

---



# GUÍA

DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL  
**CONTROL ABSTRACTO DE  
CONSTITUCIONALIDAD**

# **GUÍA**

**DE JURISPRUDENCIA  
CONSTITUCIONAL**

**CONTROL ABSTRACTO DE  
CONSTITUCIONALIDAD**

ACTUALIZADA A OCTUBRE 2025



**Narváez Benavides, María Fernanda**

**Guía de jurisprudencia constitucional: Generalidades del control abstracto de constitucionalidad. Actualizada a octubre de 2025** / María Fernanda Narváez Benavides – Quito: Corte Constitucional del Ecuador; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), 2025. (Jurisprudencia Constitucional: 21)

**214 p.**

**e-ISBN: 978-9942-7452-3-1**

**1.** Control constitucional – Ecuador. **2.** Estado constitucional – Ecuador. **3.** Derecho constitucional – Ecuador. **4.** Jurisprudencia constitucional – Ecuador. **5.** Neoconstitucionalismo – Ecuador I. Título. II. Serie

**CDD21:** 342.09866 **CDU:** 342.09 (866) **LC:** KHK2709.N37 2026 **Cutter-Sanborn:** N238g

**Catalogación en la fuente:** Biblioteca “Luis Verdesoto Salgado”, Corte Constitucional del Ecuador

### **Autoría institucional**

**Corte Constitucional del Ecuador**  
**Juezas y Jueces**

Jhoel Escudero Soliz (Presidente)  
Karla Andrade Quevedo (Vicepresidenta)  
Jorge Benavides Ordóñez  
Alejandra Cárdenas Reyes  
Raúl Llasag Fernández  
Alí Lozada Prado  
Richard Ortiz Ortiz  
Claudia Salgado Levy  
José Luis Terán Suárez

### **Autora**

María Fernanda Narváez Benavides

### **Revisores**

María Daniela Pacheco Posso  
*Directora del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional*

Jean Pierre Ruiz Luzardo  
*Coordinador Técnico de Difusión del Derecho Constitucional*

## **Edición**

Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC)

## **Diseño y Diagramación**

Dirección Nacional de Comunicación CCE

José Tamayo E10-25 y Lizardo García

(+593) 02 3941800

Quito-Ecuador

<http://www.corteconstitucional.gob.ec>

## **Octubre 2025**

©Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Corte Constitucional del Ecuador.

Todos los derechos quedan reservados.



Licencia Creative Commons

Reconocimiento - NoComercial - CompartirIgual -  
4.0 Internacional

Attribution - NonCommercial - ShareAlike - 4.0 International  
(CC BY-NC-SA 4.0)

---

Las opiniones y contenidos son responsabilidad exclusiva de sus autores. La reproducción de los contenidos se autoriza citando la fuente.

# ÍNDICE

- 18 **SIGLAS Y ABREVIATURAS**
- 22 **PRESENTACIÓN**
- 25 **CAPÍTULO 1  
GENERALIDADES DEL CONTROL ABSTRACTO DE  
CONSTITUCIONALIDAD**
- 28 **CAPÍTULO 2  
CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE  
ACTOS NORMATIVOS**
- 29 **Objeto**
- 30 **Actos normativos que sí son objeto de control abstracto de  
constitucionalidad**
- 30 **Sentencia 127-21-IN/23**  
(Las resoluciones emitidas por autoridades sin competencia  
normativa, que cumplen con las características de un acto  
normativo son objeto de IN)
- 30 ¿Es objeto de IN una resolución emitida por una autoridad  
que no tiene competencia normativa?
- 32 **Sentencia 35-16-IN/23**  
(Los pronunciamientos de la PGE son objeto de IN cuando  
se reputen actos normativos)
- 33 ¿Los pronunciamientos del Procurador General del Estado  
son objeto de IN?
- 34 **Sentencia 1-25-IN/25**  
(Naturaleza sui generis de los decretos ejecutivos de  
encargo de la Presidencia de la República y vigencia)

- 34 ¿Es objeto de control abstracto de constitucionalidad un decreto ejecutivo que encarga la Presidencia de la República?
- 36 ¿Los decretos ejecutivos derogados que tienen una corta vigencia pueden ser objeto de control abstracto de constitucionalidad?
- 39 **Sentencia 8-19-IN y acumulado/21**  
(El control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones de jurisprudencia vinculante emitidas por la CNJ)
- 39 ¿Es objeto de IN una resolución de jurisprudencia vinculante de la CNJ?
- 40 **Actos normativos que no son objeto de control abstracto de constitucionalidad**
- 41 **Sentencia 97-20-IN/24**  
(En general, no es objeto de IN un decreto ejecutivo que se agota con su cumplimiento)
- 41 ¿Es objeto de IN un decreto ejecutivo que se agota con su cumplimiento?
- 43 **Sentencia 58-16-IN/21**  
(Alegatos sobre incompatibilidad entre normas infraconstitucionales escapan del objeto de control abstracto de constitucionalidad)
- 44 ¿Procede la acción de inconstitucionalidad cuando el argumento del accionante se concentra en la antinomia que presuntamente existe entre normas infraconstitucionales?
- 45 **Sentencia 42-17-IN/23**  
(Falta de objeto sobrevenida en una IN)
- 45 ¿Cuándo existe falta de objeto sobrevenida en una IN?
- 47 **Sentencia 36-12-IN/20**  
(En general, no son objeto de control abstracto de constitucionalidad los estatutos emitidos por comunidades indígenas ni los actos de registro de los mismos)

- 48 ¿Es objeto de IN un Estatuto emitido por una comunidad indígena?
- 49 ¿El acto de registro de un estatuto de una comunidad indígena es objeto de control abstracto de constitucionalidad?
- 50 **Sentencia 3-18-IN/21**  
(No es objeto de control abstracto de constitucionalidad el cargo relacionado con la errónea interpretación o aplicación de una norma infraconstitucional)
- 51 ¿Es objeto de control abstracto de constitucionalidad el cargo relacionado con la errónea interpretación o aplicación de una norma infraconstitucional?
- 53 **Control formal de constitucionalidad**
- 53 **Sentencia 32-21-IN/21 y acumulado**  
(Principio pro legislatore y solemnidades sustanciales en el procedimiento de formación de la ley)
- 54 ¿Existe una inconstitucionalidad formal cuando la Asamblea Nacional omite en su deliberación información como estudios actuariales actualizados y específicos en el debate de una ley?
- 55 **Sentencia 22-17-IN y acumulados/22**  
(Inconstitucionalidad por la forma cuando se inobserva un trámite especial previsto en la LOFL)
- 55 ¿Es inconstitucional por la forma una norma cuyo proceso de formación inobservó un trámite especial previsto en la LOFL?
- 59 **Sentencia 33-20-IN/21 y acumulados**  
(Inconstitucionalidad por la forma de un acuerdo ministerial que incumplió el principio de reserva de ley y por incompetencia del órgano emisor)
- 59 ¿Es inconstitucional por la forma un acuerdo ministerial que contiene materias restringidas a normas legales y que fue emitido por un órgano incompetente?
- 61 **Sentencia 110-21-IN/22 y acumulados**  
(La unidad de materia en los proyectos de ley de calificados de urgencia económica y su promulgación como Decreto-Ley)

- 62 ¿Cuáles son los tipos de conexidad por unidad de materia que se debe considerar para los proyectos de ley calificados de urgencia económica?
- 65 ¿Se puede entender como negado un proyecto de ley en materia de urgencia económica cuando la Asamblea Nacional no aprueba, modifica o niega el mismo en el plazo constitucional previsto?
- 67 **Sentencia 53-21-IN/25**  
(Unidad de materia en normas infralegales)
- 68 ¿La unidad de materia es un requisito de constitucionalidad formal de las normas infralegales?
- 69 **Sentencia 57-17-IN/23**  
(Principio de reserva de ley en la regulación de derechos)
- 70 ¿Cuáles son los aspectos a considerar en el análisis del principio de reserva de ley relacionado con la regulación de derechos?
- 72 **Sentencia 50-17-IN/22**  
(Inconstitucionalidad por la forma por falta de participación ciudadana en la creación de una ordenanza)
- 73 ¿La falta de participación ciudadana en los procesos legislativos municipales para la aprobación de ordenanzas conlleva la inconstitucionalidad de la norma por la forma?
- 75 **Sentencia 7-21-IN/24**  
(Tiempo para presentar inconstitucionalidad por la forma contra una ordenanza)
- 75 ¿Cuál es el tiempo para presentar una acción de inconstitucionalidad por la forma en contra de una ordenanza?
- 77 **Sentencia 94-24-IN/25**  
(Los proyectos de ley pueden ser negados y archivados expresamente en un solo debate)
- 77 ¿Existe inconstitucionalidad por la forma si un proyecto de ley es negado y archivado por la Asamblea Nacional en un solo debate y posteriormente es publicado como Decreto-Ley en el Registro Oficial?

- 80 **Sentencia 83-16-IN/21 y acumulados**  
(La exposición de motivos en un proyecto de ley como requisito formal de constitucionalidad)
- 80 ¿La exposición de motivos en un proyecto de ley es un requisito formal de constitucionalidad?
- 83 **Sentencia 105-21-IN/25**  
(El principio de publicidad es un requisito formal de constitucionalidad)
- 83 ¿El principio de publicidad en el trámite de formación de la ley es un requisito formal de constitucionalidad?
- 85 **Sentencia 49-20-IN/25**  
(Aspectos en el trámite de formación de un proyecto de ley de urgencia económica)
- 86 ¿Durante la deliberación legislativa se pueden introducir nuevas normas derogatorias o reformatorias que no constaban en el proyecto inicial?
- 88 ¿Los proyectos de ley urgencia económica pueden tratar temas de alto impacto?
- 90 ¿En el trámite de aprobación legislativa -de un proyecto de ley de urgencia económica- la Presidencia de la República puede incluir en el veto presidencial un aspecto no incluido en el proyecto original?
- 91 ¿La Presidencia de la República puede objetar una ley interpretativa aprobada por la Asamblea Nacional?
- 94 **Sentencia 72-24-IN/25**  
(Inconstitucionalidad por la forma una ley que aumenta el gasto público sin haber contado con iniciativa o consentimiento presidencial y estudio de factibilidad financiera)
- 94 ¿Es inconstitucional por la forma una ley que aumenta el gasto público, sin contar con iniciativa del presidente de la República o su consentimiento?
- 96 ¿Es inconstitucional por la forma una ley que aumenta el gasto público, sin contar con el estudio de factibilidad financiera sobre la erogación presupuestaria?

- 98 **Sentencia 51-25-IN/25**  
(Control formal de constitucionalidad de materia económica urgente)
- 99 ¿La Corte puede realizar control abstracto de constitucionalidad de la condición de urgencia económica de las leyes que hayan sido aprobadas con el trámite especial?
- 102 **Sentencia 52-25-IN/25**  
(Principio de publicidad y deliberación democrática en el procedimiento de formación de la ley urgente económica, cuando se introducen cambios de último momento y escrutinio del principio de unidad de materia)
- 102 ¿Es inconstitucional por la forma una ley urgente económica en cuyo trámite de formación se haya sometido a votación el proyecto que contiene inclusiones de último momento durante el segundo debate del Pleno de la Asamblea Nacional, sin que estas fueran previamente conocidas por las y los asambleístas?
- 107 ¿Cuál es el escrutinio con el que se analiza el principio de unidad de materia en el procedimiento abreviado de formación de ley de urgencia económica?
- 108 **Otros aspectos relevantes en el control abstracto de constitucionalidad de actos normativos**
- 109 **Sentencia 26-18-IN/20 y acumulados**  
(En la acción pública de inconstitucionalidad contra actos normativos no corresponde establecer medidas sobre casos concretos de presunta vulneración de derechos)
- 109 ¿Está facultada la Corte, al efectuar control abstracto de constitucionalidad de actos normativos, a conocer sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales en casos concretos?
- 111 **Sentencia 76-20-IN/24**  
(La CC está impedida de pronunciarse sobre la conveniencia de una norma en función de un determinado modelo ideológico en lo económico)
- 111 ¿La Corte puede pronunciarse sobre la conveniencia o inconveniencia de una norma en función de un determinado modelo ideológico en lo económico?

- 113 **Sentencia 67-19-IN/24**  
(Cosa juzgada absoluta y relativa en el control abstracto de constitucionalidad de actos normativos)
- 113 ¿Qué significa la cosa juzgada absoluta y la cosa juzgada relativa en el control abstracto de constitucionalidad?
- 116 **Sentencia 36-18-IN/24**  
(No cabe el desistimiento de una IN)
- 116 ¿Cabe el desistimiento de una acción pública de inconstitucionalidad contra actos normativos?
- 117 **Sentencia 31-17-IN/23**  
(Carga argumentativa para presentar una IN)
- 118 ¿Qué cargos no pueden ser alegados dentro del control abstracto de constitucionalidad de actos normativos?
- 121 **Sentencia 97-20-IN/24**  
(Conversión de una IN en una IA)
- 121 ¿Puede una demanda que inició con la nomenclatura de una IN transformarse en una IA pese a los argumentos de los accionantes sobre la naturaleza del acto?
- 124 **Sentencia 1-19-IN/24**  
(Incompetencia de la Corte para revisar propuestas y medidas plebiscitarias que ya fueron objeto de dictamen previo de constitucionalidad)
- 124 ¿La Corte puede pronunciarse sobre propuestas y medidas plebiscitarias que ya fueron sometidas a control abstracto de constitucionalidad y que fueron aprobadas por la ciudadanía en consulta?
- 127 **Sentencia 20-12-IN/20**  
(Control de convencionalidad en el control abstracto de constitucionalidad)
- 127 ¿La Corte puede recurrir a instrumentos internacionales de derechos humanos cuando realiza control abstracto de constitucionalidad?
- 130 **Sentencia 74-21-IN/25**  
(Fundamentos de las demandas de inconstitucionalidad)

130 ¿Cuáles son los fundamentos que deben contener las acciones de inconstitucionalidad?

