

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 16 de abril de 2025.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 20 de marzo de 2025, **avoca** conocimiento de la causa **2-25-IO, acción de inconstitucionalidad por omisión.**

1. Antecedentes procesales

1. El 21 de febrero de 2025, Javier Lancha de Micheo, en su calidad de gerente general de Contencion Guayaquil S.A (“**accionante**”) presentó una acción de inconstitucionalidad por omisión en contra de la Asamblea Nacional y de la Presidencia de la República en la que alegó la inobservancia de los artículos 314 y 316 de la Constitución. Según el acta de sorteo de la misma fecha, correspondió el conocimiento de la causa al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

2. Oportunidad

2. De acuerdo con el artículo 78 numeral 1 de la LOGJCC, las acciones de control abstracto por razones de contenido pueden ser presentadas en cualquier momento. Por tal razón, la presente demanda ha sido presentada oportunamente.

3. Requisitos

3. El artículo 86 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”) establece que la acción de inconstitucionalidad por omisión será presentada por cualquier persona, pueblo o nacionalidad bajo las mismas reglas de la acción pública de inconstitucionalidad. En tal virtud, el compareciente goza de legitimación activa para proponer la presente acción.
4. El artículo 79 de la LOGJCC dispone que la demanda debe contener: 1. la designación de la autoridad ante quien se propone, 2. el nombre completo, número de cédula de identidad, de ciudadanía o pasaporte y domicilio de la persona demandante, 3. la denominación del órgano emisor de la disposición jurídica objeto del proceso; en el caso de colegislación a través de sanción, se incluirá también al órgano que sanciona, 4. la indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales, 7 señalar el casillero judicial, constitucional o correo electrónico para recibir notificaciones y, 8. la firma de la

persona demandante o de su representante, y de la abogada o abogado patrocinador de la demanda.

5. Una vez revisado el texto de la demanda, se observa que la demanda del accionante cumple con lo dispuesto en los numerales 1, 2, 3, 4, 7 y 8 del artículo 79 de la LOGJCC. De igual manera, cumple con los requisitos específicos conforme a lo dispuesto en los literales a, b y c del artículo 86 del CRSPCCC.

4. Pretensión y fundamentos

6. El accionante señala que la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República han inobservado lo dispuesto en los artículos 314 y 316 de la Constitución, los cuales se citan a continuación:

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

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

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

7. Afirma que la omisión que se demanda es de tipo absoluta, pues desde que entró en vigor la Constitución, el legislador no ha emitido ninguna regulación sobre “los casos de delegación excepcional a la iniciativa privada del sector portuario del Ecuador, lo que ha ocasionado una distorsión de dicho servicio público durante todo este tiempo.”
8. El accionante hace un recuento sobre la regulación normativa que desde 1976 rige a los puertos, e indica que por más de veinte años la participación de personas de derecho privado en la administración de terminales portuarias no habría sido modificado. Agrega que en el artículo 249 de la Constitución de 1998 se reconoció expresamente a los servicios portuarios como servicios públicos de exclusiva competencia del Estado.
9. Afirma que la Constitución de 2008, estableció en el artículo 261 numeral 10 que “los puertos son competencia exclusiva del Estado central” y añade que “de acuerdo con los artículos 314 y 316 de la Constitución de 2008, las infraestructuras portuarias son un servicio público que debe ser prestado por el Estado y, solo de forma excepcional, puede ser delegado a la iniciativa privada conforme lo regulado en la Ley.”

- 10.** Agrega que, a Ley General de Puertos no se encuentra acorde a lo establecido en la Constitución y que actualmente existirían tres modalidades de prestación de dicho servicio público. Las dos primeras, esto es, (i) de manera directa por el Estado; y, (ii) a través de delegación previstas en la Constitución; y, la tercera, (iii) mediante una autorización administrativa -como si se tratase de un servicio público impropio-, lo que no se encuentra previsto en el texto constitucional.

- 11.** Añade que la omisión legislativa ha acarreado la consumación de actuaciones contrarias al orden jurídico y afirma que la Superintendencia de Competencia Económica, en su momento, a través del Estudio de Mercado de Puertos y Tarifas Portuarias, reconoció que las normas infralegales que permiten el funcionamiento de los “Terminales Portuarios Habilitados” contravienen los artículos 314 y 316 de la Constitución.

- 12.** En su criterio, afirma que se verifican los supuestos establecidos por la Corte Constitucional para que se configure una inconstitucionalidad por omisión, pues existiría una exigencia constitucional para que el legislador (o cualquier autoridad pública) actúe positivamente, pues considera que tal exigencia se encuentra en los artículos 314 y 316 de la Constitución.

- 13.** Añade que se configuraría la inacción o abstención por parte del legislador, pues “la Asamblea Nacional ha incurrido en una omisión absoluta pues no ha tramitado, mucho menos ha expedido, una norma de rango legal -respecto del sector portuario- en la que se regulen los casos de delegación excepcional a la iniciativa privada.”

