr. 25. CCE, sentencia 39-16-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 33.

19. Al respecto, la Corte Constitucional ha mencionado sobre aquellos procesos constitucionales⁵ deben remitirse a la naturaleza de sus decisiones que tenían como objeto la nulidad y declaratoria de inconstitucionalidad de los actos sobre los cuales se pronunció. Asimismo, ha señalado que resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se solicite la ejecución de algo que no fue ordenado en la sentencia constitucional (resolución 045-99-TP dentro del caso 146-99-RS) cuestionada, o que se solicite la reforma de algo ordenado en la misma.⁶
20. En consecuencia, la medida expresamente dispuesta en la resolución 045-99-TP de 28 de septiembre de 1999, dentro del caso 146-99-RS se encuentra cumplida, por lo que la presente acción resulta improcedente. Igualmente, esta Corte llama la atención al abogado patrocinador de esta demanda, por pretender solicitar la ejecución de algo que no fue ordenado en la resolución por el tribunal constitucional, ya que esta se cumplió de forma inmediata como se mencionó en el párrafo 18 *supra* al haber sido una medida eminentemente dispositiva.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento **48-21-IS**.
2. Declarar el cumplimiento de la medida dictada en la resolución 045-99-RS de 28 de septiembre de 1999 por el ex Tribunal Constitucional en el caso 146-99-RS, que dispuso dejar sin efecto todos y cada uno de los actos administrativos expedidos y aprobados por la I. Municipalidad del cantón Playas.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁵ CCE, sentencia 007-15-SIS-CC, 11 de febrero de 2015 y sentencia 12-17-IS/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 35.

⁶ CCE, sentencia 014-17-SIS-CC, 10 de mayo de 2017 y sentencia 12-17-IS/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 35.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

4821IS-61bfe



Caso Nro. 48-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés, 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 61-21-IS/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 61-21-IS

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

SENTENCIA 61-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento propuesta por el señor Manuel Andrés Andrade Vera dentro de la causa 20331-2020-00061. Esto, tras verificar que no se cumplieron los requisitos dispuestos en la LOGCC para que proceda el conocimiento de fondo de la decisión.

1. Antecedentes procesales

1.1. El proceso originario

1. El 12 de marzo de 2020, el señor Manuel Andrés Andrade Vera (“**accionante**”) propuso una acción de protección con medidas cautelares¹ en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Cristóbal (“**GAD de San Cristóbal**”) y de la Procuraduría General del Estado. Posteriormente, ingresó un escrito en el que indicó que la demanda también se proponía en contra de los representantes del Parque Nacional Galápagos. La causa se signó con el número 20331-2020-00061.²
2. En sentencia de 8 de julio de 2020, la jueza Alexandra Ivonne Arroyo León de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón San Cristóbal aceptó parcialmente la acción incoada.³

¹ El accionante solicitó medidas cautelares; sin embargo, de la revisión de la demanda, no se observa el fundamento para las medidas cautelares, sino únicamente la pretensión de la acción de protección.

² El accionante refirió que el GAD de San Cristóbal vertía aguas residuales urbanas, que no habían sido tratadas ni depuradas, en la Bahía Naufragio en Puerto Baquerizo Moreno, donde se encuentra ubicada la Playa Barrio Frío también conocida como Playa Los Marinos. Sumado a esto, existían fugas en los sistemas de aguas fecales y falta de mantenimiento de la infraestructura sanitaria, por lo que, junto a factores como el incremento poblacional, se había afectado a la naturaleza por la contaminación, así como al turismo y a la pesca. En consecuencia, solicitó que se declare la vulneración de los derechos de la naturaleza por la omisión del GAD de San Cristóbal, que se emprendan acciones para remediar la situación y prevenir que ocurra nuevamente, que se pidan disculpas públicas, entre otras medidas.

³ En su decisión, dispuso “RESUELVO aceptar parcialmente la acción de protección, por verificación de OMISION HISTORICA del Concejo Autónomo Descentralizado de San Cristóbal como entidad jurídica pública

3. Inconforme con la decisión, el señor Manuel Andrés Andrade Vera interpuso recurso de apelación.
4. Mediante sentencia de 19 de enero de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, negó el recurso de apelación y ratificó la sentencia subida en grado.
5. El 2 de junio de 2021, el señor Manuel Andrés Andrade Vera solicitó a la jueza de la Unidad Judicial que “inici[e] a trámite la acción de incumplimiento de sentencia constitucional [...] debido al incumplimiento de los puntos uno y dos [...]”.

y dicto las siguientes medidas de reparación: Aplicando el art. 395 de la Constitución de la República, DICTO LA MEDIDA DE PROTECCION DE VIGILANCIA CONCRETA MENSUAL de los avances del Plan de Emergencia del Municipio de San Cristóbal dado en septiembre del año 2019, hasta su culminación que no podrá ser mayor del tiempo planificado, para lo cual el Municipio entregará un informe que relacione lo planificado y lo cumplido. Este informe será validado por autoridad competente, especialmente, por Ministerio de Ambiente en Galápagos, acorde al art. 399 constitucional y ser justificado en el proceso cada 30 del mes. Intervención inmediata por falta de funcionamiento en la estación de bombeo ubicado en la calle Avda. Quito y calle Cobos, por ser un centro poblado e informar. Aplicando el art. 396 de la Constitución de la República, dicto la MEDIDA DE PROTECCION de ORDEN DE NO REPETICION, respecto a la Playa de los Marinos, y se determine su uso dentro del reordenamiento territorial, se dé a conocer a la población PUBLICAMENTE por medio radiales, su resolución sobre el uso del suelo y de ser el caso reubicar las embarcaciones que allí están presentes. Para el efecto, deberá requerir las autorizaciones de autoridades competentes, en un plazo de 3 meses. Anunciado por el Municipio el desarrollo de un nuevo sistema de Alcantarillado en el Cantón San Cristóbal, este se apegará estrictamente al art. 396 constitucional. COMO MEDIDA DE PROTECCION SIMBOLICA, y por (sic) aplicando los principios de universalidad e interrelación de los derechos humanos, hágase conocer a través del legitimado activo, garantizando el derecho a la defensa, a la réplica y a la verdad procesal, a los adhirientes internacionales que la demanda ha sido aceptada parcialmente, a fin de promover que internacionalmente se sepa que San Cristóbal está siendo protegido constitucionalmente, y que el turismo es necesario y vital y para ello se han dispuesto acciones judiciales constitucionales que impliquen el mejoramiento de los servicios básicos ya existentes y el respeto hacia la naturaleza. Como MEDIDA CORRECTIVA oficiese al titular de la ARMADA DEL ECUADOR, a fin que se apertura un proceso investigativo de acuerdo a su propia legislación, por inobservancia del art. 30 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, a quienes debieron dar instrucciones y seguimiento y a quienes debieron cumplirlas, respecto a las disposiciones realizadas en la Inspección Judicial para ello apórtese copias certificadas de la generación de la necesidad de colaboración inscrita en la Audiencia Pública de fojas 517 a 528, oficio dirigido al Comandante de la Segunda Zona Naval de fojas 534, Providencia de 28 de mayo del 2020 en la que se dispone la colaboración de fojas 564, oficio de fojas 564, providencia de insistencia y prórroga de tiempo de 23 de junio del 2020 de fojas 648 con oficio de fojas 651 y 517, respuesta diminuta extemporánea y retardante de fs. 659 a 663, y todas las pertinentes, de ser requerida a costas de esa institución las copias que se soliciten, infórmese de su decisión inicial y de ser el caso de su resultado. Transmítase al Defensor del Pueblo de Galápagos, quién se ha presentado como AMICUS CURIAE entregando conclusiones a ser tomadas en cuenta y a su vez se ha denunciado que por el mismo motivo se tiene aperturado un trámite defensorial no resuelto, hecho que se trasmite precautelando un posible non bis in ídem en esa institución” (sic).