132 **Sentencia 107-21-IN/25**  
(Argumento claro, cierto, específico y pertinente en una demanda de IN)

132 ¿Qué es un argumento claro, cierto, específico y pertinente en una demanda de IN?

133 **CONCLUSIONES**

140 **CAPÍTULO 3**  
**CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD**  
**SOBRE ACTOS ADMINISTRATIVOS CON EFECTOS**  
**GENERALES (IA)**

141 **Objeto**

141 **Actos administrativos que sí son objeto de control abstracto de constitucionalidad**

141 **Sentencia 1-18-IA/23**  
(Elementos para considerar qué acto administrativo es objeto de IA)

142 ¿Cuáles elementos considera la Corte para determinar que un acto administrativo es objeto de IA?

144 **Actos administrativos que no son objeto de control de constitucionalidad**

144 **Sentencia 4-13-IA/20**  
(Improcedencia de acción pública de inconstitucionalidad en contra de actos jurídicos plurindividuales y directos)

144 ¿Los actos administrativos plurindividuales son objeto de control abstracto constitucional?

146 **Sentencia 17-20-IA/23**  
(Los dictámenes o absoluciones de consulta de la PGE no son objeto de IA cuando identifiquen a las y los destinatarios de sus efectos o no estén revestidos de abstracción)

147 ¿Cuándo son objeto de IA los dictámenes o absoluciones de consulta de la PGE?

- 149 **Sentencia 2-21-IA/23**  
(El alegado incumplimiento de un dictamen constitucional no es objeto de una acción pública de inconstitucionalidad)
- 149 ¿Es objeto de control abstracto de constitucionalidad el alegado incumplimiento de un dictamen constitucional?
- 151 **Sentencia 1-18-IA/23**  
(No es objeto de IA el acto administrativo modificado mediante una resolución judicial con efecto inter partes).
- 151 ¿Es objeto de IA el acto administrativo que previo a la resolución de control de constitucionalidad ha sido modificado mediante una resolución judicial que tiene efectos inter partes?
- 153 **Sentencia 2-22-IA/24**  
(Los actos de simple administración no son objeto de IA pues no producen efectos directos e inmediatos)
- 153 ¿Los actos de simple administración son objeto de IA?
- 155 **Sentencia 13-20-IA/24**  
(No es objeto de control abstracto de constitucionalidad una resolución del CNE emitida como una declaración unilateral de voluntad como parte de un proceso electoral)
- 155 ¿Es objeto de control abstracto de constitucionalidad una declaración unilateral de voluntad del CNE como parte de un proceso electoral?
- 157 **Otros asuntos relevantes en el control abstracto de constitucionalidad de actos administrativos con efectos generales**
- 157 **Sentencia 1-18-IA/23**  
(Conexidad, desistimiento y competencia)
- 158 ¿La Corte puede controlar la constitucionalidad de una norma por conexidad cuyo fundamento es una norma que fue declarada constitucional previamente?
- 159 ¿Cabe el desistimiento de una acción pública de inconstitucionalidad contra actos administrativos con efectos generales?

160 ¿En qué otros escenarios no es competente la Corte para realizar control abstracto de constitucionalidad?

162 **Sentencia 2-21-IA/23**  
(Conversión de una IA a IN)

162 ¿Puede una demanda que inició con la nomenclatura de una IA transformarse en una IN pese a los argumentos de los accionantes sobre la naturaleza del acto?

164 **Sentencia 2-20-IA/20 y acumulados**  
(Control abstracto de constitucionalidad de un acto administrativo con efectos generales cuando los mismos se han agotado con su cumplimiento)

164 ¿La Corte puede realizar control de constitucionalidad de un acto administrativo con efectos generales cuando los mismos se han agotado con su cumplimiento?

165 **CONCLUSIONES**

168 **CAPÍTULO 4**  
**CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD POR**  
**OMISIONES NORMATIVAS (IO)**

169 **Sentencia 2-17-IO/22**  
(Naturaleza, objeto, requisitos, efectos)

170 ¿Cuál es la naturaleza de una IO?

170 ¿Cuál es el objeto de una IO?

171 ¿Cuáles son los requisitos que la Corte debe identificar para verificar la eficacia e ineficacia de la voluntad del constituyente en una IO?

173 ¿Cuáles son las omisiones con efectos absolutos y relativos?

175 **Sentencia 1-19-IO/24**  
(Control abstracto de constitucionalidad por conexidad de oficio en IO y argumentos)

175 ¿La Corte puede realizar control de constitucionalidad por conexidad de las normas a petición de parte?

176 ¿Es viable que en una IO se planteen argumentos o cargos que podrían plantearse en IN?

177 **CONCLUSIONES**

179 **CAPÍTULO 5**  
**CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD**  
**EN SENTENCIAS DE SELECCIÓN Y REVISIÓN Y EN**  
**CONOCIMIENTO DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES**

180 **Sentencia 1024-19-JP/21 y acumulado**  
(Control abstracto de constitucionalidad en el proceso de selección y revisión de garantías jurisdiccionales por parte de la Corte)

180 ¿Cuándo es procedente por parte de la Corte el análisis de constitucionalidad de una norma relacionada con un caso de selección y revisión, que motivó la presentación de una garantía jurisdiccional?

183 **Sentencia 1965-18-EP/21**  
(Análisis de constitucionalidad por omisión por caso de laguna estructural y doble conforme en acción extraordinaria de protección)

184 ¿La Corte puede realizar un control incidental de constitucionalidad por omisión normativa frente a la ausencia de regulación de un recurso que afecta un derecho constitucional?

186 **CONCLUSIONES**

187 **CAPÍTULO 6**  
**EFFECTOS DEL CONTROL ABSTRACTO DE**  
**CONSTITUCIONALIDAD**

188 **Sentencia 34-19-IN/21 y acumulados**  
(Efectos generales e inmediatos de una declaratoria de inconstitucionalidad)

189 ¿Qué implicación tiene la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales e inmediatos respecto de la orden a la Asamblea Nacional de emitir regulación sobre un tema en específico?

190 **Sentencia 70-11-IN/21**  
(Efectos diferidos de la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma)

- 190 ¿Qué elementos deben ser considerados por la Corte para declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos diferidos?
- 191 **Sentencia 22-17-IN/22**  
(Constitucionalidad condicionada y constitucionalidad condicionada aditiva)
- 191 ¿Qué implica la declaratoria de constitucionalidad condicionada y constitucionalidad condicionada aditiva de una norma?
- 193 **Sentencia 102-21-IN/22**  
(Inconstitucionalidad por omisión relativa)
- 193 ¿Qué es la inconstitucionalidad por omisión relativa?
- 195 **Sentencia 2-21-IA/23**  
(Inconstitucionalidad sustitutiva de normas)
- 195 ¿Qué es la inconstitucionalidad sustitutiva de una norma?
- 197 **Sentencia 9-20-IN/25**  
(Declaratoria de inconstitucionalidad y derogatoria de una norma)
- 197 ¿La declaratoria de inconstitucionalidad de una norma que derogó a otra implica automáticamente la reactivación de la norma derogada?
- 199 **Sentencia 83-16-IN/21 y acumulados**  
(Expulsión de normas reformadas y vigencia de normas anteriores a la reforma)
- 200 ¿La Corte puede expulsar de forma inmediata normas que contienen reformas, luego de declararlas inconstitucionales y disponer que entren en vigencia las normas anteriores a la reforma?
- 201 **Sentencia 64-19-IN/23**  
(Efectos retroactivos de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma)
- 201 ¿La Corte puede disponer efectos retroactivos a una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma?

203	<b>Sentencia 74-21-IN/25</b> (Interpretación conforme)
204	¿Qué significa establecer una interpretación conforme de una norma cuya constitucionalidad se impugna?
206	<b>CONCLUSIONES</b>
208	<b>CAPÍTULO 7</b> <b>SENTENCIAS USADAS A LO LARGO DE LA GUÍA</b>



SIGLAS Y  
**ABREVIATURAS**

---

<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tránsito
<b>AP</b>	Acción de protección
<b>ARCOTEL</b>	Agencia de Regulación y Control de Telecomunicaciones
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CADH</b>	Convención Americana sobre Derechos Humanos
<b>Corte o CCE</b>	Corte Constitucional del Ecuador
<b>CN</b>	Consulta de norma
<b>COA</b>	Código Orgánico del Ambiente
<b>COE</b>	Comité de Operaciones de Emergencia
<b>COFJ</b>	Código Orgánico de la Función Judicial
<b>COIP</b>	Código Orgánico Integral Penal
<b>CNE</b>	Consejo Nacional Electoral
<b>CNJ</b>	Corte Nacional de Justicia
<b>COOTAD</b>	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
<b>COPLAFIP</b>	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
<b>CPPCCS</b>	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
<b>Corte IDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>CRE</b>	Constitución de la República del Ecuador

<b>EP</b>	Acción extraordinaria de protección
<b>GAD</b>	Gobierno autónomo descentralizado
<b>HC</b>	Hábeas corpus
<b>IA</b>	Acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales
<b>IESS</b>	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
<b>IN</b>	Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos
<b>IO</b>	Acción de inconstitucionalidad por omisión
<b>LGBTIQ+</b>	Personas que no se identifican con la heterosexualidad y el binarismo de género
<b>LOAH</b>	Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19
<b>LOEI</b>	Ley Orgánica de Educación Intercultural
<b>LOFL</b>	Ley Orgánica de la Función Legislativa
<b>LOFP</b>	Ley Orgánica para el Fomento Productivo Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal
<b>LOGJCC</b>	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
<b>LOOFP</b>	Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas
<b>LOSEP</b>	Ley Orgánica del Servicio Público

<b>LOT</b>	Ley Orgánica de Telecomunicaciones
<b>LRTI</b>	Ley de Régimen Tributario Interno
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OP</b>	Objeción presidencial por inconstitucional
<b>PGE</b>	Procuraduría General del Estado
<b>Proyecto de Ley REVAAS</b>	Proyecto de Ley Orgánica de Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes
<b>SRI</b>	Servicio de Rentas Internas



# PRESENTACIÓN

---

El control abstracto de constitucionalidad constituye una de las funciones esenciales de la Corte Constitucional del Ecuador, en tanto garantiza la supremacía de la Constitución y la coherencia del ordenamiento jurídico en un Estado constitucional de derechos y justicia. A través de este mecanismo, la Corte contribuye a la construcción de un derecho público más claro, previsible y respetuoso de los principios democráticos.

En un contexto marcado por una intensa producción normativa, por la diversificación de las fuentes del derecho y por la creciente complejidad de la acción estatal, el control abstracto adquiere una relevancia particular. La ciudadanía, los operadores jurídicos y las instituciones del Estado requieren criterios claros que permitan comprender cuándo una norma o un acto con efectos generales puede ser sometido a control constitucional, cuáles son los parámetros de análisis aplicables y cuáles son los efectos que se derivan de las decisiones de la Corte.

Esta Guía de Jurisprudencia Constitucional sobre los criterios jurisprudenciales que han desarrollado el control abstracto de constitucionalidad responde a esa necesidad. El documento sistematiza y organiza los principales precedentes desarrollados por la Corte en materia de acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos, actos administrativos con efectos generales y omisiones normativas, así como los criterios relativos a su objeto, procedimiento, alcance y efectos.

El control abstracto de constitucionalidad no es un ejercicio aislado ni puramente técnico. Se trata de una herramienta que incide directamente en la vigencia de los derechos, en el equilibrio entre funciones del Estado y en la calidad del diálogo democrático. Por ello, la Corte ha debido enfrentar tensiones complejas: entre la deferencia al legislador y la supremacía de la Constitución; entre la estabilidad normativa y la necesidad de corregir incompatibilidades; y entre el respeto a las competencias de otros órganos y el deber de garantizar la coherencia del sistema jurídico.

La presente guía pone de relieve cómo la jurisprudencia constitucional ha abordado estos desafíos mediante principios y criterios como la presunción de constitucionalidad de la ley, el principio pro legislatore, la

distinción entre actos normativos y actos que se agotan con su cumplimiento, la noción de efectos ultractivos, la unidad normativa y el control de las omisiones legislativas. Asimismo, muestra cómo el control abstracto se articula con otros mecanismos de control constitucional y con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos.

El propósito de esta publicación del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), de esta Corte, es servir como una herramienta de consulta y reflexión para juezas y jueces, abogadas y abogados, académicos, estudiantes y servidores públicos, así como para todas las personas interesadas en comprender el funcionamiento del control constitucional en el Ecuador. Fortalecer el conocimiento y el uso adecuado de este mecanismo contribuye a mejorar la calidad del litigio constitucional, así como consolidar una cultura jurídica comprometida con la Constitución.

La Corte Constitucional reafirma, con esta guía, su compromiso con la transparencia, la difusión del conocimiento jurídico y el fortalecimiento del Estado constitucional de derechos y justicia. El control abstracto de constitucionalidad, ejercido con rigor, prudencia y responsabilidad democrática, es una pieza clave de ese proyecto común.

**Juez Jhoel Escudero Soliz**

Presidente de la Corte Constitucional del Ecuador



## **CAPÍTULO 1**

# **GENERALIDADES DEL CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD<sup>1</sup>**

---

---

<sup>1</sup> La guía abarcará el control abstracto de constitucionalidad ex post, es decir, luego de que las normas y los actos hayan sido emitidos y publicados.