- 14.** Se generaría un fraude constitucional por el paso del tiempo, pues en su criterio

la Asamblea Nacional ha excedido cualquier plazo razonable a efectos de que se emita la norma legal en la que se contengan los casos y escenarios en los que procede la delegación excepcional a la iniciativa privada. Esto, pues han transcurrido cerca de 17 años desde que se expidió el texto constitucional y desde entonces la Asamblea Nacional no ha cumplido con su rol.

- 15.** Y como consecuencia de lo mencionado, se verificaría la ineficacia de la voluntad del constituyente, pues en su criterio se habría desconocido la voluntad del constituyente ya que “ha permitido la instauración directa de puertos privados, sin ningún esquema de delegación excepcional, permitiendo que el sector portuario de facto sea privado y no administrado por el Estado, como prevé el artículo 314 de la Constitución.”

- 16.** Como consecuencia de esta omisión, el accionante sostiene que “[e]sto ha provocado que los puertos públicos, incluyendo los concesionados, estén en una desventaja estructural frente a los privados, pues se ha generado una desigualdad competitiva para los terminales públicos, al estar sujetos a mayores cargas regulatorias y fiscales.”
- 17.** Finalmente, solicita a la Corte Constitucional que con la finalidad de subsanar la omisión, ordene, entre otras medidas disponer al presidente de la República que en el plazo de dos meses remita un proyecto de ley a la Asamblea Nacional que regule todos los aspectos del servicio público portuario. Indican que debe señalarse como excepcional el régimen de delegación al sector privado, entre otras condiciones que deben ser tratadas por la Asamblea Nacional.

5. Admisibilidad

- 18.** El artículo 86 de la CRSPCCC, determina que la acción de inconstitucionalidad por omisión será presentada bajo las mismas reglas de la acción de inconstitucionalidad. El numeral 1 del artículo 80 de la LOGJCC, referente a las normas comunes de procedimiento del control abstracto de constitucionalidad, establece que la Sala de Admisión decidirá sobre la admisibilidad de la demanda, mientras que el artículo 79 establece los requisitos que debe contener la demanda de inconstitucionalidad.
- 19.** El numeral 10 del artículo 436 de la Constitución atribuye a la Corte Constitucional la facultad para:
- [d]eclarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.
- 20.** Por otra parte, el artículo 128 de la LOGJCC manifiesta que:
- [e]l control abstracto de constitucionalidad comprende el examen de las omisiones normativas, cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales. Este control se sujetará al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad.
- 21.** Sobre el objeto de la acción de inconstitucionalidad por omisión, la Corte ha señalado que:

a través de la acción de inconstitucionalidad por omisión no es posible exigir la observancia de toda norma constitucional. Así, por ejemplo, las normas constitucionales que reconocen derechos y sus correspondientes obligaciones de respeto, garantía y adoptar medidas, no pueden ser asimiladas a un mandato constitucional cuya observancia es exigible a través de esta vía. Más aún cuando, para garantizar la observancia de tales normas constitucionales, existen las acciones correspondientes.¹

Por lo tanto, a través de la acción de inconstitucionalidad por omisión la Corte garantiza la supremacía constitucional únicamente respecto de normas que contengan un mandato constitucional de normar o actuar, que sea concreto y claro (primer requisito); en caso de identificar tal mandato, corresponde a la Corte verificar si existe una inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de normar o actuar (segundo requisito); y si se ha generado un fraude constitucional por el transcurso del tiempo (tercer requisito); requisitos que, en caso de ser verificados, tienen como consecuencia la ineficacia de la voluntad del constituyente”.²

22. Como se observa, la Corte Constitucional ha sostenido que no toda remisión a la ley implica un mandato de normar, sino que dicha obligación requiere de claridad y concreción. Esto implica que se deba realizar un esfuerzo interpretativo para identificar la disposición constitucional de legislar sobre un tema en concreto. Al respecto, en la presente causa, no se observa que la demanda cumpla con identificar claramente el mandato específico que se desprendería, según el accionante, de los artículos 314 y 316 de la Constitución, esto es respecto a una ley regulatoria sobre la delegación de puertos. Se observa en la argumentación un esfuerzo del accionante por extraer dicha obligación del sentido del texto constitucional. Por otra parte, el accionante establece que la norma legal existente se encontraría desactualizada y que existiría normativa infra legal que contradice la ley existente. Esto bien podría ser objeto de una reforma en el marco de competencia del órgano legislativo, pero no se encuentra en el ámbito de la acción de inconstitucionalidad por omisión. Por lo tanto, este Tribunal de Sala de Admisión concluye que la demanda es inadmisibile.

6. Decisión

23. En razón de lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la acción de inconstitucionalidad por omisión presentada dentro de la causa **2-25-IO**.
24. Esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la CRE y en el artículo 23 de la CRSPCCC, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.

¹ CCE, sentencia 2-17-IO/22, 19 de octubre de 2022, párr. 50.

² Ibídem, párr. 51.

25. En consecuencia, se dispone notificar este auto y disponer el archivo de la causa.

Documento firmado electrónicamente
Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión de 16 de abril de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