6. Posteriormente, el 16 de junio de 2021, el accionante presentó directamente ante la Corte la acción de incumplimiento. La causa se signó con el número 61-21-IS.
7. El 17 de agosto de 2021, el accionante ingresó un escrito ante la jueza de primera instancia en el que indicó que no se dio cumplimiento con “**LA MEDIDA DE PROTECCIÓN DE VIGILANCIA CONCRETA MENSUAL** y la **MEDIDA de PROTECCIÓN DE ORDEN DE NO REPETICIÓN**” (Énfasis pertenece al original).
8. El 31 de agosto de 2021, el juez Milton Rodolfo Bojorque Bojorque avocó conocimiento de la causa y corrió traslado del escrito a la parte accionada.⁴
9. El 7 de septiembre de 2021, el director del Parque Nacional Galápagos solicitó al juez de la Unidad Judicial que se convoque a una audiencia pública para tratar la verificación del cumplimiento de la sentencia. En la misma fecha, el alcalde del GAD de San Cristóbal adjuntó un memorando suscrito por la directora de Obras y Servicios Públicos con un informe técnico para dar respuesta a lo requerido por el accionante.
10. En auto de 13 de septiembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial corrió traslado a la parte accionante con los escritos presentados. Posteriormente, el accionante ingresó un escrito en el que cuestionó que se diera cumplimiento a la decisión, ya que, aunque se suscribieron algunos contratos,⁵ no observaba que se dieran cambios “con obras reales”.⁶
11. El 25 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial delegó el seguimiento de la ejecución de la sentencia a la Defensoría del Pueblo.
12. El 9 de diciembre de 2021, la delegada de la Defensoría del Pueblo remitió un informe.
13. El 21 de febrero de 2022, el accionante solicitó que se convoque a una audiencia pública. Frente a esto, en providencia de 30 de marzo de 2022, la jueza ejecutora aceptó la petición y convocó a una audiencia pública para el 18 de mayo de 2022.
14. En la referida fecha tuvo lugar la audiencia pública y la jueza ejecutora dispuso su reinstalación para el 26 de mayo de 2022.

⁴ El referido juez se hizo cargo del seguimiento de la causa ante la ausencia de la jueza Alexandra Ivonne Arroyo León. Se deja constancia que el juez avocó conocimiento de la causa cuando el accionante ya había presentado la acción de incumplimiento ante este Organismo.

⁵ Dichos contratos fueron suscritos con el fin de dar cumplimiento a las medidas de reparación ordenadas.

⁶ Expediente de la Unidad Judicial, cuerpo 11, fs. 999.

- 15.** Tras las comparecencias en la audiencia de reinstalación, la operadora judicial observó un “desfase en el informe de la Defensoría del Pueblo”, por lo que, requirió que se verifique el cierre de la tubería del Barrio Frío. Además, solicitó que dos biólogos que comparecieron durante la audiencia junto al GAD la acompañen al lugar el 4 de junio para “comprobar el funcionamiento de dos bombas [...] si el contrato del varadero está concreto quiero saber el día del primer retiro de la embarcación, en ese mismo día se hará la revisión de las aguas tratadas [...]”. De igual forma, indicó que “con respecto a la salida de las embarcaciones vamos a conocer el cronograma del municipio pero vamos a estar en la constatación el día 24 de junio [...]”.
- 16.** El 4 de junio de 2022, se llevó a cabo la diligencia de verificación.
- 17.** El 24 de junio de 2022, la jueza ejecutora indicó que no era posible realizar la visita *in situ* debido a marchas deportivas en el lugar. En consecuencia, indicó que se coordinaría una nueva diligencia.
- 18.** El 6 de diciembre de 2022, una nueva jueza, Adryana Rossycela Vera Bosquez, avocó conocimiento de la causa en virtud de la acción de personal emitida el 7 de octubre de 2022. La jueza ofició a la Defensoría del Pueblo para que remita información sobre el cumplimiento de la decisión.
- 19.** El 22 de junio de 2023, el accionante requirió que se declare el incumplimiento de la decisión de 8 de julio de 2020.
- 20.** El 27 de julio de 2023, la jueza de la Unidad Judicial emitió una providencia en la que anotó que “existen dos informes adicionales que han sido remitidos por la Defensoría del Pueblo” y dispuso que se remita un oficio a la Corte Constitucional virtud del pedido realizado por el accionante.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

- 21.** El 4 de agosto de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y requirió que **(i)** la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón San Cristóbal remita un informe sobre las acciones emprendidas para la ejecución de las medidas dispuestas en la sentencia de 8 de julio de 2020; **(ii)** que el sujeto obligado, el GAD de San Cristóbal, y **(iii)** el accionante, informen a esta Corte sobre el cumplimiento de la decisión referida.

- 22.** El 14 de agosto de 2023, el accionante y el GAD de San Cristóbal ingresaron un escrito, cada uno por su parte.
- 23.** El 23 de agosto de 2023, la Unidad Judicial remitió los cuerpos del expediente judicial.

2. Competencia

- 24.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436, número 9 de la Constitución de la República (“**CRE**”) 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. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

- 25.** El accionante señaló que en la sentencia de la Unidad Judicial se dispuso como medida de reparación “el funcionamiento de las plantas de bombeo, para que en su efecto deje de contaminar la bahía de Puerto Baquerizo Moreno del Cantón San Cristóbal”. Sin embargo, a criterio del accionante, esto no se cumplió. De hecho, el GAD de San Cristóbal no cumplió la medida de protección de vigilancia concreta mensual, la medida de protección de no repetición y la correctiva.
- 26.** De igual forma, agregó que:
- [...] la Jueza Alexandra Arroyo establece COMO MEDIDA DE PROTECCION SIMBOLICA poner en conocimiento a los adherentes internacionales que el Estado Ecuatoriano protege constitucionalmente los derechos de la naturaleza, en consecuencia se pone a conocimiento de la Corte Constitucional, el cumplimiento de la consecuente reparación integral dentro de la campaña internacional seguida para recuperar la Playa de los Marinos por medio del siguiente link <https://www.change.org/PlayadelosMarinosGalapagos>.
- 27.** Relata que el 2 de junio de 2021, solicitó a la jueza de la Unidad Judicial que dé inicio a la acción de incumplimiento. Por ende, solicita que la Corte declare que no se ejecutó la decisión de 8 de julio de 2020.