En términos generales, la Corte ha señalado que el control abstracto de constitucionalidad se realiza cuando existe una presunción de que un acto normativo o un acto administrativo con efectos generales contraviene preceptos constitucionales y la pretensión es la expulsión de dicho acto del ordenamiento jurídico.<sup>2</sup> Esto coincide con lo dispuesto en la LOGJCC, que señala:

Art. 74.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

De acuerdo con el artículo 75 de la LOGJCC, la Corte es competente para ejercer el control abstracto de constitucionalidad, en los siguientes casos:

1. Resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de:
  - a) Enmiendas y reformas constitucionales.
  - b) Resoluciones legislativas aprobatorias de tratados internacionales.
  - c) Leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley.
  - d) Actos normativos y administrativos con carácter general.
2. Resolver las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes.
3. Ejercer el control de constitucionalidad en los siguientes casos:
  - a) Proyectos de reformas, enmiendas y cambios constitucionales.
  - b) Convocatorias a referendo para reforma, enmienda y cambio constitucional.
  - c) Decretos que declaran o que se dictan con fundamento en los estados de excepción.

---

2 CCE, sentencia 055-10-SEP-CC, 18 de noviembre de 2010, pág. 18.

- d) Tratados internacionales.
- e) Convocatorias a consultas populares, excepto aquellas en las que se consulta la revocatoria del mandato.
- f) Estatutos de autonomía y sus reformas.

4. Promover los procesos de inconstitucionalidad abstracta, cuando con ocasión de un proceso constitucional, encuentre la incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales.

Otra forma de control que realiza la Corte, es aquel que realiza sobre las omisiones normativas. Al respecto, la LOGJCC señala:

Art. 128.- Alcance.- El 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.

Además del control abstracto de constitucionalidad, la Corte conoce los casos de control concreto de constitucionalidad. Conforme el artículo 141 de la LOGJCC, el control concreto tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales. Es decir, garantiza la constitucionalidad de los efectos de la aplicación de las disposiciones jurídicas a un caso concreto, esto es, un control material casuístico.

Como se puede observar, el control de constitucionalidad que realiza la Corte es amplio; no obstante, la presente guía abarcará el control abstracto de constitucionalidad de: i) actos normativos (IN), ii) actos administrativos con efectos generales (IA); y, iii) omisiones normativas (IO).

A continuación, se presentan distintas sentencias de la Corte en IN, IA e IO, las cuales no siguen un orden específico, pero abordan asuntos de interés para el público en general.



## CAPÍTULO 2

# CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD **SOBRE** **ACTOS NORMATIVOS**

---

# Objeto

El presente acápite presenta las sentencias en las que la Corte ha realizado un análisis sobre la norma impugnada, para verificar si es o no objeto de control constitucional. Cuando se refiere al objeto, significa que una demanda, en efecto, puede ser conocida y resuelta mediante una determinada acción; en este caso, mediante la acción de inconstitucionalidad.

De conformidad con la LOGJCC y la jurisprudencia de la Corte, son objeto de la acción de inconstitucionalidad los siguientes:

- Leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley.
- Actos normativos y administrativos con carácter general.
- Las resoluciones emitidas por una autoridad que no tienen competencia normativa, pero cumplen con características de un acto normativo.
- Pronunciamientos de la PGE y otras entidades cuando se reputen actos normativos.
- Decretos ejecutivos de encargo de la presidencia de la República por su dimensión de efectos individuales y su alcance general normativo y administrativo; incluso si son derogados cuando generan efectos ultractivos o unidad normativa.
- Resoluciones de jurisprudencia vinculante de la CNJ.

A continuación, se presenta las sentencias de la Corte que han desarrollado jurisprudencia sobre el objeto en el control abstracto de constitucionalidad, tanto frente a actos normativos como a actos administrativos con efectos generales.

# Actos normativos que sí son objeto de control abstracto de constitucionalidad

## Sentencia

### 127-21-IN/23

**(Las resoluciones emitidas por autoridades sin competencia normativa, que cumplen con las características de un acto normativo son objeto de IN)<sup>3</sup>**

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte analizó la IN presentada en contra de varias normas, entre ellas el numeral 3 de la resolución de 21 de diciembre de 2021, emitida por el COE Nacional en el marco de la pandemia por COVID-19. Dicha norma está relacionada con la obligatoriedad de la vacunación contra el COVID-19 y la exigencia de la presentación del certificado de vacunación. Los accionantes principalmente cuestionaron la competencia del COE Nacional para limitar derechos.

#### CRITERIO RELEVANTE

**¿Es objeto de IN una resolución emitida por una autoridad que no tiene competencia normativa?**

Previo a realizar el examen de constitucionalidad de la resolución impugnada, la Corte hizo consideraciones sobre la fuente de la norma debido al argumento relacionado con la falta de competencia del COE

---

3 Seis votos a favor, sin contar con la presencia de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez. Voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

Nacional para emitir actos normativos que regulen actuaciones de las personas, y señaló que si bien desde una perspectiva formal, la conclusión de dicho análisis podría tener implicaciones en la determinación de si la norma es objeto o no de IN, consideró que tal análisis se realice en el marco del control abstracto de constitucionalidad por la forma. Sobre la naturaleza del acto, de forma previa, indicó:

69. La Corte Constitucional ha definido al acto normativo, para efectos de su análisis de objeto en el marco de la acción pública de inconstitucionalidad, como aquel que "independientemente de su fuente, es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento, y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden". De esta definición se sigue que, en principio, lo relevante para determinar la naturaleza del acto tiene que ver con los efectos, mas no con la fuente. Un criterio absoluto en sentido contrario implicaría que toda normativa emitida por autoridades públicas sin competencia normativa quedaría fuera del control constitucional.

70. En cuanto a los efectos, a primera vista y desde una perspectiva material, la Resolución cumple con las características de un acto normativo en la medida en que: i) se redacta en abstracto (i.e. sin direccionamiento a individuos o casos concretos); ii) sus efectos obligatorios fueron de público conocimiento y ha sido aplicada a nivel nacional por parte de las autoridades del Estado; iii) sus efectos no se agotan con su cumplimiento; y iv) contiene mandatos generales de prohibición, permisión u orden, al usar lenguaje prescriptivo.

71. En cuanto a la fuente, esta Corte nota que uno de los principales argumentos de los accionantes justamente tiene que ver con la falta de competencia del COE Nacional para emitir actos normativos que regulen las actuaciones de las personas. Si bien, desde la perspectiva formal, la conclusión del análisis de este cargo podría tener implicaciones directas en la determinación de si la Resolución es o no objeto de esta acción, este Organismo considera pertinente que tal análisis se realice en el marco del control abstracto de constitucionalidad por la forma y no como una cuestión previa.

72. En conclusión, respondiendo a la primera cuestión previa planteada, esta Corte concluye que, en apariencia e independientemente de su fuente, el

numeral 3 de la Resolución estaría contenido en un acto normativo por lo que se considerará como objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Esto sin perjuicio del análisis que se realizará en la sección de control abstracto de constitucionalidad por la forma para determinar si el COE Nacional es competente para regular las actuaciones de las personas.

## **DECISIÓN**

Aceptar parcialmente la IN y declarar la inconstitucionalidad del numeral 3 de la resolución de 21 de diciembre de 2021, emitida por el COE Nacional.

Sí, son objeto de IN las resoluciones emitidas por autoridades sin competencia normativa, que cumplen con las características de un acto normativo: i) que la redacción sea en abstracto; ii) con efectos jurídicos abstractos y obligatorios; iii) con efectos que no se agotan con el cumplimiento; iv) que contienen mandatos generales de prohibición, permisión u orden.

## **Sentencia** **35-16-IN/23**

**(Los pronunciamientos de la PGE son objeto de IN cuando se reputen actos normativos)<sup>4</sup>**

## **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció una IN presentada contra una disposición de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera y un pronunciamiento de la PGE.

---

4 Nueve votos a favor. Juez ponente: Alí Lozada Prado.

## CRITERIO RELEVANTE

### ¿Los pronunciamientos del Procurador General del Estado son objeto de IN?

La CC señaló que los pronunciamientos del Procurador General del Estado en tanto se reputen actos normativos, esto es, que contengan un mandato general, abstracto y vinculante y no se agoten con su cumplimiento, constituyen objeto de control abstracto de constitucionalidad.<sup>5</sup> La Corte expresó:

17. En el caso *sub iudice*, esta Corte encuentra que lo dispuesto en el pronunciamiento del PGE constituye un mandato general, abstracto y vinculante respecto de la vigencia del impuesto del dos por mil tras los diversos cambios normativos acaecidos desde la creación del impuesto. Se advierte, asimismo, que el mandato en cuestión no se encuentra dirigido a un individuo o grupo de individuos en particular, pues versa sobre la vigencia de un impuesto, y no se agota con su cumplimiento, dado que se trata de un pronunciamiento a tomar en cuenta para determinar la existencia de la obligación tributaria, cuya periodicidad era anual. Por las consideraciones expuestas, la Corte encuentra que, por su contenido, el pronunciamiento del PGE se reputa un acto normativo y que es, por tanto, susceptible de control abstracto de constitucionalidad.

## DECISIÓN

Declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Los pronunciamientos de la PGE son objeto de IN cuando cumplan los requisitos para ser considerados actos normativos: i) que contengan un mandato general, abstracto y vinculante; y, ii) que no se agoten con su cumplimiento.

---

5 El mismo criterio es aplicable para analizar, por ejemplo, si son objeto de control abstracto de constitucionalidad las circulares del SRI, conforme lo detallado en la sentencia 2-21-IN/24. En esta sentencia, la Corte señaló que las resoluciones del SRI han sido tratadas como actos normativos y que dicho criterio se estableció en la sentencia 2-21-IA/23 pues en aquel caso el accionante las identificó como actos administrativos, pero la Corte aclaró que se trata de un acto normativo de origen no parlamentario, revisable mediante una IN.

## Sentencia 1-25-IN/25

### (Naturaleza *sui generis* de los decretos ejecutivos de encargo de la Presidencia de la República y vigencia)<sup>6</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN presentada en contra de un decreto ejecutivo por medio del cual el presidente de la República encargó su puesto a una persona distinta a la vicepresidenta de la República. Dicho decreto fue posteriormente derogado. El accionante alegó la contravención de los artículos 145 y 146 de la CRE que regulan, respectivamente, las causales de cese de funciones del presidente y el procedimiento para el reemplazo o sucesión del cargo.

Respecto de esta sentencia se extraen dos criterios relevantes.

#### I. CRITERIO RELEVANTE

##### **¿Es objeto de control abstracto de constitucionalidad un decreto ejecutivo que encarga la Presidencia de la República?**

La Corte señaló que existen actos de autoridades públicas que exceden las características habituales de los actos normativos y administrativos, por lo cual se dificulta su distinción. Hay casos en los que corresponde verificar los efectos que estos acarrearán, pues el empleo cerrado de las categorías antedichas puede constituir una barrera para que ciertos actos queden fuera del control abstracto de constitucionalidad y ello violaría el principio de supremacía constitucional.

---

6 Ocho votos a favor. Dos votos concurrentes de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez. Un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

En el caso específico, la Corte determinó que el acto impugnado no es un simple nombramiento o designación, pues la entrega del cargo tiene efectos generales para la vida y derechos de toda la ciudadanía y repercute directamente en la institucionalidad del Estado y la democracia. En tal contexto, el acto tiene doble dimensión: i) de forma individual para quien recibe las competencias; y, ii) de forma general pues incide en las reglas constitucionales de reemplazo del cargo de presidente y, por tanto, tiene alcance normativo y administrativo, que lo hace objeto de control constitucional:

25. A lo largo de los años, la jurisprudencia de esta Corte ha desarrollado qué debe entenderse tanto por actos normativos como por actos administrativos, con el objetivo de dilucidar el tipo de control al que se encuentran sometidos. Pese a ello, hay actuaciones de autoridades públicas que exceden las características habituales de los actos normativos y/o administrativos, dificultando su distinción. En aquellos casos no es posible quedarse en categorías cerradas o estáticas bajo definiciones otorgadas por el derecho administrativo o parlamentario. Por el contrario, corresponde centrarse, principalmente, en el tipo de efectos que acarrearán, pues el empleo cerrado de esas categorías no puede constituir una barrera para que ciertos actos queden por fuera del control constitucional ya que aquello violaría el principio de supremacía constitucional. (...)

26. En este caso en concreto, por la fundamentación y las disposiciones que contiene el decreto impugnado, se evidencia que tiene una naturaleza *sui generis* sobre la cual no ha existido un pronunciamiento previo de parte de esta Corte. Esto, debido a que el presidente de la República, a diferencia de sus antecesores, recurrió a la emisión de un decreto ejecutivo para declarar la ausencia temporal de su cargo fundamentado en la existencia de lo que considera es una situación de fuerza mayor que le impediría ejercer sus funciones, razón por la cual “encarga” la Presidencia de la República.

27. Para esta Corte, tal proceder, no puede ser entendido como un acto que solo tiene efectos particulares o individuales. El hecho de que, a través de un decreto ejecutivo, el presidente se “despoje” del ejercicio de su cargo y “entregue” el ejercicio de las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno a una tercera persona, no se constriñe a un simple nombramiento o desig-

nación. Por la envergadura del cargo, el régimen de ausencias, licencias y reemplazos está reglado directamente por la Constitución y su alteración, a través de una norma o acto de rango infra constitucional, puede atentar directamente a la supremacía constitucional. Adicional a ello, la entrega del “cargo”, implica el ejercicio de competencias y atribuciones exclusivas, también, de rango constitucional, las cuales tienen efectos generales en la vida y los derechos de toda la ciudadanía, acarrear afectaciones al ordenamiento jurídico y repercuten directamente en la institucionalidad del Estado y la democracia misma.

28. En consecuencia, resulta evidente para esta Corte que el decreto ejecutivo impugnado, al disponer la ausencia temporal del cargo por una causal de fuerza mayor y encargar la Presidencia, tiene una doble dimensión. Esto, dado que no solo genera efectos para quien recibe las “competencias” de forma individual —sobre lo cual no corresponde a este Organismo pronunciarse— sino que también tiene efectos generales, dado que incide directamente en las reglas constitucionales de reemplazo del cargo de presidente ante su ausencia temporal e implica que quien ocupa el cargo de presidente de la República asuma todas las atribuciones para el ejercicio de esas funciones. Por lo que, el ejercicio del encargo tiene una repercusión nacional y consecuencias, tanto de alcance normativo como administrativo, que lo hace objeto de control constitucional.

Un decreto ejecutivo que encarga la Presidencia de la República sí es objeto de IN, pues el acto tiene una doble dimensión: i) de forma individual para quien recibe las competencias; y, ii) de forma general pues incide en las reglas constitucionales de reemplazo del cargo de presidente y, por tanto, tiene alcance normativo y administrativo.

## II. CRITERIO RELEVANTE

### **¿Los decretos ejecutivos derogados que tienen una corta vigencia pueden ser objeto de control abstracto de constitucionalidad?**

La CC señaló que es competente para realizar control abstracto de constitucionalidad de normas derogadas y declarar su inconstitucionalidad cuando: i) las normas produzcan efectos ultractivos, es decir,

tengan la posibilidad de seguir produciendo efectos aun cuando han perdido vigencia; ii) exista unidad normativa, es decir, que existan normas que repliquen el contenido de aquellas que ya fueron derogadas. En el caso específico, la Corte constató que el decreto impugnado ya no se encuentra vigente, pero existe unidad normativa con otra norma posterior. Además, que dicho decreto tiene la potencialidad de producir efectos contrarios a la CRE, dada la amplitud de las competencias de rango constitucional del cargo de presidente. Asimismo, indicó que la corta vigencia de los decretos ejecutivos no es un impedimento para realizar el control constitucional abstracto y que dejar de conocerlos por su periodo de vigencia podría ser un mecanismo para evadir el control constitucional:

29. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al identificar incompatibilidades de disposiciones infra constitucionales respecto de la Constitución. Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC.

30. La Corte ha señalado que es competente para realizar control de constitucionalidad de disposiciones derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución o en caso de que se presuma la unidad normativa por existir disposiciones que repliquen el contenido de las que fueron reemplazadas, conforme lo establece el artículo 76 números 8 y 9 de la LOGJCC.

31. En este caso, la Corte Constitucional constata que el decreto ejecutivo impugnado, en este momento, ya no se encuentra vigente. Por lo que, corresponde verificar si se enmarca en uno de los siguientes supuestos: (i) unidad normativa o (ii) efectos ultractivos.

32. En relación a la unidad normativa (i), analizado el Decreto Ejecutivo 500, se encuentra que su contenido fue reproducido en el Decreto Ejecutivo 505, como se evidencia a continuación (...)

34. Ahora, en relación a los efectos ultractivos (ii), se encuentra que estos tienen la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución aún después de haber perdido vigencia en virtud de que, a través de decretos ejecutivos, se entrega la Presidencia de la República a una tercera persona y, como ya quedó establecido, dada la amplitud de las competencias de rango constitucional que trae consigo el cargo de presidente, su ejercicio tiene consecuencias para el ordenamiento jurídico y el funcionamiento del Estado, incluso, después de haber perdido vigencia. En otras palabras, quien ocupa dicho cargo asume facultades constitucionales tales como expedir normas reglamentarias, nombrar autoridades, suprimir o crear ministerios, dictar estados de excepción o ser la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas, todas las cuales, si son ejercidas, tienen la potencialidad de seguir surtiendo efectos luego de que su "encargo" termine.

35. Finalmente, es preciso dejar claro también que la corta vigencia de los decretos ejecutivos no puede constituir *per se* un impedimento para que este Organismo realice el control abstracto de constitucionalidad, más aún, teniendo en cuenta que el Decreto Ejecutivo 505 tiene la misma naturaleza y objetivo que el Decreto Ejecutivo 500 y que también fue emitido por el presidente de la República. Dejar de conocer actos del poder público con periodos de vigencia cortos podría provocar que las autoridades públicas utilicen la derogatoria y reemplazo de sus actos como un mecanismo para evadir el control constitucional.

Un decreto ejecutivo por medio del cual se encarga la Presidencia de la República y posteriormente es derogado, es objeto de IN cuando existe unidad normativa y contiene efectos ultractivos. Sobre estos últimos, cuando se entrega la Presidencia de la República a una tercera persona, dada la amplitud de las competencias de rango constitucional que trae consigo el cargo de presidente, su ejercicio tiene consecuencias para el ordenamiento jurídico y el funcionamiento del Estado, incluso, después de haber perdido vigencia. Además, la corta vigencia de los decretos ejecutivos no puede ser un obstáculo para realizar el control de constitucionalidad sobre los mismos.

## DECISIÓN

Aceptar la acción de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad de los Decretos Ejecutivos 500 de 07 de enero de 2025 y 505 de 16 de enero de 2025.

## Sentencia 8-19-IN y acumulado/21

### (El control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones de jurisprudencia vinculante emitidas por la CNJ)<sup>7</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN presentada contra la resolución No. 10-2015 de la CNJ que dispuso la verificación de requisitos de admisibilidad en los recursos de casación en materia penal. Los accionantes alegaron la vulneración del derecho al debido proceso penal, al derecho a recurrir y el derecho al doble conforme.

#### CRITERIO RELEVANTE

#### **¿Es objeto de IN una resolución de jurisprudencia vinculante de la CNJ?**

La Corte señaló que la resolución de jurisprudencia vinculante emitida por la CNJ, es un acto normativo no parlamentario, que no resuelve controversias particulares, por lo cual es un verdadero cuerpo normativo y no una decisión jurisdiccional y, en tal sentido, la Corte es competente para realizar el control abstracto de constitucionalidad:

---

7 Siete votos a favor. Dos votos concurrentes de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín. Un voto salvado del juez constitucional Hernán Salgado Pesantes y un voto en contra del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

48. En tanto que la norma impugnada es una resolución de jurisprudencia vinculante emitida por la Corte Nacional de Justicia, la misma se identifica como un acto normativo no parlamentario, y en consecuencia la LOGJCC no prevé un plazo o término fatal para la proposición de demandas de inconstitucionalidad sobre temas formales. En este sentido, esta Corte es competente para analizar la presunta incompatibilidad de la norma impugnada con el principio republicano de gobierno, así como con el principio de reserva de ley. En consecuencia, a diferencia de lo sostenido por los accionados, este tipo de resoluciones al no resolver controversias particulares sujetas a su conocimiento, y, más bien, determinar de forma abstracta, general y obligatoria normas jurídicas, constituyen verdaderos cuerpos normativos, en lugar de decisiones jurisdiccionales.

## DECISIÓN

Declarar la inconstitucionalidad de la resolución No. 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia.

Sí, es objeto de IN una resolución de jurisprudencia vinculante de la CNJ, porque no resuelve controversias particulares, sino que determina normas jurídicas generales, abstractas y obligatorias.

## Actos normativos que no son objeto de control abstracto de constitucionalidad

De conformidad con la LOGJCC y la jurisprudencia de la Corte no son objeto de la acción de inconstitucionalidad:

- Decretos ejecutivos que se agotan con su cumplimiento.
- Alegatos relacionados con la incompatibilidad de normas infraconstitucionales.
- Normas derogadas posteriormente a la presentación de la IN, cuando no generan efectos ultractivos o unidad normativa.
- En general, estatutos y actos de registro emitidos por comunidades indígenas.

- Alegatos relacionados con la errónea interpretación de normas infra-constitucionales.

## **Sentencia** **97-20-IN/24**

**(En general, no es objeto de IN un decreto ejecutivo que se agota con su cumplimiento)<sup>8</sup>**

### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció una IN presentada en contra del Decreto Ejecutivo 1094 que autorizó, de forma excepcional, la delegación a la iniciativa privada de la gestión conjunta de la Refinería de Esmeraldas con EP Petroecuador. Los accionantes alegaron la vulneración del principio de reserva de ley y legalidad pues, en su criterio, únicamente a través de ley se debe establecer la competencia para autorizar dicha delegación, los casos excepcionales en los que operaría y su procedimiento.

### **CRITERIO RELEVANTE**

**¿Es objeto de IN un decreto ejecutivo que se agota con su cumplimiento?**

La Corte distinguió entre los actos que provienen de una potestad normativa y aquellos que son emitidos en ejercicio de una función administrativa y señaló que el Decreto impugnado no puede ser entendido como un acto normativo, ya que se agota con su cumplimiento, pues la autorización de la delegación de la gestión de sectores estratégicos a la iniciativa privada responde a un momento particular sin que pueda ser permanente:

---

8 Nueve votos a favor. Voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

43. En primer lugar, cabe distinguir los actos que provienen de una potestad normativa de aquellos que son emitidos en ejercicio de la función administrativa. Al respecto, esta Corte ha establecido que un *acto normativo*, de manera general, "es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden". En cambio, los actos administrativos son declaraciones de voluntad que producen "efectos jurídicos concretos, que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables, pero que se agotan con su cumplimiento y de forma directa".

44. Los actos administrativos pueden ser de dos tipos: de carácter general y con efectos individuales o plurindividuales. Esta Corte los ha diferenciado de la siguiente forma:

**Los actos administrativos de carácter general** son aquellos que se emiten para ejecutar la voluntad del Estado ante un supuesto genérico, pues son "dirigidos desde la administración en forma indeterminada hacia los administrados en tal modo regulan, disponen, habilitan o impiden la adopción de ciertas conductas temporalmente de los administrados o inclusive hacia la propia administración", no gozan de permanencia en el orden jurídico y, por ello, se agotan con su cumplimiento.

**Los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales**, en cambio, "se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo" y producen "efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables".

45. En el presente caso, el Decreto 1094 no puede ser entendido como un acto normativo toda vez que se agota con su cumplimiento. De acuerdo con el artículo 100 del COPCI, aplicado para expedir el decreto impugnado, la delegación a la iniciativa privada solo podía darse ante supuestos específicos. En el caso concreto, la autorización respondería a la imposibilidad económica, de ese momento, de EP Petroecuador de poner en marcha ciertos proyectos.

46. En ese sentido, autorizar la delegación de la gestión de sectores estratégicos a la iniciativa privada necesariamente debe responder a una cir-

cunstancia definida y a las condiciones específicas que la justifiquen en un momento particular, sin que dicha autorización pueda subsistir de forma permanente. Es decir, no porque se haya autorizado la delegación de la Refinería de Esmeraldas en el año 2020, aquella subsistirá indefinidamente. Una vez alcanzado el propósito de la delegación, la autorización cesará y si el Estado Central pretende realizar una nueva delegación a la iniciativa privada, deberá efectuar una nueva autorización. De modo que, al no estar diseñado para tener permanencia en el ordenamiento jurídico, el Decreto 1094 no es un acto normativo.

## DECISIÓN

Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.

En general, no es objeto de IN un decreto ejecutivo que se agota con su cumplimiento. Existen excepciones a esta regla, como se verificó, por ejemplo, con aquellos decretos ejecutivos que tienen una naturaleza *sui generis* y cuyos efectos se pueden extender más allá de su vigencia.

## Sentencia **58-16-IN/21**

### **(Alegatos sobre incompatibilidad entre normas infra-constitucionales escapan del objeto de control abstracto de constitucionalidad)<sup>9</sup>**

## HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN en contra de los artículos 1, 2, 6 y la disposición transitoria cuarta de la ordenanza que establecía la jubilación patronal

---

9 Voto unánime. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

de los trabajadores del GAD de Machala. El accionante indicó que dichos artículos contravenían los artículos 84 y 425 de la CRE, puesto que introducían requisitos y condiciones distintas a las previstas en el artículo 216 del Código del Trabajo.

## CRITERIO RELEVANTE

### **¿Procede la acción de inconstitucionalidad cuando el argumento del accionante se concentra en la antinomia que presuntamente existe entre normas infraconstitucionales?**

La Corte encontró que los argumentos del accionante, aunque mencionaban artículos de la CRE, realmente estaban dirigidos a cuestionar la presunta antinomia entre la ordenanza impugnada y el Código del Trabajo:

28. Analizados los artículos impugnados y las alegaciones presentadas en la demanda, esta Corte encuentra que, pese a que el accionante considera que la Ordenanza transgrede normas constitucionales por existir una presunta contravención al artículo 216 del Código de Trabajo, aquello en realidad responde a una antinomia infraconstitucional entre una ordenanza y una ley.

29. Si bien esta contradicción podría generar una ruptura en la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, esta no es objeto del control abstracto de constitucionalidad, puesto que, de existir dicha incompatibilidad, la misma debe ser resuelta, justamente, a través de las reglas previstas en el artículo 425 CRE, de resolución de antinomias, lo cual, en este caso, es objeto de un ejercicio de interpretación legal y no constitucional. Es por ello que esta CCE ha establecido, como regla general, que cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiera acudir a normas constitucionales para resolverlo, no es objeto de control abstracto de constitucionalidad.

## **DECISIÓN**

Desestimar la acción de inconstitucionalidad.

Escapa del objeto de control abstracto de constitucionalidad la resolución de antinomias entre normas infraconstitucionales, pues aquello corresponde a un ejercicio de interpretación legal y no constitucional.

## **Sentencia** **42-17-IN/23**

### **(Falta de objeto sobrevenida en una IN)<sup>10</sup>**

#### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció una IN presentada en contra del literal e) del artículo 76 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas y del artículo 61 del Reglamento de la misma, relacionados con la disponibilidad de los puestos de los militares frente al presunto cometimiento de infracciones comunes o militares. Los accionantes alegaron la vulneración a los derechos al debido proceso en la garantía de la presunción de inocencia, a la seguridad jurídica, a la familia, al libre desarrollo de la personalidad y al trabajo.