28. Mediante escrito de 14 de agosto de 2023, el accionante realizó un recuento de los antecedentes de la causa de origen y de la decisión emitida por la jueza de primera instancia, ratificada por la Sala de la Corte Provincial. Tras esto, señaló que en la “POZA DE LA PLAYA DE LOS MARINOS el día 04 de agosto del 2023 aparecen nuevamente peces muertos, continuando la OMISIÓN” (Énfasis consta en el original). Luego, agregó fotografías para mostrar que continúa la descarga de aguas residuales sin tratamiento.
29. En línea con lo anterior, insistió que existe una afectación al ecosistema, lo que es nocivo “para las personas que habitamos el sector y vivimos en San Cristóbal, como al igual va en creciente desmedro de la salud de las especies animales que se encuentran en este sector”. Agrega que, entre las especies más afectadas se encuentran mamíferos marinos como el lobo marino, reptiles como la iguana marina de Galápagos, aves costeras y migratorias, terrestres, pinzones de Galápagos, peces y vida marina, vida intermareal, plantas de la zona costera y plantas de zona árida y de transición.
30. Posteriormente, refiere que el 4 de septiembre de 2021 existió otra denuncia debido a la situación de contaminación.
31. Seguidamente, cuestiona que el GAD informara que retiró la tubería de aguas residuales, pero “no se ha informado el retiro total de los desechos de la Playa de los Marinos”. De igual forma, cuestiona que se haya creado una ordenanza para regular el uso y control de las playas urbanas del perfil costanero de Puerto Baquerizo Moreno y Puerto Velasco Ibarra que permite el varamiento de embarcaciones, ya que considera que “se debe reformular la ordenanza municipal para que se limite el varamiento de embarcaciones para que se permita la restauración total del este ecosistema”. Para fundamentar sus alegaciones, adjuntó material fotográfico.
32. El accionante también refirió la necesidad de que se realicen estudios sobre el impacto ecológico, por lo que, a su criterio, no bastan los informes que realiza la Defensoría del Pueblo. Asimismo, remarcó la importancia de realizar un análisis mensual sobre la situación y refirió que este caso incluso ha sido expuesto en medios de comunicación.
33. Finalmente, requirió que la Corte analice el incumplimiento y que considere la afectación a los derechos de la naturaleza.

3.2 Argumentos del sujeto obligado

34. El GAD de San Cristóbal refirió que se han ejecutado varias acciones para cumplir con la decisión emitida por la jueza de la Unidad Judicial. En ese sentido, refirió varios memorandos con comunicaciones relacionadas con el cumplimiento de la sentencia de 8 de julio de 2020.

35. Por otro lado, agregó que se trata de una nueva administración pública que inició funciones el 14 de mayo de 2023 y que realizan todas las acciones de reparación dispuestas en el fallo. En ese sentido, señaló que:

[...] por lo que a su autoridad no se le hará extraño que en el lapso de alrededor de dos meses hemos cumplido con el total desalojo de las embarcaciones que se encontraban en el sector denominado “Playa de Los Marinos”, tal como lo manifiesta el Tnlgo. Joham Olaya Ramos, Inspector Ambiental del GAD Municipal de San Cristóbal, en el que además recomienda a su jefa inmediata, Directora de Gestión Ambiental, Blga. Paulina Toscano Pallo, la no emisión de permiso de varamiento y que prevalezca la acción de protección, esto por los múltiples inconvenientes existentes en la Playa de Los Marinos, por los malos ciudadanos que no quieren cumplir las leyes y ordenanzas, hechos que fueron documentados por el mencionado funcionario, en el que se puede evidenciar el estado de vulneración en el que se encontraba el sector, tantas veces mencionado y el resultado de los trabajos realizados por esta administración en el tiempo indicado.

36. Agregó que la nueva municipalidad asumió que la Playa de los Marinos sea considerada dentro del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Asimismo, agregó que luego de ser notificados con el auto de 4 de agosto de 2023 requirieron información y verificaron que en la gestión 2021 y 2022 no existió una partida presupuestaria para atender la remediación ambiental de la referida playa. En tal sentido, indicó que aún no existe presupuesto para 2023, pues este se encuentra prorrogado.

37. Reiteró que darán cumplimiento a la decisión de 8 de julio de 2020 y expuso que:

[...] se está trabajando de manera conjunta entre las Direcciones de este GAD Municipal de San Cristóbal con los procesos de reformas a las Ordenanzas que Regulan el Uso y Control de las Playas Urbanas del Perfil Costanero de Puerto Baquerizo Moreno y Puerto Velasco Ibarra, para de esta manera darle una solución definitiva a los problemas que se han generado por la falta de políticas públicas y decisiones políticas que tuvieron que ser tomadas en su momento.

3.3. Argumentos de la jueza ejecutora

38. Pese a haber sido notificada con el auto de 4 de agosto de 2023, la jueza de la Unidad Judicial no remitió el informe requerido por esta Corte.

4. Consideraciones previas

39. El artículo 163 de la LOGJCC determina que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional [...]”. Así, la LOGJCC establece el carácter excepcional de la acción de incumplimiento porque impone a los jueces de instancia la obligación de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales, para lo cual, pueden adoptar los medios adecuados y pertinentes encaminados a la ejecución del fallo.⁷
40. En tal virtud, la Corte Constitucional ha referido que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia para ejecutar la sentencia, la persona afectada debe cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC. Por ello, previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
41. En la causa *sub judice*, la acción de incumplimiento se presentó directamente por el accionante ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿El accionante cumplió con los requisitos dispuestos en la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento de sentencias directamente ante la Corte?

42. La CRSPCCC faculta la presentación de una “demanda de acción de incumplimiento”,⁸ cuestión que se encuentra supeditada a que los accionantes promuevan, en primer lugar, la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia como ejecutor natural del fallo.⁹ De esta manera, se busca dotar de operatividad y eficacia al cumplimiento de las sentencias constitucionales y se previene el convertir a la acción de incumplimiento en un medio de ejecución ordinario de sentencias constitucionales.

⁷ LOGJCC, artículo 21 “La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”.

⁸ CRSPCCC, artículo 96 numeral 2.