#### **CRITERIO RELEVANTE**

##### **¿Cuándo existe falta de objeto sobrevenida en una IN?**

En el caso la Corte verificó que las normas impugnadas fueron derogadas posteriormente a la presentación de la IN, por lo cual señaló que existió falta de objeto sobrevenida y que, frente a tal escenario, salvo que dichas normas tengan efectos ultractivos –es decir, que las normas derogadas tengan efectos posteriores a su derogatoria– o que exista uni-

---

<sup>10</sup> Voto unánime. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

dad normativa –esto es, generalmente, cuando las normas derogadas han sido reproducidas en otros textos normativos no demandados– no es necesario realizar el control abstracto de constitucionalidad:

14. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de las normas infra constitucionales respecto de las normas consagradas en la Constitución de la República; sin embargo, este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC, de ahí que debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico; además, se presume la constitucionalidad de las normas jurídicas expedidas por la Función Legislativa; y, en caso de duda, no se deberá declarar la inconstitucionalidad.

15. Del análisis del caso se desprende que las normas impugnadas como inconstitucionales han sido derogadas y, en consecuencia, dejaron de integrar el ordenamiento jurídico de la República del Ecuador. Por consiguiente, ante la falta de objeto sobrevinida no es necesario realizar el control abstracto de constitucionalidad.

16. A pesar de lo anterior, la Corte Constitucional es competente para realizar control de constitucionalidad de normas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, o de aquellas por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma la unidad normativa, conforme a lo previsto en el artículo 76 (8) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). En consecuencia, la Corte Constitucional puede hacer control de constitucionalidad de normas derogadas en los siguientes casos: (i) efectos ultractivos y (ii) unidad normativa.

## **DECISIÓN**

Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.

Existe falta de objeto sobrevinida en una IN cuando luego de la presentación de una demanda de inconstitucionalidad contra determinadas normas, estas son derogadas. Bajo ese escenario, la Corte puede realizar control abstracto de constitucionalidad si esa norma sigue teniendo efectos después de haber sido derogada (efectos ultractivos), o si el contenido de la norma fue reproducido en otra norma vigente (unidad normativa).

## **Sentencia** **36-12-IN/20**

**(En general, no son objeto de control abstracto de constitucionalidad los estatutos emitidos por comunidades indígenas ni los actos de registro de los mismos)<sup>11</sup>**

### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció una IN presentada contra el literal a) del artículo 5 del Estatuto de El Cisne, Comunidad Indígena del Pueblo Paltas y contra el acto administrativo emitido por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador que registró el mencionado Estatuto. Los accionantes alegaron la vulneración de varios derechos pues indicaban que se pretendía establecer como miembros de la Comunidad de Paltas a todas las personas nacidas en la parroquia El Cisne.

De la presente sentencia se extraerá dos criterios relevantes:

---

11 Voto unánime. Un voto concurrente del juez constitucional Hernán Salgado Pesantes. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

## I. CRITERIO RELEVANTE

### **¿Es objeto de IN un Estatuto emitido por una comunidad indígena?**

La Corte señaló que el Estatuto al ser expedido por una comunidad indígena que no forma parte de los organismos y dependencias del sector público, no es "un acto normativo de carácter general" emitido por un órgano u autoridad del Estado, por lo cual no es objeto de acción de inconstitucionalidad:

23. Los órganos y autoridades del Estado, al momento, han sido comprendidos dentro de lo que la Constitución denomina "*sector público*": organismos y dependencias de las funciones de Estado, entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, organismos y entidades creadas para el ejercicio de la potestad estatal, personas jurídicas creadas para la prestación de servicios públicos.

24. El Estatuto, al haber sido expedido por una comunidad indígena y no estar dentro de los organismos y dependencias del sector público, no corresponde a un acto normativo de carácter general emitido por un órgano o autoridad del Estado. Por lo tanto, el estatuto de una comunidad indígena no es objeto de la acción de inconstitucionalidad.

25. El Estatuto de El Cisne emana de la asamblea general de la comunidad, en el ejercicio del derecho a crear y desarrollar normativa interna. Al haber sido expedido por una comunidad indígena y no estar dentro de los organismos y dependencias del sector público, no corresponde a un acto normativo de carácter general emitido por un órgano o autoridad del Estado (...)

38. Dado que el derecho propio de los pueblos indígenas encuentra un límite constitucional en el respeto de los derechos constitucionales de las personas que regula, este no puede quedar completamente exento del control constitucional. Este control, en el marco del Estado plurinacional e intercultural, será excepcional y respetará el principio de máxima autonomía de los pueblos indígenas y mínima intervención estatal. Este límite resalta la centralidad de los derechos en el diseño constitucional ecuatoriano y asegura el respeto del principio de primacía constitucional.

Un Estatuto emitido por una comunidad indígena no es objeto de IN, pues al ser expedido por una comunidad indígena, la misma no es un organismo ni una dependencia del sector público. No obstante, la Corte adicionó que el derecho propio de los pueblos indígenas encuentra un límite constitucional en el respeto a los derechos constitucionales de las personas que regula, este no puede quedar completamente exento del control constitucional. Dicho control será excepcional y deberá respetar el principio de máxima autonomía de los pueblos indígenas y la mínima intervención estatal.



## II. CRITERIO RELEVANTE

### **¿El acto de registro de un estatuto de una comunidad indígena es objeto de control abstracto de constitucionalidad?**

La Corte señaló que el acto de registro de un estatuto de una comunidad indígena determinada es un acto de carácter particular porque tiene efectos solo para dicha comunidad y no para otras. La Corte se apartó del criterio emitido en la Resolución No. 1166-08-RA que había considerado que un acto administrativo de registro de un estatuto tenía efectos generales. En tal virtud, la Corte señaló que “el acto administrativo” que dispuso el registro del Estatuto carece de objeto en la acción de inconstitucionalidad:

30. Los actos de carácter general se enuncian de manera objetiva, y produce efectos a una pluralidad indeterminada de personas. En cambio, los actos administrativos particulares regulan una situación concreta, y producen efectos individualizados. El registro de un estatuto y de una comunidad indígena determinada es un acto de carácter particular porque tiene efectos solo para dicha comunidad y no para otras. En este sentido, la Corte expresamente se aparta del criterio emitido en la Resolución N. 1166- 08-RA mediante la cual consideró que un acto administrativo de registro de estatuto es general.

31. Por estas razones, el Acuerdo N. 561, de 4 de julio de 2007, mediante el cual se registró el Estatuto de la Comunidad indígena de El Cisne, es un acto administrativo particular.

32. Por otro lado, los procesos de organización social de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas se ven plasmados, entre otras manifestaciones culturales, en los estatutos de la comunidad. El registro de un estatuto por parte de las instituciones del Estado no es un requisito sustancial para la existencia de las disposiciones normativas de los pueblos indígenas, no puede ser corregido o validado por la entidad estatal competente y no puede ser un limitante al ejercicio del derecho a la autonomía y autogobierno. El registro permite el reconocimiento, para efectos jurídicos en la relación intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas.

33. Por estas consideraciones, el acto administrativo mediante el cual se dispuso el registro del Estatuto carece de objeto en la acción de inconstitucionalidad propuesta.

El acto de registro de un estatuto de una comunidad indígena no es objeto de control abstracto de constitucionalidad porque tiene efectos solo para la comunidad.

## DECISIÓN

Rechazar la acción de inconstitucionalidad.

## Sentencia **3-18-IN/21**

**(No es objeto de control abstracto de constitucionalidad el cargo relacionado con la errónea interpretación o aplicación de una norma infraconstitucional)<sup>12</sup>**

---

12 Siete votos a favor, sin contar con la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Un voto en contra del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

## HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN presentada en contra del primer párrafo del artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, relacionado con la falta de acuerdo en expropiación. Los accionantes alegaron que la norma dejaba sin posibilidad a las entidades del Estado de presentar el juicio expropiatorio.

## CRITERIO RELEVANTE

### **¿Es objeto de control abstracto de constitucionalidad el cargo relacionado con la errónea interpretación o aplicación de una norma infraconstitucional?**

La Corte señaló que, revisados los cargos de la demanda, la argumentación se fundamentó en situaciones que no eran de naturaleza constitucional. Indicó que la errónea interpretación o aplicación de una norma infraconstitucional en función de una técnica legislativa deficiente, no equivale a vicios de inconstitucionalidad:

31. Esta Corte ha señalado que, como regla general, cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiere acudir a normas constitucionales para resolverlo, entonces no es objeto de control abstracto de constitucionalidad.

32. Revisados los cargos planteados en la demanda, esta Corte observa que, aunque se alegan supuestas incompatibilidades entre la norma y los artículos 66 numeral 26, 75 y 321 de la CRE, la argumentación de la entidad accionante se fundamenta en los supuestos obstáculos que la reforma a la norma impugnada y la sucesiva derogatoria del artículo 453 del COOTAD habría producido en la práctica de los procesos expropiatorios para efectos de contar con un título de propiedad. Así, conforme el párrafo 10 ut supra, la entidad accionante sostiene que “[s]i *estuviera vigente el artículo 453 del COOTAD no hubiera afectación [...]*”. De tal manera que la Corte considera que el problema jurídico planteado en la demanda no es de naturaleza constitucional, sin perjuicio de las facultades que la CRE y la LOGJCC le confieren a la Corte para el efecto (...)

33. La Corte considera que la errónea interpretación o aplicación de una norma infra constitucional en función de la técnica legislativa deficiente, no equivale necesariamente a que la norma impugnada tenga vicios de inconstitucionalidad. Ahora bien, esto tampoco implica una validación por parte de esta Corte de los asuntos de legalidad, por no ser de su competencia. En el supuesto caso de que existan conflictos de orden general o individual, éstos deben ser resueltos por las instancias colegisladoras o judiciales correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.

34. En ese orden de ideas, resulta pertinente señalar que la esfera de la legalidad es amplia, teniendo el legislador inclusive facultades discrecionales, mas no ilimitadas, en los aspectos en los cuales no existe expresamente una orden o prohibición por parte de la CRE, sino que en su lugar le permite establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos legales. Esto es evidente sobre todo cuando existe una remisión constitucional a la ley. En virtud del principio de libertad de configuración legislativa, siempre que se respete el marco de los derechos constitucionales, el legislador goza de discrecionalidad para determinar los contenidos de la producción legislativa en los aspectos sustantivos y adjetivos de las materias que competen a aquel. El principio en mención tiene su fundamento en que la CRE no contiene regulaciones concretas y determinadas sobre todas las materias y, por tanto, el legislador está facultado para configurar el contenido de las normas jurídicas, para lo cual goza de libertad de escoger, a su discrecionalidad, las medidas y técnicas para confeccionar la ley tanto en su forma como en su contenido y propósitos (...)

36. Siendo así, en ejercicio del control abstracto, esta Corte no podría analizar la presunta errónea interpretación de una norma infra constitucional respecto a cuestiones de índole práctica, al ser un asunto de legalidad que debe ser resuelto por las instancias correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales (...)

## DECISIÓN

Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.

No es objeto de control abstracto de constitucionalidad el argumento sobre la errónea interpretación o aplicación de una norma infraconstitucional.

## Control formal de constitucionalidad

De acuerdo con la CRE y la LOGJCC, el control formal abstracto de constitucionalidad tiende a verificar que las normas infraconstitucionales hayan sido emitidas conforme a la competencia, el procedimiento previsto en la CRE y con respeto a las solemnidades sustanciales. Por su parte, el control material tiene que ver con el contenido sustantivo de la norma impugnada. Mediante este último control se evalúa si la norma es compatible o no con la Constitución, no desde el procedimiento seguido para su aprobación, sino desde su contenido.<sup>13</sup>

La Corte ejerce control abstracto de constitucionalidad formal y material. En esta sección, presentamos casos en los que se analiza el control formal en demandas de inconstitucionalidad contra actos normativos.

### **Sentencia** **32-21-IN/21 y acumulado**

**(Principio *pro legislatore* y solemnidades sustanciales en el procedimiento de formación de la ley)<sup>14</sup>**

#### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció varios cargos de inconstitucionalidad en contra de la Ley Reformatoria a la LOEI. Los accionantes, entre otros, alegaron que no se habría contado con un estudio actuarial que calcule matemáticamente el impacto de las nuevas prestaciones del IESS.

---

<sup>13</sup> CRE, arts. 424 a 427 y LOGJCC, arts. 74 a 76.

<sup>14</sup> Ocho votos a favor. Voto en contra del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Juez ponente: Alí Lozada Prado.

## CRITERIO RELEVANTE

### **¿Existe una inconstitucionalidad formal cuando la Asamblea Nacional omite en su deliberación información como estudios actuariales actualizados y específicos en el debate de una ley?**

En su análisis, la Corte encontró que era aplicable la regla de trámite legislativo según la cual, en el procedimiento de formación de una ley que cree nuevas prestaciones en el Sistema de Seguridad Social, era obligatorio que el legislador cuente con estudios actuariales actualizados y específicos. Sin embargo, indicó que, aunque quedó comprobado que existió la transgresión a la regla de trámite, lo anterior podría ser subsanado por la Asamblea Nacional:

78. En opinión de esta Corte, sin embargo, con arreglo al artículo 117 de la LOGJCC y a la norma *in dubio pro legislatore* prevista en el artículo 76 *Ibíd.*, la omisión de deliberar con base en estudios actuariales actualizados y específicos puede ser subsanada por la Asamblea Nacional realizando una nueva discusión y votación en dos debates, esta vez, sobre los textos propuestos por la comisión legislativa en ratificación o sustitución de las disposiciones normativas señaladas en el párrafo anterior, elaborados con base en estudios actuariales actualizados y específicos, en los tiempos y en la forma señalada en la parte decisoria de esta sentencia. Hasta tanto, las señaladas disposiciones legales no estarán vigentes, por contener un vicio formal de inconstitucionalidad.

## **DECISIÓN**

Declarar, entre otros, que existió una transgresión al trámite de formación de las disposiciones de la ley impugnada relativas al régimen de jubilación especial de docentes y conceder a la Asamblea Nacional la oportunidad para subsanar la omisión de deliberación con base en los estudios actuariales actualizados y específicos. Luego de lo cual, la Asamblea deberá continuar con el trámite legislativo y la Corte resolverá sobre la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones señaladas, tiempo en el que las disposiciones no estarán vigentes por contener un vicio formal de inconstitucionalidad.

Una ley que haya sido tramitada y aprobada con inobservancia de las reglas de trámite, como, por ejemplo, la falta de estudios actuariales actualizados y específicos relativos a nuevas prestaciones del IESS, es inconstitucional por la forma.

## **Sentencia** **22-17-IN y acumulados/22**

### **(Inconstitucionalidad por la forma cuando se inobserva un trámite especial previsto en la LOFL)<sup>15</sup>**

#### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció una IN presentada en contra de varias disposiciones de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable ya que, entre otros, la permisión del ingreso de cultivos y semillas transgénicos que constaba en el artículo 56 de la mencionada Ley no siguió el trámite previsto en la Constitución; y, por lo tanto, era inconstitucional por la forma.

#### **CRITERIO RELEVANTE**

#### **¿Es inconstitucional por la forma una norma cuyo proceso de formación inobservó un trámite especial previsto en la LOFL?**

La Corte señaló que en el trámite de formación de la ley existió una introducción por parte de la Presidencia de la República a través de la objeción parcial, para la permisión del ingreso de semillas y cultivos

---

<sup>15</sup> Cinco votos a favor. Tres votos en contra de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez. Una excusa presentada por el juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

transgénicos a ser utilizados con fines investigativos, aun cuando dicha materia no debía ser incluida como tal en una ley, sino mediante el trámite especial previsto en la LOFL con una resolución especial aprobada por la Asamblea, por lo cual declaró la inconstitucionalidad por la forma de la parte de la norma relacionada con esta permisión:

73. La permisión para el ingreso de semillas y cultivos transgénicos “para ser utilizados con fines investigativos” que indica el texto del artículo 56 de la LOASFAS impugnado fue introducida por la Presidencia de la República a través de su facultad como legislador por medio de una objeción parcial en el trámite legislativo para la formación de una ley orgánica, como lo es la LOASFAS. Adicionalmente, el artículo 401 de la CRE contempla una declaración general que señala que el Estado ecuatoriano es libre de cultivos y semillas transgénicas, pero coloca como excepción a esta declaratoria que el ingreso puede permitirse por medio de la Presidencia de la República, cuando haya “interés nacional” que además cumpla con una debida fundamentación y con la aprobación de la Asamblea Nacional. Por lo que es claro que el texto constitucional coloca como una excepcionalidad el posible ingreso de semillas y cultivos genéticamente modificados, mediando condiciones obligatorias para que sea procedente dicha excepción. Sin embargo, este artículo no prevé un trámite específico para que dicha excepcionalidad sea procedente. (...)

76. Por otra parte, la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“LOFL”), dentro de las otras facultades de la Asamblea Nacional, establece el trámite para que sea procedente el ingreso de semillas y cultivos transgénicos. Al respecto, el artículo 48 de la LOFL, vigente para el momento de la expedición de la norma, en su primer inciso establecía:

“El Pleno de la Asamblea Nacional, en dos debates, aprobará o rechazará, con la mayoría absoluta de sus integrantes, la petición de la Presidenta o Presidente de la República en relación con la introducción de semillas y cultivos genéticamente modificados.”

Posteriormente, este artículo fue reformado, y en la actualidad, también fue añadida la frase “y mediante resolución especial”, con lo cual, en este momento, este inciso se lee como sigue:

*"El Pleno de la Asamblea Nacional, en dos debates y mediante resolución especial, aprobará o rechazará, con el voto favorable de la mayoría calificada de sus integrantes, la petición de la Presidenta o del Presidente de la República, en relación con la introducción de semillas y cultivos genéticamente modificados."*

77. Con estas disposiciones, esta Corte nota que las materias determinadas en los artículos 132 y 133 son aquellas que están reservadas necesariamente –aunque no exclusivamente– para la emisión de una ley. Sin embargo, en el caso en cuestión, la Presidencia de la República utilizó el trámite legislativo para viabilizar la excepción prevista en el artículo 401 de la CRE. Como fue señalado, este artículo parte desde una regla general que establece que el Ecuador es un país *"libre de cultivos y semillas transgénicas"*, por lo que, la permisión que este mismo artículo prevé para el ingreso de este tipo de semillas y cultivos conlleva una petición o solicitud de *"interés nacional debidamente fundamentado"*, realizada por la Presidencia de la República y que debe ser aprobada por la Asamblea Nacional. De tal forma, la excepción para dicho ingreso, por la especificidad que conlleva y por el tratamiento especializado que la Constitución ha considerado para el tema de estas semillas y cultivos, no podría ser incluido en una ley, sino, como bien lo desarrolló el legislador, debe ser realizado mediante el trámite especial previsto en la LOFL. Dicho trámite ya se encontraba vigente al momento de la aprobación del artículo 56 de la LOASFAS, y posteriormente, el legislador aclaró el tipo de acto a emitirse, es decir, una *"resolución especial"* aprobada por la Asamblea.

78. De esta manera, el legislador ha aclarado que la excepción relacionada con la introducción de semillas y cultivos transgénicos al territorio nacional debe realizarse mediante una resolución aprobada por la Asamblea Nacional, la cual debe ser solicitada por la Presidencia de la República, solicitud que debería incluir la debida fundamentación que prevé el artículo 401 de la CRE y que dada su especificidad no podía haber sido viabilizada mediante una ley por su carácter general y abstracto. Por lo tanto, y en aplicación del principio de legalidad, que consta en el artículo 226 de la CRE, no era pertinente que la Presidencia de la República plantee dicha excepcionalidad en el trámite de formación de una ley, ni que la Asamblea lo aprobara, lo cual hace que la permisión que consta en el artículo 56 de la LOASFAS sea inconstitucional por la forma, ya que, no respetó el trámite que debió haberse seguido. (...)

80. (...) Ahora bien, debido a que esta Corte ha encontrado que la inconstitucionalidad del artículo 56 de la LOASFAS está relacionada con la excepcionalidad introducida para el ingreso de este tipo de semillas y cultivos y el trámite aplicable, resulta necesario expulsar del ordenamiento jurídico la norma relacionada con esta permisión por no haber observado el trámite para su formación, en aplicación de lo establecido en el artículo 76.7 de la LOGJCC. Asimismo, vale señalar que el artículo 76 de la LOGJCC, en sus numerales 4 y 5, también considera respectivamente los principios de permanencia de las disposiciones y de interpretación conforme. Este último principio incluye que *"cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada."* Consecuentemente, la declaratoria de inconstitucionalidad debe afectar a las partes del artículo que hagan referencia a la excepcionalidad sobre el ingreso de semillas y cultivos transgénicos.

## DECISIÓN

Declarar la inconstitucionalidad por la forma del artículo 56 de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura en lo referente a la excepción para el ingreso de semillas y cultivos transgénicos con fines de investigación, por lo que resulta necesaria su expulsión del ordenamiento jurídico.

Es inconstitucional por la forma una norma en cuyo proceso de formación se inobservó un trámite especial previsto en la LOFL, como, por ejemplo, la aprobación de una resolución especial por la Asamblea Nacional para la permisión del ingreso de semillas y cultivos transgénicos a ser utilizados con fines investigativos.

## Sentencia 33-20-IN/21 y acumulados

**(Inconstitucionalidad por la forma de un acuerdo ministerial que incumplió el principio de reserva de ley y por incompetencia del órgano emisor)<sup>16</sup>**

### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN presentada contra el Acuerdo Ministerial 179 que contiene el “Reglamento del Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas”. Los accionantes alegaron, entre otros, la vulneración del principio de reserva de ley y la incompetencia del órgano emisor.

### CRITERIO RELEVANTE

**¿Es inconstitucional por la forma un acuerdo ministerial que contiene materias restringidas a normas legales y que fue emitido por un órgano incompetente?**

La Corte concluyó que las disposiciones contenidas en el Acuerdo impugnado, generaban consecuencias directas sobre los derechos constitucionales a la vida e integridad personal y, por tanto, deben ser reguladas por medio de una ley orgánica; por lo cual, incumplió con el principio de reserva de ley<sup>17</sup> respecto a la regulación de derechos y

---

16 Nueve votos a favor. Un voto concurrente del juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

17 El principio de reserva de ley ha sido desarrollado por la CC en varias de sus sentencias. Al respecto, se pone a consideración la existencia de la sentencia 023-16-SIN-CC que frente a una IN contra una resolución de la Junta Bancaria en el año 2009, desarrolló lo relativo a la reserva de ley absoluta y relativa. Indicó que reserva de ley absoluta es cuando la propia ley incluye todos los elementos necesarios de una materia determinada, con lo cual impide que se acuda a otras fuentes secundarias o de rango inferior para complementar el mandato legal e inmoviliza la actuación de la administración. Mientras que la reserva de ley relativa es cuando la ley contiene solamente los elementos esenciales de una determinada situación jurídica, y se puede recurrir a normas de rango inferior para conocer o complementar la disposición normativa. Es decir, se puede movilizar la

garantías. Además, indicó que, al ser una materia reservada a la ley, el ministro de defensa nacional se encontraba vedado de expedir tal regulación:

74. Analizados los artículos 5 al 12 del Acuerdo impugnado se puede observar que estos establecen de forma articulada la definición, el ámbito de aplicación, condiciones, niveles y medios referentes al uso progresivo de la fuerza, incluso letal, que efectuarían las FF.AA. en aquellos casos excepcionales en los que la CRE permite su intervención complementaria. Por lo tanto, aplicando lo contenido en el artículo 66 numeral 1 de la CRE y los instrumentos internacionales y jurisprudencia que configuran nuestro bloque constitucionalidad y que establecen criterios aplicables, es claro que el Acuerdo regula temas que involucran directamente derechos constitucionales, pues aún cuando su propósito central es la protección de los derechos y seguridad de las personas y de los agentes del orden, aquello conlleva, a su vez, una posible restricción y afectación de los derechos a la vida e integridad personal.

75. Por ello, esta Corte encuentra que las disposiciones contenidas en el Acuerdo impugnado -al generar consecuencias directas sobre los derechos constitucionales a la vida e integridad personal- deben ser reguladas por medio de una ley orgánica. Esto, sin perjuicio de la existencia y posterior emisión de reglamentos, protocolos, manuales operacionales, entre otras normas infra legales necesarias para instrumentalizar la regulación legal y guiar a los funcionarios en la aplicación del régimen de uso de la fuerza.

76. En consecuencia, al no cumplir con el principio de reserva de ley, respecto a la regulación de derechos y garantías, previsto en el artículo 133 numeral 2, la norma deviene en inconstitucional por la forma (...)

89. Por las consideraciones expuestas y en directa aplicación de la CRE y de los estándares del DIDH -anteriormente descritos-, esta Corte concluye que el Acuerdo Ministerial es inconstitucional por la forma pues el Ministro

---

administración. También mencionó que la reserva de ley relativa se refleja en la existencia de conceptos indeterminados en la ley, los cuales responden a la necesidad de contar con normas claras al momento de su aplicación, así como con criterios técnicos que garantizan la efectividad de las normas debido a las imprecisiones que la propia ley contiene.

de Defensa no tenía competencia, en razón de la materia, para expedir una regulación sobre este tema a través de un Acuerdo Ministerial.

## **DECISIÓN**

Declarar la inconstitucionalidad por la forma del Acuerdo Ministerial que contiene el “Reglamento del Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas”.

Es inconstitucional por la forma una norma infralegal que contiene regulaciones con repercusión directa en la protección y restricción de los derechos constitucionales a la vida e integridad por inobservancia del principio de reserva de ley; y, además, por falta de competencia del órgano emisor al emitir tales regulaciones.

## **Sentencia** **110-21-IN/22 y acumulados**

**(La unidad de materia en los proyectos de ley de calificados de urgencia económica y su promulgación como Decreto-Ley)<sup>18</sup>**

## **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció una IN presentada en contra de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y la Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19. Entre otros, los accionantes alegaron la contravención del

---

<sup>18</sup> Cinco votos a favor. Un voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

principio de unidad de materia pues la norma impugnada comprendería diversos asuntos que no tendrían conexión entre ellos. Además, alegaron la contravención del procedimiento legislativo del Decreto-Ley pues, en su criterio, el mismo fue negado por la Asamblea Nacional y el presidente de la República no podía disponer su publicación en el Registro Oficial.

De esta sentencia se extraen dos criterios relevantes:

## I. CRITERIO RELEVANTE

### **¿Cuáles son los tipos de conexidad por unidad de materia que se debe considerar para los proyectos de ley calificados de urgencia económica?**

La Corte señaló que, para los proyectos de ley calificados de urgencia económica, el control referido al principio de la unidad de materia debe ser más riguroso y que dicho principio no se limita únicamente a una conexidad por tema, sino también a la sistematicidad de las disposiciones y su conexión teleológica. En ese sentido, i) sobre la conexidad temática, indicó que es necesario delimitar el tema dominante regulado en la ley y cotejarlo con sus distintas disposiciones para verificar si en el contenido existe conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente; ii) sobre la conexidad teleológica dijo que este implica que entre la ley y sus disposiciones exista identidad de objetivos y finalidades; y, iii) sobre la conexidad sistemática estableció que el contenido debe dar lugar a un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos:

140. Al respecto, cabe empezar por señalar que el artículo 136 de la CRE establece que *“los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia”*. Este principio tiene como finalidad la racionalización de la actividad legislativa, no sólo en relación con el diseño de cuerpos normativos dotados de coherencia, sino también con la democracia deliberativa y la organización de un adecuado debate público centrado en una materia más o menos delimitada, sin dispersiones inadecuadas (...)