⁹ CCE, sentencia 38-19-IS /22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

- 43.** Si a pesar de promover el fallo ante el juez de instancia no se cumple la sentencia en un plazo razonable¹⁰ o si la ejecución no fue integral o es indebida,¹¹ las personas deben requerir que la jueza o juez que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con su demanda de acción de incumplimiento para que este Organismo asuma la competencia de la causa y actúe como ejecutor del fallo. Los jueces de instancia deben acompañar la remisión del proceso con un informe argumentado de las razones por las que se vieron imposibilitados de ejecutar su propia decisión, de conformidad con los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC.¹²
- 44.** En caso de existir renuencia por parte del operador judicial para remitir el expediente a este Organismo, la legislación faculta que las personas presenten la acción de incumplimiento directamente a la Corte Constitucional,¹³ conforme al numeral 3 de la norma *ibidem*.
- 45.** A la luz de lo antedicho y de la jurisprudencia de este Organismo, es posible esquematizar cuatro requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:
- 45.1. Impulso:** La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.
- 45.2. Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.

¹⁰ Sobre el tiempo razonable, cabe aclarar que no se refiere al tiempo en que se debe cumplir la sentencia constitucional, pues ésta es de inmediato cumplimiento. Por el contrario, se refiere al tiempo de presentación de la acción de incumplimiento de manera que los jueces ejecutores tengan un margen de tiempo para emprender las acciones necesarias para la ejecución del fallo. CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹¹ CRSPCCC, artículo 96 numeral 2.

¹² LOGJCC, artículo 164: “1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente. 2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud”.

¹³ LOGJCC, artículo 164 numeral 3.

- 45.3.Requerimiento:** Si tras los primeros dos requisitos persiste el incumplimiento, la persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
- 45.4.Negativa expresa o tácita del juez ejecutor:** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: **(i)** negado el requerimiento o **(ii)** incumplido el término de cinco días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.¹⁴
- 46.** Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que aquello constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
- 47.** En el presente caso, se verifica que no se cumplen algunos de los requisitos referidos *supra*. Mediante el escrito de 2 de junio de 2021, el accionante informó a la jueza ejecutora que no se había dado cumplimiento de la decisión de 8 de julio de 2020 y solicitó que inicie la acción de incumplimiento. Posteriormente, el 16 de junio, el accionante planteó la garantía sin haber solicitado a la jueza ejecutora que remita a esta Corte el expediente de la causa acompañado de su informe; en consecuencia, incumplió con el requisito del **requerimiento**. Debido a esto, tampoco es posible verificar el cumplimiento del requisito de **negativa expresa o tácita del juez ejecutor**, ya que el accionante nunca realizó la solicitud de elevar el proceso con el informe del juez ejecutor.
- 48.** Precisamente porque el accionante solo informó del incumplimiento con el escrito de 2 de junio de 2021, la jueza ejecutora continuó con la ejecución de la causa. En ese sentido, atendió la solicitud de 21 de febrero de 2022 del accionante de convocar a una audiencia pública, requirió información al sujeto obligado y al delegado de la Defensoría del Pueblo; así como también realizó visitas *in situ*.¹⁵
- 49.** Por tanto, este Organismo verifica que la presentación de esta garantía no cumple los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional correspondiente. En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora; cuestión que no obsta que frente a un nuevo incumplimiento de la sentencia y de

¹⁴ Ver, CCE, sentencia 19-21-IS, 25 de octubre de 2023, párr. 20.

¹⁵ Ver, párrs. 14-18 *supra*.

cumplirse los requisitos dispuestos en la ley se pueda plantear una nueva acción de incumplimiento.

5. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento 61-21-IS.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

6121IS-61e03



Caso Nro. 61-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés, 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 111-21-IS/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 111-21-IS

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

SENTENCIA 111-21-IS/23

Resumen: Se analiza la acción de incumplimiento presentada por el señor Jimmy Richard Flores Carvajal, mediante la cual se solicita el cumplimiento de la sentencia dictada el 16 de agosto de 2021 por la jueza de la Unidad Judicial Civil de Familia, Mujer Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena, de la provincia de Santa Elena dentro del proceso número 24201-2021-00899. La Corte Constitucional al verificar que el accionante promovió el cumplimiento de la sentencia y solicitó que se remita el expediente a este Organismo, sin esperar un plazo razonable para que la autoridad judicial ejecute la decisión de instancia, desestima la acción de incumplimiento.

1. Antecedentes procesales

1.1 Sobre la acción de protección

1. El 23 de julio de 2021, el señor Jimmy Richard Flores Carvajal propuso una acción de protección en contra de la Gobernación de la provincia de Santa Elena (“**Gobernación de Santa Elena**”) por considerar que la terminación de su contrato de prestación de servicios ocasionales vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y al debido proceso. La causa se signó con el número 24201-2021-00899.
2. En sentencia de 16 de agosto de 2021 (“**sentencia de primera instancia**”), la jueza de la Unidad Judicial Civil de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena, de la provincia de Santa Elena (“**Unidad Judicial**”), resolvió aceptar la acción de protección, declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al trabajo. Como medidas de reparación, entre otras, dispuso “[e]l reintegro del ciudadano Jimmy Richard Flores Carvajal a su puesto de trabajo que venía ejerciendo o un cargo similar con igual remuneración.”¹ Frente a esta decisión, el señor

¹ La jueza de la Unidad Judicial, en auto de 17 de agosto de 2021, rectificó la sentencia de primera instancia y ordenó “[d]e conformidad a lo previsto por el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone a la Defensoría del Pueblo de Santa Elena, realice un seguimiento del cumplimiento de la sentencia, informando en forma periódica a este Tribunal sobre el cumplimiento de la sentencia...”.

Jimmy Richard Flores Carvajal interpuso recurso de ampliación;² y, la Gobernación de Santa Elena interpuso recurso de apelación.

3. El señor Jimmy Richard Flores Carvajal, mediante escrito de 25 de agosto de 2021, solicitó a la Gobernación de Santa Elena que se disponga su reintegro inmediato por cuanto “[...] la interposición del recurso [...] de apelación [...] no suspende la ejecución de la sentencia [...]”.
4. En auto de 26 de agosto de 2021, la jueza de la Unidad Judicial: **(i)** negó el recurso de ampliación,³ **(ii)** ordenó remitir el proceso a “la Segunda (sic) instancia” para que se conozca el recurso de apelación interpuesto; y, **(iii)** ordenó oficiar a la Gobernación de Santa Elena para que dé cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de primera instancia, así como también dispuso oficiar a la Defensoría del Pueblo de Santa Elena (“**Defensoría del Pueblo**”) para que realice su respectivo seguimiento.⁴
5. La Defensoría del Pueblo mediante providencia de admisibilidad número 001-DPE-DPSE-2021-EEE, solicitó a la Gobernación de Santa Elena que remita, en el término de 5 días, información a dicha institución que permita evidenciar si ha dado cumplimiento a lo ordenado en oficio de 27 de agosto de 2021.
6. La Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena (“**Sala**”) en sentencia de 17 de septiembre de 2021, rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado en todas sus partes.