142. Así, esta Corte Constitucional ha establecido que, para los proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica, este control debe ser más riguroso (...)

144. Como se desprende del artículo citado, este principio no se limita únicamente a una conexidad temática, sino también a otras posibles vinculaciones como la sistematicidad de las distintas disposiciones de un mismo cuerpo normativo y su conexión teleológica. Asimismo, para efectos de determinar el respeto a la unidad de materia, pueden resultar relevantes la correspondencia entre el título del proyecto y su contenido, la exposición de motivos y las modificaciones durante su tramitación legislativa.

145. En decisiones anteriores, esta Corte ha establecido que, para efectos de determinar la unidad temática, es preciso delimitar el tema dominante o eje temático regulado en la ley y cotejarlo con sus distintas disposiciones a fin de deducir si entre el contenido genérico del Decreto-Ley y sus disposiciones existe una *"conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente"*. (...)

151. Respecto a estos dos grupos de reformas, una vez analizado el objeto, alcance y efecto de las regulaciones introducidas, dentro del escrutinio alto que corresponde en este caso, esta Corte no logra identificar una conexidad directa, estrecha, necesaria ni evidente con el eje temático del Decreto-Ley, esto es, el reordenamiento del sistema tributario y la sostenibilidad fiscal. En general, estas se limitan a regular, por un lado, cuestiones propias de la operación turístico-administrativa en Galápagos y, por otro lado, asuntos relacionados con la actividad hidrocarburífera desde un enfoque contractual. Por lo que, aun cuando puedan tener incidencia en la reactivación económica no se observa que persigan un propósito vinculado directamente a la reorganización del régimen tributario o la sostenibilidad fiscal. (...).

153. Por lo expuesto, esta Corte concluye que el RIVUT y el artículo 146 del Decreto-Ley sí guardan conexidad con el eje temático de la norma; por lo que, se descarta el cargo de los accionantes al verificar que respecto de estas normas sí existe unidad de materia. En cambio, respecto a los artículos 112 al 116, referentes a las reformas a la Ley Orgánica de Régimen Especial de Galápagos y a los artículos 131 al 145 y la disposición transitoria décimo primera del Decreto-Ley, relativos a las reformas a la Ley de Hidrocarburos, se verifica que no guardan conexidad temática y, en consecuencia, se con-

tinuará con el análisis para verificar si tienen conexidad teleológica o sistemática, de conformidad con lo establecido en el artículo 116 de la LOGJCC.

154. La conexidad teleológica, como exigencia del principio de unidad de materia, implica que entre la ley analizada y cada una de sus disposiciones debe existir una identidad de objetivos y finalidades. (...)

156. Tomando en consideración que en el presente caso se trata de una ley calificada como de urgencia económica que fue promulgada a través de un decreto-ley, estos fines deben mirarse de modo estricto, ser leídos de forma conjunta y teniendo en consideración su eje temático conductor que, en este caso, gira en torno al reordenamiento de normas del sistema tributario y la sostenibilidad fiscal. (...)

159. En consecuencia, bajo el escrutinio riguroso que corresponde en una ley de urgencia económica, que además fue aprobada por decreto-ley, el tipo de medidas adoptadas en este régimen no presenta una conexidad directa y evidente con los fines generales y específicos del Decreto-Ley; por lo que, tampoco se observa que las reformas a la Ley Orgánica de Régimen Especial de Galápagos y a la Ley de Hidrocarburos (excepto el artículo 146) guarden conexidad teleológica con el resto del Decreto-Ley.

160. Las disposiciones de una ley guardan conexidad sistemática si su contenido da lugar a un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos. En esa línea, por las razones expuestas en las secciones previas, la Corte identifica que las disposiciones que reforman la Ley Orgánica de Régimen Especial de Galápagos y la Ley de Hidrocarburos -salvo el artículo 146 del Decreto-Ley- no guardan coherencia, ni vínculos de sistematicidad con las distintas disposiciones del Decreto-Ley.

Para examinar la unidad de materia, la Corte verifica: i) conexidad temática, mediante la delimitación del tema dominante regulado en la ley y su cotejamiento con sus distintas disposiciones para identificar si en el contenido existe conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente; ii) conexidad teleológica para verificar si entre la ley y sus disposiciones existe identidad de objetivos y finalidades; y, iii) conexidad sistemática que verifica que el contenido de lugar a un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos.

## II. CRITERIO RELEVANTE

### **¿Se puede entender como negado un proyecto de ley en materia de urgencia económica cuando la Asamblea Nacional no aprueba, modifica o niega el mismo en el plazo constitucional previsto?**

La Corte señaló que, durante la tramitación del proyecto de Ley impugnado a través de la IN no encontró que el Pleno de la Asamblea Nacional haya aprobado, modificado o negado el mismo en el plazo máximo de 30 días previsto en la CRE para tramitar los proyectos de urgencia económica, por lo cual el presidente de la República lo promulgó como Decreto-Ley y solicitó su publicación en el Registro Oficial. Verificó que los informes de mayoría y minoría remitidos para la discusión en segundo debate proponían modificaciones al proyecto original que no fueron aprobados, lo cual no significó que el proyecto en sí mismo haya sido negado directamente. Igualmente, indicó que la moción de negar o archivar el proyecto tampoco fue aprobada y que con base en ello no se puede entender tampoco que fue negado; por lo cual no existió una inobservancia al procedimiento legislativo aplicable:

130. De este cuadro [de mociones] se desprende que no se aprobaron las mociones para aprobar el proyecto *“conforme el texto que fue remitido previamente por la Secretaría General de la Asamblea Nacional”* ni para negar y archivar el Proyecto de Ley definitivamente. De igual manera, se observa que el Pleno de la Asamblea Nacional no aprobó los informes de mayoría y minoría que contenían el proyecto con las modificaciones respectivas, puesto que la única moción aprobada fue la de negar el informe de mayoría.

131. En consecuencia, revisada la votación obtenida en cada una de las mociones presentadas, esta Corte no encuentra que el Pleno de la Asamblea Nacional haya aprobado, modificado o negado el Proyecto de Ley en el plazo máximo de 30 días previsto en la CRE para tramitar los proyectos de urgencia económica. (...)

132. Fue entonces, ante la falta de una aprobación, modificación o negación expresa del proyecto, que mediante oficio No. T.132-SGJ-21-0189 de 29 de noviembre de 2021, el Presidente de la República promulgó el Proyecto de

Ley como decreto-ley y solicitó su publicación en el Registro Oficial. Por lo que, en principio, esta Corte no advierte que el trámite legislativo del Proyecto de Ley haya inobservado el artículo 140 de la CRE.

134. Para determinar si la no aprobación de los informes de mayoría y minoría constituye una negativa de conformidad con el artículo 140 de la CRE, es preciso remitirse al primer inciso del artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que determina que la Comisión Especializada *“analizará y recogerá las observaciones efectuadas por los asambleístas en el primer debate”* a fin de elaborar el informe para segundo debate, pudiendo uno o varios asambleístas presentar también informes de minoría. Esto quiere decir que, entre el primer y segundo debate, se introducen modificaciones respecto del proyecto de ley originalmente presentado, a partir de las observaciones efectuadas por los asambleístas durante el debate parlamentario.

135. En el presente caso, de los informes de mayoría y minoría remitidos para discusión en segundo debate, se desprende que, efectivamente, estos proponían modificaciones al proyecto de ley presentado por el Presidente de la República. Por lo que, al no ser aprobados, aquello significa que el Pleno de la Asamblea no modificó el Proyecto de Ley, mas no que este fue negado directamente. El solo hecho de que no se hayan aprobado los informes de mayoría y minoría no implica, automáticamente, que el Pleno de la Asamblea Nacional haya negado el Proyecto de Ley, como han afirmado algunos de los accionantes, pues la ley no impide que el legislativo apruebe o niegue el texto de un proyecto de ley tal como fue presentado por su proponente o que se proponga un texto alternativo al contenido en los informes remitidos.

136. Además, tomando en cuenta que la moción de negar y archivar el Proyecto de Ley tampoco fue aprobada, no se puede entender que el Proyecto de Ley, como tal, fue negado. (...)

137. De ahí que, esta Corte concluye que el Pleno de la Asamblea Nacional no aprobó, ni modificó ni negó el Proyecto de Ley dentro del plazo fatal de 30 días, mismo que fenecía el 27 de noviembre de 2021 y, por consiguiente, el presidente de la República debía promulgarlo como decreto-ley y ordenar su publicación en el Registro Oficial.

Si un proyecto de ley urgente económico no es aprobado, modificado o negado por el Pleno de la Asamblea Nacional, en el plazo máximo de 30 días previsto en la CRE, el presidente de la República puede promulgarlo como Decreto-Ley y solicitar su publicación en el Registro Oficial, pues no existe inobservancia al procedimiento legislativo aplicable.

## **DECISIÓN**

Aceptar parcialmente la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por cuestiones de forma y fondo.

## **Sentencia** **53-21-IN/25**

### **(Unidad de materia en normas infralegales)<sup>19</sup>**

## **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció una IN presentada contra los artículos 4 y 11 y varias disposiciones del Reglamento General de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación. Entre otros, los accionantes alegaron la inconstitucionalidad por la forma al considerar que el Reglamento inobservaba el principio de unidad de materia.

---

<sup>19</sup> Voto unánime. Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz.

### **¿La unidad de materia es un requisito de constitucionalidad formal de las normas infralegales?**

La Corte señaló que el principio de unidad de materia es una regla aplicable únicamente a los proyectos de ley a ser aprobados en la Asamblea Nacional y sancionados por la o el presidente de la República, pues la CRE no prevé dicho requerimiento para otro tipo de normas. En el caso, la Corte consideró que no existió inobservancia del principio señalado:

44. La Constitución en el artículo 136 establece que “los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará”.

45. Al respecto, este Organismo se ha pronunciado sobre el principio de unidad de materia como una “regla aplicable únicamente a los proyectos de ley, a ser aprobados por la Asamblea Nacional y sancionados por el presidente de la República. En otras palabras, la Constitución no prevé este requerimiento como presupuesto de conformidad formal para otras fuentes del ordenamiento jurídico”.

46. Así también, respecto de los reglamentos que son dictados a través de decretos ejecutivos, esta Corte ha señalado que estos son emitidos en ejercicio de la potestad reglamentaria para la ejecución de leyes por el presidente de la República, tal como lo establece el artículo 147 número 13 de la Constitución.

47. En este sentido, en el caso de la LOEI, el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones constitucionales (art. 147.13 CRE), consideró pertinente crear normas reglamentarias que desarrollen las disposiciones legales sobre el ámbito de aplicación del emprendimiento e innovación en el sector productivo. De este modo, mediante el Decreto Ejecutivo 1113, publicado en el suplemento del Registro Oficial 260 de 4 de agosto de 2020, se dictó el RGLOEI para la aplicación de la LOEI. (...)

49. En otras palabras, la Constitución no prevé este requerimiento como presupuesto de conformidad formal para los reglamentos que han sido emitidos por el presidente de la República en función de sus atribuciones constitucionales. En consecuencia, no existe inobservancia por la forma respecto al principio constitucional de unidad de materia.

## **DECISIÓN**

Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.

La unidad de materia no es un requisito de constitucionalidad formal de las normas infralegales, sino únicamente aplica para las normas legales.

## **Sentencia** **57-17-IN/23**

### **(Principio de reserva de ley en la regulación de derechos)<sup>20</sup>**

#### **HECHOS Y ALEGACIONES:**

La Corte conoció una IN presentada en contra de dos artículos de una resolución de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera que regulaba la exigencia de solvencia económica para aquellos accionistas que deseaban adquirir o poseer más del 6% del capital en una sociedad financiera privada. Entre otros, los accionantes alegaron la vulneración del principio de reserva de ley, pues, en su criterio, la Junta de Política Financiera no podía expedir normas cuyo efecto era restringir derechos constitucionales.

---

<sup>20</sup> Ocho votos a favor, sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

## CRITERIO RELEVANTE:

### **¿Cuáles son los aspectos a considerar en el análisis del principio de reserva de ley relacionado con la regulación de derechos?**

La Corte señaló que la regulación de derechos es una facultad del legislador pero que no es exhaustiva, lo que significa que la ley no necesariamente debe desarrollar todo el detalle sobre los aspectos del ejercicio de un derecho, lo que podría preverse en una norma infralegal. Por lo cual, para verificar si la norma infralegal observa o no el principio de reserva de ley se debe revisar si la norma regula o no derechos mediante la evaluación de su contenido y determinar si la limitación se encuentra prevista en la ley. Si la norma infralegal no regula derechos y se limita a desarrollar la norma legal entonces no existe inconstitucionalidad por la forma. Si la norma regula derechos cuyo contenido debió constar en una ley o que pese a constar en la ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido legal, existe inconstitucionalidad por la forma:

45. La Constitución (*i.e.*, arts. 132 y 133) determina que por *principio de reserva legal* ciertos asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante ley, precisando –incluso– aquellos supuestos que requieren de ley orgánica (...)