1.2 Sobre la ejecución

7. El señor Jimmy Richard Flores Carvajal, mediante escrito de 24 de septiembre de 2021, indicó a la jueza de la Unidad Judicial que la Gobernación de Santa Elena no había cumplido con lo ordenado en la sentencia de primera instancia y, por ende, que ordene la destitución a quien corresponda.

² El señor Jimmy Richard Flores Carvajal, en su escrito, señaló que en la sentencia de primera instancia no se encuentra expresada la reparación material por lo que solicitó ampliación respecto a este punto.

³ La jueza de la Unidad Judicial señaló que “la sentencia a favor del accionante constituye en sí ya una forma de reparación material a favor del accionante, por el cual se niega la petición de ampliación solicitada por el accionante”.

⁴ Lo señalado se ordenó mediante oficios número UJEFMNAKFV- 2021-00881, dirigido a la Defensoría del Pueblo y número UJEFMNAKFV- 2021-00881- OF, dirigido a la Gobernación de Santa Elena de 27 de agosto de 2021 (“**oficio de 27 de agosto de 2021**”).

8. En auto de 24 de septiembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial ordenó oficiar tanto a la Gobernación de Santa Elena como a la Defensoría del Pueblo con el fin de que informen sobre el cumplimiento de la sentencia de primera instancia.
9. La Gobernación de Santa Elena, mediante escrito de 29 de septiembre de 2021, remitió información sobre las gestiones realizadas para dar cumplimiento a la sentencia de primera instancia.
10. En escrito de 1 de octubre de 2021, el señor Jimmy Richard Flores Carvajal, solicitó a la jueza de la Unidad Judicial que se disponga el cumplimiento de la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, su reintegro y, en caso de no hacerlo, que se disponga la destitución de las autoridades accionadas.
11. En oficio de fecha 7 de octubre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial ordenó a la Defensoría del Pueblo que informe sobre las acciones emprendidas por la Gobernación de Santa Elena para cumplir con lo ordenado en la sentencia de primera instancia.

1.3 Sobre la acción de incumplimiento en la Corte Constitucional

12. El 19 de octubre de 2021, el señor Jimmy Richard Flores Carvajal (“**accionante**”) solicitó a la jueza de la Unidad Judicial que se remitan copias certificadas del expediente a la Corte Constitucional, para que se sustancie una acción de incumplimiento.
13. Mediante oficio número CPJ-SE-UJFMNA-CYG-2021-1105-OF de 29 de octubre de 2021 la jueza de la Unidad Judicial remitió el proceso a este Organismo junto con un informe.⁵ Por sorteo electrónico de 9 de noviembre de 2021, el caso se signó con el número 111-21-IS y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

⁵ La jueza de la Unidad Judicial en su informe expuso los diferentes actos procesales que realizó para dar seguimiento al cumplimiento de la sentencia de primera instancia y señaló que la “Gobernación de la Provincia de Santa Elena, NO ha dado cumplimiento a lo dispuesto en sentencia de fecha 16 de agosto del 2021”.

14. Mediante providencia de seguimiento número 003- DPE-DPSE-2021-EEEM de 19 de noviembre de 2021 e ingresada el 24 de noviembre de 2021 en la Unidad Judicial, la Defensoría del Pueblo, informó a la jueza de dicha judicatura lo siguiente:

[...]en la Gobernación fuimos recibidos por el Ab. JUAN FRANCISCO SALINAS VASQUEZ, quien se identificó como el Director (sic) jurídico de la Gobernación de la Provincia de Santa Elena, quien ante el requerimiento de esta autoridad con respecto a la situación jurídica del Sr. JIMMY RICHARD FLORES CARVAJAL, manifestó: ‘de parte del Sr. Gobernador no podemos despedir al personal que está ocupando su partida presupuestaria y por lo tanto, le sugiero se presente una acción por incumplimiento’.

15. El 29 de septiembre de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso al accionante que informe a este Organismo si persiste el incumplimiento de lo ordenado en la sentencia de primera instancia, así como que la autoridad judicial encargada de ejecutar la decisión y la entidad demandada, remitan su informe de descargo sobre el presunto incumplimiento de sentencia. De igual forma, solicitó a la Defensoría del Pueblo que remita un informe sobre “el seguimiento de cumplimiento de la sentencia de 16 de agosto de 2021”.⁶

2. Competencia

16. De conformidad con lo establecido en los artículos 436, número 9, de la CRE en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

17. En su demanda, el accionante inicia haciendo un recuento del decisorio de la sentencia de primera instancia y de la reparación integral ordenada en la misma, e indica que hasta la fecha en que presentó la acción de cumplimiento, la Gobernación de Santa Elena no ha dado cumplimiento a lo ordenado. Asimismo, cita la sentencia 57-18-IS/21 y señala que en la sentencia de primera instancia la jueza de la Unidad Judicial no se pronunció sobre

⁶ Disposición que nace de lo establecido en la sentencia de 16 de agosto de 2021 en la cual se dispone que “la Defensoría Pública realice un seguimiento del cumplimiento de la sentencia, informando en forma periódica sobre el cumplimiento de la sentencia.” En escrito de 13 de octubre de 2023, la Defensoría del Pueblo remitió la información solicitada a este Organismo.

el pago de las remuneraciones dejadas de percibir el tiempo que estuvo desvinculado. Por lo que, solicita “en virtud de que [...] no me han reintegrado a mi lugar de trabajo y cancelado mis haberes laborales dejados de percibir, solicito que se remita copias certificadas a la Corte Constitucional.”

18. Asimismo, en escrito presentado el 04 octubre de 2023 el accionante señaló “[a] pesar de mis múltiples esfuerzos realizados en la Gobernación de la provincia de Santa Elena, hasta la presente fecha han transcurrido 779 días, sin que la institución antes mencionada me reintegre hacia mi puesto de trabajo”.

3.2. Argumentos de la entidad obligada

19. El 7 de noviembre de 2023, la Gobernación de la Provincia de Santa Elena ingresó un escrito en el cual informa de forma cronológica cada una de las acciones de índole administrativo que han sido llevadas a cabo por dicha entidad para dar cumplimiento a la sentencia de 16 de agosto de 2021. Consecuentemente, hace un recuento de varios memorandos, entre los cuales constan el número MDT-GPSE-2021-0526-M de fecha 01 de septiembre del 2021 y número MDT-GPSE-2021-0526-M de fecha 01 de septiembre del 2022, donde solicita a la directora de Talento Humano del Ministerio de Gobierno la creación de cuatro partidas de nombramiento provisionales para dar cumplimiento a sentencias de acción de protección presentadas por ex servidores públicos. Expone que la Gobernación de Santa Elena no posee partidas vacantes, activas o inactivas para poder cumplir con lo ordenado en sentencias de acción de protección presentadas por ex servidores de la entidad. Pues señala que, “si (sic) cesamos a los servidores públicos que actualmente están ocupando las partidas presupuestarias, de los ex servidores que fueron cesados en sus funciones en anteriores administraciones, estos también van a proceder a presentar más acciones de protección, formándose de esta manera un círculo continuo de presentación de este tipo de acciones”.

20. Asimismo, expone que en aplicación del Decreto Ejecutivo 381, la Gobernación de Santa Elena se encuentra:

[...] inmersa en un nuevo proceso de reestructura organizacional; por lo tanto, una vez que se obtenga la aprobación a la reforma de los instrumentos de gestión institucional (Estatuto Orgánico y Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos), se procederá con el levantamiento de la Planificación del Talento Humano en la cual se contemplara (sic), en el caso que amerite, la ejecución del proceso de revisión a la clasificación de partidas [...].

21. A partir de lo expuesto la Gobernación de Santa Elena sostiene que:

[...] al encontrarnos de que al momento a la espera de la respuesta de los distintos Memorandos e Oficios enviados al Ministerio de Gobierno para que autorice la creación de partidas presupuestarias y al encontrarnos a la puerta de la expedición de un nuevo Estatuto Orgánico y Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos, que nos permitirán contar con nuevas partidas presupuestarias y poder gestionar el reintegro del Señor Jimmy Richard Flores Carvajal, esto en razón que la institución Gobernación de la Provincia de Santa Elena no cuenta con autonomía y requiere la autorización del Ministerio de Gobierno como ente rector con la finalidad de dar fiel e íntegro (sic) cumplimiento a la sentencia del 16 de agosto de 2021 de la Causa No. 24201-2021-00899.

3.3. Argumentos de la judicatura encargada de la ejecución

22. En su informe enviado el 13 de octubre de 2023, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena realiza un recuento de las actividades procesales acaecidas, y establece que:

[...] se desprende un incumplimiento a lo dispuesto en sentencia constitucional de fecha 16 de agosto del 2021, a las 16h59, dentro del proceso de acción de protección No.24201-2021-00899, en el cual en todo momento, la accionada ha dado evasivas a la ejecución de la causa principal de la mentada resolución constitucional que es la de justificar efectivamente las acciones tomadas a fin de que se verifique efectivamente en cumplimiento a lo ordenado en sentencia constitucional [...].

4. Cuestión previa

23. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, le corresponde a esta Corte determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.⁷

24. En el presente caso se puede observar que la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la persona afectada; y, (ii) ante el juez ejecutor. En consecuencia, a esta Corte le corresponde analizar si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Por tanto, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

⁷ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”. CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20

4.1.El accionante ¿cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar una acción de incumplimiento ante la autoridad judicial ejecutora y requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional?

25. El artículo 164 de la LOGJCC prevé los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada, esto, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”) y se pueden esquematizar de la siguiente forma:⁸

25.1 Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.⁹

25.2 Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional: El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.¹⁰

26. Por lo tanto, de lo señalado se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario y es deber de los jueces de instancia que conocieron la garantía la ejecución de las sentencias constitucionales.¹¹ Por este motivo, las autoridades judiciales competentes para lograr la ejecución integral de las sentencias constitucionales deben agotar todos los mecanismos posibles, y una vez agotado esto, la Corte Constitucional de forma subsidiaria, puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento. Por lo que, si estos requisitos no se cumplen, como lo establece la jurisprudencia de esta Corte, procede desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento

⁸ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. El numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional —lo que no ocurrió en este caso— y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional, que tampoco es pertinente al caso concreto.

⁹ CCE, sentencia 73-22-IS, 1 de noviembre de 2023, párr. 22.1.

¹⁰ Ibidem, párr.22.2.

¹¹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

de fondo, ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que corresponde ejecutar la decisión.

- 27.** Ahora, corresponde analizar si en el presente caso se cumplieron los referidos requisitos. En primer lugar, se verifica que el primer requisito **(i)**, está cumplido, esto en virtud de que, se observa que, el 1 de octubre de 2021, el accionante activó la acción de incumplimiento al solicitar a la jueza de la Unidad Judicial que remita el expediente a esta Magistratura, junto con el informe motivado sobre dicho incumplimiento.
- 28.** Por otra parte, en cuanto al segundo requisito **(ii)**, este Organismo observa que la sentencia de primera instancia fue dictada el 16 de agosto de 2021, y confirmada en sentencia de segunda instancia, el 17 de septiembre de 2021.
- 29.** Consecuentemente, el 7 de noviembre de 2023, la Gobernación de Santa Elena, mediante informe remitido por disposición del juez constitucional sustanciador, señaló que no contaría con partidas necesarias para reintegrar al accionante, y que habría solicitado al Ministerio de Gobierno la autorización para gestionar dicho reintegro en la partida correspondiente. Así como, informó que actualmente dicha entidad está en proceso de expedir un nuevo Estatuto Orgánico y Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos que le permitirá contar con nuevas partidas para reintegrar al accionante.
- 30.** Ahora bien, los artículos 164 de la LOGJCC y 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional al regular el trámite de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales dictadas por los jueces de instancia determinan que, la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde, en un plazo razonable, a los jueces constitucionales de instancia que conocieron el proceso de origen. Según lo ha manifestado la Corte, estas normas se refieren al tiempo –plazo razonable– que debe transcurrir para la presentación de una acción de incumplimiento y para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión, mas no al plazo en el que debe cumplirse una sentencia constitucional. Sobre este punto, la Corte ha señalado que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.¹²
- 31.** De ahí que, el juez ejecutor cuenta con un plazo razonable para realizar todas las gestiones destinadas a exigir que el accionado cumpla con las medidas de reparación ordenadas en sentencia. Para tal propósito, en esta fase de ejecución, las juezas y jueces “pueden

¹² CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

expedir autos en los que requieran información a los sujetos procesales sobre el estado del cumplimiento de la sentencia con el afán de disponer diligencias encaminadas a la ejecución”.¹³

- 32.** Entonces, la subsidiariedad de la acción de incumplimiento impone a los jueces de instancia el deber de agotar, en un plazo razonable, todos los mecanismos a su alcance – conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales, por cuanto constituyen el foro ordinario en la etapa de ejecución.¹⁴ En el presente caso, la sentencia de primera instancia se dictó el 16 de agosto de 2021, la sentencia de apelación se emitió el 17 de septiembre de 2021, y finalmente la acción de incumplimiento fue presentada el 19 de octubre de 2021. Por lo que, a continuación, se analizará si el accionante presentó la acción una vez que transcurrió un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.
- 33.** Ahora bien, en la sentencia 73-22-IS/23, se estableció que “el reintegro de un servidor público a su puesto de trabajo como medida reparación puede suponer cierta complejidad que dificulte su cumplimiento inmediato”. En el presente caso, según la Gobernación de Santa Elena, la complejidad se presentaría porque dicha entidad ya no cuenta con partidas vacantes, activas o inactivas en las cuales pueda ser reintegrado y, por ende, ha solicitado al Ministerio de Gobierno que autorice la creación de partidas presupuestarias, encontrándose actualmente en la espera de una respuesta a dicha solicitud. Asimismo, esta entidad se encuentra inmersa en la expedición de un nuevo Estatuto Orgánico y Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos el cual le permitirá contar con nuevas partidas y gestionar el reintegro del accionante.
- 34.** Lo señalado en el párrafo *ut supra*, se verifica en el escrito ingresado el 29 de septiembre de 2021, en el cual adjunta los memorandos donde solicita la creación de partidas para dar cumplimiento a la sentencia y señala que está realizando todas las gestiones necesarias para dar cumplimiento a la misma, pero que su retraso se ha generado por “cuestiones administrativas ya que debe cumplir con cada uno de los presupuestos legales”.¹⁵ Por tanto, se puede verificar que el reintegro del accionante incide en la planificación institucional, pues, supone en primer lugar, un trámite interno institucional relacionado con adecuaciones organizacionales relacionadas con el talento humano de dicha entidad. Así como un trámite externo interinstitucional, que depende de la autorización de otra entidad para poder proceder con la creación de nuevas partidas y

¹³ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 41.

¹⁴ CCE, sentencia 38-19-IS/22 de 30 de noviembre de 2022, párrs. 38-48.

¹⁵ El mencionado escrito consta en la foja 111 y 112 del expediente de la Unidad Judicial.

consecuentemente, reintegrar al servidor público en favor de quien se otorgó la medida. Por ende, el juez ejecutor debe disponer de un tiempo prudencial para exigir que la entidad cumpla con la medida de reintegro.¹⁶

- 35.** Con base a lo expuesto, esta Corte verifica que, en el presente caso, la jueza ejecutora requería de un plazo razonable para tomar todas las medidas necesarias dirigidas a ejecutar el reintegro. Sin embargo, el accionante presentó la acción de incumplimiento cuando la jueza ejecutora recién se encontraba ejecutando los mecanismos para el cumplimiento de la sentencia. Incluso, se puede observar que la jueza de la Unidad Judicial ordenó el 7 de octubre de 2021 a la Defensoría del Pueblo para que informe sobre las acciones emprendidas por la Gobernación de Santa Elena para cumplir con lo ordenado en la sentencia de primera instancia. Consecuentemente, el 29 de octubre de 2021, por petición del accionante, la jueza de la Unidad Judicial remitió el proceso a este Organismo, sin el informe de la Defensoría del Pueblo, pues el mismo fue recién remitido el 24 de noviembre de 2021. En virtud de esto, se evidencia que la jueza no tuvo oportunidad de emplear sus potestades para ejecutar la medida de reparación; incluso no pudo obtener el informe de la Defensoría del Pueblo sobre el incumplimiento de la sentencia previo a enviar el caso a esta Corte.
- 36.** Por lo tanto, esta Magistratura verifica que el reintegro del accionante incumplió el segundo requisito sintetizado en el párrafo 25.1, puesto que, aunque se realizó un requerimiento, este no estuvo precedido por un tiempo razonable para que se pueda ejecutar la decisión, teniendo en cuenta el tipo de medidas ordenadas en la sentencia y las dificultades planteadas por la entidad.¹⁷
- 37.** Es necesario tener en cuenta que la acción de incumplimiento se considera subsidiaria, ya que la responsabilidad de ejecutar las sentencias recae inicialmente en los jueces de primera instancia que las emitieron. Solo en el caso de que, a pesar de haber ordenado las medidas necesarias para su cumplimiento, estos no logren ejecutar las decisiones, se procederá a remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

¹⁶ CCE, sentencia 73-22-IS, 1 de noviembre de 2023, párr.31

¹⁷ Cabe mencionar que este análisis se realizó de igual forma en la sentencia 73-22-IS/23, la cual tiene un supuesto similar al presente caso, ya que se trata de un extrabajador de la Gobernación de Santa Elena que fue desvinculado y mediante sentencia de primera instancia dentro de un proceso de acción de protección se ordena su reintegro. Consecuentemente, el mismo promovió el cumplimiento de la sentencia ante el juez ejecutor y solicitó que se remita el expediente a este Organismo. Dentro de la mencionada sentencia, se analiza si es que el accionante presentó la acción una vez que transcurrió un plazo razonable, verificando que el reintegro del accionante incidía en la planificación institucional, por lo que suponía adecuaciones organizacionales en el talento humano de la entidad. Por ende, se concluye que el juez ejecutor debía disponer de un tiempo prudencial para exigir que la entidad cumpla con la medida de reintegro y por lo mismo la acción fue desestimada.

- 38.** De los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, se tiene que el plazo razonable para que el juez de instancia realice las medidas necesarias dirigidas a ejecutar la sentencia es uno de los presupuestos esenciales de la subsidiariedad de la acción de incumplimiento. Pues, obviar el transcurso de dicho plazo implicaría desnaturalizar esta acción porque bastaría con la presentación de la acción de incumplimiento ante el juez de instancia para trasladar la ejecución del cumplimiento de la sentencias y resoluciones constitucionales a la Corte Constitucional, lo que supondría desatender el requisito legal previo que exige al juez ejecutor disponer las diligencias necesarias encaminadas a cumplir con las medidas de reparación.
- 39.** En el caso, al haber requerido el incumplimiento sin haber transcurrido un tiempo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión, el accionante desconoció el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento e incumplió los requisitos previstos en la ley.¹⁸ En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo y devolver el expediente a la jueza ejecutora.

5. Decisión

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

- 1. Desestimar** la acción de incumplimiento 111-21-IS.
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
- 3. Llamar** la atención al director jurídico de la Gobernación de la provincia de Santa Elena por haber sugerido activar una acción de incumplimiento para cumplir con lo ordenado en la sentencia de 16 de agosto de 2021, en vez de garantizar la ejecución de las medidas ordenadas en la misma.

¹⁸ Conforme lo ha sostenido esta Corte, “[e]l carácter subsidiario de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión, una vez que hayan agotado ‘todos los medios que sean adecuados y pertinentes’ para ello, conforme el artículo 21 de la LOGJCC”. CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27.

4. **Llamar** la atención a la jueza Unidad Judicial Civil de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena, de la provincia de Santa Elena toda vez que, a partir de la presentación de la IS, no ha dictado medida alguna tendiente al cumplimiento de la sentencia. Se le recuerda que como autoridad judicial ejecutora tiene la obligación de ejecutar la decisión constitucional.
5. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado

Juezas: Karla Andrade Quevedo,
Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 111-21-IS/23**VOTO SALVADO****Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”), respetuosamente formulamos nuestro voto salvado a la sentencia de mayoría 111-21-IS/23, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, por las razones que se sintetizan a continuación:
2. La sentencia desestima la demanda planteada sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la causa por considerar que el accionante “desconoció el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento e incumplió” el segundo requisito para ejercer esta acción a petición de persona afectada, al haberla activado *sin haber transcurrido un tiempo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión*.¹
3. No obstante, de los antecedentes procesales del caso se evidencia que la sentencia de primera instancia se dictó el 16 de agosto de 2021, la sentencia de apelación se emitió el 17 de septiembre de 2021, y finalmente la acción de incumplimiento fue presentada el 19 de octubre de 2021. Es decir, desde la emisión de la sentencia, durante aproximadamente **62 días**, el accionante promovió e insistió por **tres** ocasiones² a la jueza de la Unidad Judicial que se ejecute el reintegro a su puesto de trabajo en la Gobernación de Santa Elena.
4. Por su parte, la jueza de la Unidad Judicial emitió **una** sola providencia – el 26 de agosto de 2021- requiriendo a la entidad pública obligada que dé cumplimiento a la sentencia, y **tres** providencias para solicitar a la Defensoría del Pueblo y a la Gobernación de Santa Elena que remita información sobre el estado de ejecución de dicha decisión.³ Y, a pesar de que la Defensoría del Pueblo, a través de oficio de 19 de noviembre de 2021,⁴ informó

¹ Sentencia de mayoría, párr. 39.

² Con escritos de 25 de agosto, 24 de septiembre y 01 de octubre de 2021.

³ Las providencias en mención son los autos de 26 de agosto, 24 de septiembre y 07 de octubre de 2021.

⁴ Al respecto, la Defensoría del Pueblo manifestó que: “[...] en la Gobernación fuimos recibidos por el Ab. JUAN FRANCISCO SALINAS VASQUEZ, quien se identificó como el Director (sic) jurídico de la Gobernación de la Provincia de Santa Elena, quien ante el requerimiento de esta autoridad con respecto a la

a la Unidad Judicial que la sentencia no se encontraba cumplida, la jueza no tomó ninguna medida para garantizar el cumplimiento de su decisión.

5. Con este contexto, es indispensable recalcar que el cumplimiento de los tres requisitos para activar la acción de incumplimiento de sentencias no puede analizarse de manera aislada y sin apreciar el contexto del caso concreto. Tampoco se puede obviar que las sentencias constitucionales son de inmediato cumplimiento y que, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC, es obligación del juez ejecutor agotar todos los mecanismos a su alcance para lograr su ejecución.
6. De modo que, en este caso, afirmar que no ha transcurrido un tiempo razonable para que pueda exigirse el cumplimiento de la sentencia, teniendo en cuenta que la jueza ejecutora no efectuó ningún acto para buscar su cumplimiento durante más de dos meses, no parece apropiado. Es así que discrepamos de la sentencia de mayoría cuando afirma que la jueza “no tuvo oportunidad de emplear las medidas necesarias dirigidas a ejecutar la medida de reparación [... pues] recién se encontraba ejecutando los mecanismos para el cumplimiento”.
7. A nuestro criterio, el tiempo transcurrido fue razonable y la Corte debía entrar a realizar un análisis sobre el fondo de la causa; en el cual, además de examinar el efectivo cumplimiento integral de la decisión discutida y adoptar las medidas necesarias para su acatamiento completo, debía evaluar la actuación de la autoridad judicial como ejecutora natural de la decisión.⁵
8. Es decir, se debió evaluar las acciones y omisiones de la jueza ejecutora, la cual no actuó de manera diligente durante la ejecución de la sentencia, desde su emisión. Cabe enfatizar que ni siquiera el envío del expediente a la Corte Constitucional eximía a la jueza ejecutora de su deber de hacer cumplir su sentencia; no obstante, la decisión de reintegrar al accionante a su puesto de trabajo se encuentra incumplida hasta la fecha. Así, la decisión que adopta la sentencia de mayoría constituye un perjuicio al accionante, quien se verá en la necesidad de realizar una nueva insistencia para que la jueza ejecutora haga cumplir su propia decisión.

situación jurídica del Sr. JIMMY RICHARD FLORES CARVAJAL, manifestó: ‘de parte del Sr. Gobernador no podemos despedir al personal que está ocupando su partida presupuestaria y por lo tanto, le sugiero se presente una acción por incumplimiento’”.

⁵ CCE, sentencias 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 48; 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 34.

9. Finalmente, consideramos necesario, también, advertir que la medida de reparación ordenada por la jueza de la Unidad Judicial presenta dificultades para su inmediato cumplimiento. De los argumentos presentados por la Gobernación de Santa Elena -en su informe de descargo- se evidenció que ésta “no posee partidas vacantes, activas o inactivas para poder cumplir con lo ordenado en sentencias de acción de protección presentadas por ex servidores de la entidad”. Por lo que, tal como lo ha reconocido la sentencia de mayoría, el reintegro del accionante está supeditado a un trámite externo interinstitucional, que depende de la autorización de otra entidad para poder crear nuevas partidas y, consecuentemente, reintegrar al servidor público en favor de quien se otorgó la medida. Por estas razones, correspondía también llamar la atención a la jueza de la Unidad Judicial, pues antes de remitir el expediente a la Corte Constitucional y dar paso a la presente acción de incumplimiento de sentencias, debió tomar en cuenta las dificultades advertidas por la Gobernación de Santa Elena para cumplir con lo ordenado y, por consiguiente, efectuar acciones tendientes a lograr su ejecución.
10. En suma, por todo lo expuesto estimamos que la decisión de mayoría desvirtúa a la acción de incumplimiento, que debería instituirse como una garantía constitucional y un medio procesal rápido, sencillo, y eficaz, pues está trayendo como consecuencia que la sentencia del proceso de origen permanezca incumplida por un tiempo excesivo.⁶

KARLA ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo

JUEZA CONSTITUCIONAL

HILDA
TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez

JUEZA CONSTITUCIONAL

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN

Daniela Salazar Marín

JUEZA CONSTITUCIONAL

⁶ A la fecha, han transcurrido 51 meses desde la expedición de la sentencia objeto de esta acción.

Razón: Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 111-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 10:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

11121IS-6230c

**Caso Nro. 111-21-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintinueve de noviembre de dos mil veintitrés por el Presidente de la Corte Constitucional, y el voto salvado conjunto el día jueves treinta de noviembre de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, viernes uno de diciembre de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y lunes cuatro de diciembre de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, 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/AM

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.