49. Así pues, es el órgano legislativo quien, en ejercicio de su libre configuración, puede establecer regulaciones a los derechos a fin de posibilitar su ejercicio, atendiendo a los aspectos sociales, económicos, políticos, etc., de una sociedad. En una sociedad democrática, las limitaciones deben ser *razonables*, es decir, que el debate legislativo se construya a través de un ejercicio argumentativo que evalúe los derechos y fines sociales en tensión, verificando que las medidas a aprobarse cumplan con ser idóneas, necesarias y proporcionales al cumplimiento de un fin constitucional.

50. Ahora bien, aunque la posibilidad de regular derechos es una facultad atribuida al legislador como representante del soberano, esta no es exhaustiva. Es decir, no implica que, en virtud del principio de reserva legal, una ley deba desarrollar detalladamente sobre todos los aspectos relacionados al ejercicio de un derecho (...)

52. Al respecto, la Constitución especifica que se requerirá de ley ordinaria para “[o]torgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales”.

53. Bajo este entendido, aquellos órganos públicos de control y regulación están facultados a emitir normas *infralegales* que concreten los lineamientos o elementos fundamentales prescritos por el legislador, siempre que dichas normas no *suplanten* el contenido de la ley y/o innoven las disposiciones legales.

54. Por lo expuesto, es importante precisar que la Corte, a fin de verificar si una norma observa o no el principio de reserva de ley debe constatar si el contenido del acto normativo cuya inconstitucionalidad se demanda regula aspectos que deberían constar o no en una ley, por los mandatos prescritos en los artículos 132 y 133 de la CRE. En dicho análisis, la Corte Constitucional no está habilitada para revisar la compatibilidad sustantiva entre la ley y el acto normativo impugnado, pues para ello existen en el ordenamiento jurídico los mecanismos ordinarios de control legal.

55. En virtud de lo expuesto, cuando se acuse la violación al principio de reserva de ley por parte de un acto normativo *infralegal*, este Organismo debe revisar:

- (i) Si el acto normativo regula o no derechos. Para lo cual se evaluará su contenido a fin de responder si 1) la limitación se encuentra prevista legislativamente o 2) si el acto normativo establece limitaciones que debieron constar en una ley.
- (ii) En el caso de que el acto normativo no regule derechos, y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad.
- (iii) Por el contrario, en el caso de que se verifique que la norma impugnada regula derechos fundamentales, es decir, que su contenido debió constar en una ley o, que pese a constar en una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.

- (iv) En ambos casos, este Organismo debe observar cuidadosamente el alcance de la norma impugnada y si su contenido limita el ejercicio de los derechos, así como la competencia del órgano emisor para desarrollar las normas legales.

## DECISIÓN

Desestimar la acción de inconstitucionalidad.

Para saber si una norma de menor rango cumple con el principio de reserva de ley, la Corte revisa dos cosas: i) si la norma regula derechos; ii) si las limitaciones que impone están previstas en una ley. Así, si la norma no regula derechos y solo desarrolla lo que dice la ley, no hay inconstitucionalidad por la forma, pero si la norma sí regula derechos que debieron estar en una ley, o cambia lo que ya estaba en la ley, entonces sí hay inconstitucionalidad por la forma.

## Sentencia 50-17-IN/22

### (Inconstitucionalidad por la forma por falta de participación ciudadana en la creación de una ordenanza)<sup>21</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN presentada en contra de una ordenanza municipal relacionada con el servicio comercial de taxis convencionales y ejecutivos y los cupos disponibles. Los accionantes alegaron que el

---

21 Cinco votos a favor, sin contar con la presencia de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce. Un voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Dos votos salvados de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

GAD involucrado no respetó el proceso legislativo municipal, pues no realizó socialización de la norma ni contó con los actores involucrados.

## CRITERIO RELEVANTE

### **¿La falta de participación ciudadana en los procesos legislativos municipales para la aprobación de ordenanzas conlleva la inconstitucionalidad de la norma por la forma?**

La Corte verificó que la aprobación de la ordenanza impugnada se realizó sin contar con la participación de los actores involucrados o la participación gremial del transporte liviano, por lo cual el GAD no respetó los criterios de participación ciudadana, ni usó la figura de la silla vacía. Además, indicó que la reforma posterior de la norma impugnada no convalidó el error inicial pues en este punto no se discutió sobre el principal argumento del gremio, por lo cual declaró la inconstitucionalidad por la forma:

45. En este sentido, el artículo 322 del COOTAD prescribe que la aprobación de una ordenanza emitida por un gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de dos debates. Esta norma, además, reconoce que la participación ciudadana tendrá lugar para *“la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos”*. (...)

53. Ahora bien, con estos documentos e información esta Corte puede concluir que: *primero*, se realizaron los dos debates para la aprobación de la Ordenanza. No obstante, en estos debates no participó ninguna persona natural o jurídica para demostrar su deferencia u objeciones al proyecto; solo participaron los miembros del Concejo Municipal. De las actas presentadas por el GAD de El Carmen no se desprende que se haya usado la figura de silla vacía o en su defecto que se haya invitado a los dirigentes gremiales del transporte liviano para llevar a cabo estas discusiones. (...)

56. Es claro entonces para esta Corte que el GAD El Carmen durante el proceso de creación de la Ordenanza no respetó los criterios de participación ciudadana establecidos en el COOTAD ni en la CRE. De las actas referidas en el párrafo 51 *supra*, se puede evidenciar que el Concejo Municipal no usó la

figura de la silla vacía o invitó a la ciudadanía a participar en los debates de aprobación del texto inicial de la Ordenanza.

57. En este sentido, esta Magistratura considera que convocar a los gremios de taxistas para la reforma de la Ordenanza no convalidó el error inicial. En especial, se hace notar que en esta reforma no se discutió el principal argumento del gremio de transportistas, que fue el contenido del artículo 8 de la Ordenanza y la afectación que este les provocaba. Siendo entonces que los artículos modificados y los acuerdos a los que llegaron con el GAD El Carmen atañían a supuestos distintos a los que generaron la inconformidad de este gremio.

58. De este modo, no se subsanó el vicio de falta de participación ciudadana a través de las invitaciones y acercamientos que realizó el GAD El Carmen para emitir la Ordenanza.

59. En consecuencia, se puede constatar que el GAD El Carmen no procuró la participación ciudadana en el proceso legislativo y por lo mismo la Ordenanza es inconstitucional por la forma. (...)

62. Tomando en cuenta que existe un acto administrativo que fue emitido sobre la base de la presente ordenanza, con el objetivo que este vacío normativo no genere afectaciones a derechos constitucionales, esta Corte considera necesario diferir los efectos de inconstitucionalidad por 6 meses, y que de esta forma el GAD de El Carmen emita la ordenanza respectiva. Lo anterior, en concordancia con el artículo 95 de la LOGJCC.

## **DECISIÓN**

Aceptar la acción de inconstitucionalidad.

Es inconstitucional por la forma una ordenanza aprobada sin participación ciudadana.

## Sentencia 7-21-IN/24

### (Tiempo para presentar inconstitucionalidad por la forma contra una ordenanza)<sup>22</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN presentada en contra de una ordenanza relacionada con el derecho de jubilación de las y los trabajadores sujetos al Código de Trabajo y la compensación económica por renuncia voluntaria emitida por un GAD. Entre otros, los accionantes presentaron alegaciones de forma 10 años después de expedida la ordenanza.

#### CRITERIO RELEVANTE

#### **¿Cuál es el tiempo para presentar una acción de inconstitucionalidad por la forma en contra de una ordenanza?**

La Corte señaló que una ordenanza municipal constituye un acto normativo que emana de un órgano legislativo, que se caracteriza por pasar por un procedimiento deliberativo de creación de normas, por lo cual, dada su naturaleza y del órgano que emana, las impugnaciones de inconstitucionalidad por la forma se sujetan al artículo 78 de la LOGJCC; esto es, que la oportunidad para presentarlas es dentro del primer año de vigencia de las ordenanzas impugnadas:

25. Al respecto, sobre la oportunidad para poder presentar acciones de inconstitucionalidad por razones de forma, la LOGJCC, en su artículo 78, prevé que ésta sólo puede proponerse dentro del primer año de vigencia

---

22 Siete votos a favor, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

de las normas impugnadas. La única excepción prevista a esta regla está en el artículo 138 de la misma ley para el control constitucional de actos normativos no parlamentarios y actos administrativos de carácter general, en cuyo caso “la acción de inconstitucionalidad puede ser solicitada en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto” sin distinción entre un control de forma y de fondo.

26. Una Ordenanza Municipal constituye un acto normativo que emana del órgano legislativo y representativo local. Además, este tipo de normas se caracterizan por atravesar un procedimiento deliberativo de creación que incluye, en este caso, la realización de al menos dos debates, la intervención de los miembros del concejo municipal y la posibilidad de intervención por parte de la ciudadanía. Por lo tanto, de una lectura sistemática de LOGJCC se desprende que, dada la naturaleza de la norma y del órgano que la emana, las impugnaciones relativas a una inconstitucionalidad por la forma de una ordenanza municipal están sujetas al artículo 78 de la LOGJCC.

27. En este caso, al haberse presentado cargos por inconstitucionalidad de forma aproximadamente 10 años después de su expedición, estos resultan extemporáneos y ya no corresponde a esta Corte pronunciarse respecto de ellos.

## **DECISIÓN**

Desestimar la acción de inconstitucionalidad.

Las ordenanzas municipales son actos normativos que emanan de un órgano legislativo, que atraviesan un procedimiento deliberativo y con posibilidad de intervención por parte de la ciudadanía, por tanto, la oportunidad para presentar impugnaciones de inconstitucionalidad por la forma es dentro del primer año de su vigencia.

## Sentencia 94-24-IN/25

### (Los proyectos de ley pueden ser negados y archivados expresamente en un solo debate)<sup>23</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES:

La Corte conoció una IN presentada contra la Ley Orgánica para la Mejora Recaudatoria a través del Combate al Lavado de Activos, promulgada como Decreto-Ley por parte de la Presidencia de la República. La accionante alegó la contravención al procedimiento de tramitación de proyectos de ley calificados de urgentes en materia económica, pues el proyecto fue expresamente negado y archivado por la Asamblea Nacional en primer debate y pese a ello fue publicado en el Registro Oficial como Decreto-Ley por parte del presidente de la República.

#### CRITERIO RELEVANTE

**¿Existe inconstitucionalidad por la forma si un proyecto de ley es negado y archivado por la Asamblea Nacional en un solo debate y posteriormente es publicado como Decreto-Ley en el Registro Oficial?**

La Corte señaló que la Asamblea Nacional de forma expresa resolvió negar el proyecto de ley y archivarlo, dentro del plazo previsto constitucionalmente para ello; no existe una obligación absoluta de realizar dos debates para todos los proyectos de ley, pues de una lectura sistemática de la LOFL y de la CRE, se desprende que no es restrictivo ni se determina que la facultad de archivar una iniciativa normativa pueda ser adoptada únicamente dentro del segundo debate; y, que el presidente de la República no estaba facultado para promulgar el Decreto-Ley ni

---

23 Voto unánime. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

ordenar su publicación en el Registro Oficial, pues el hacerlo contraviene el artículo 140 de la CRE, por lo cual declaró la inconstitucionalidad por la forma de la norma impugnada:

36. Concretamente, respecto de la facultad del presidente de la República para promulgar un proyecto de ley como decreto-ley y ordenar su publicación en el Registro Oficial, en la sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, este Organismo determinó que se encuentra constitucionalmente habilitado para hacerlo, siempre y cuando la Asamblea Nacional efectivamente no lo haya aprobado, modificado o negado dentro del plazo fatal de 30 días. (...)

38. Analizado el procedimiento seguido por la Asamblea Nacional, esta Corte advierte que esta se pronunció de forma expresa y resolvió negar el proyecto de ley y archivarlo. Además, se observa que desde el envío del proyecto de ley por parte del presidente de la República –08 de noviembre de 2024– hasta la emisión de la resolución de la Asamblea Nacional –27 de noviembre de 2024– transcurrieron 19 días. Por lo tanto, se constata que existió un pronunciamiento del órgano legislativo dentro del plazo previsto por el artículo 140 de la CRE, respecto de los proyectos de ley urgentes en materia económica.

39. Si bien la Presidencia de la República argumentó en su informe que el artículo 137 de la CRE dispone “que todo proyecto de ley será sometido a dos debates” y que, al no haberse cumplido aquello dentro del plazo de 30 días, estaba facultado a promulgarlo y a ordenar su publicación como Decreto-ley, esta Corte encuentra que dicha disposición constitucional establece, de modo general, las fases del procedimiento legislativo de aprobación de un proyecto de ley y dispone que para que la Asamblea Nacional pueda aprobar cualquier ley, la misma deberá atravesar dos debates. Esto con el afán de garantizar que exista una deliberación democrática suficiente antes de la aprobación de una norma o reforma legal.

40. Lo anterior no significa, sin embargo, que el órgano legislativo tenga una obligación absoluta de realizar estos dos debates para todos los proyectos de ley que tramita, sean urgentes en materia económica o no, pues -dentro de sus facultades constitucionales y legales- no sólo se encuentra la facultad de aprobar un proyecto de ley, sino que existe también la posibilidad de que el órgano legislativo niegue y archive los proyectos de ley. En esa

línea, de conformidad con lo previsto en la CRE, corresponde a la normativa infraconstitucional, en virtud del principio de libre configuración legislativa, desarrollar el procedimiento parlamentario a ejecutarse durante las distintas fases del procedimiento legislativo de aprobación de un proyecto de ley. (...)

42. Por otro lado, aun cuando la Presidencia de la República alega que el artículo 62 de la LOFL es el que contiene las reglas que deben ser observadas por la Asamblea Nacional para el tratamiento del segundo debate de un proyecto de ley calificado de urgencia económica y sostiene que de este “se desprende fácilmente” que, solo con la realización del segundo debate se aprobará, modificará o negará el proyecto de ley, esta Corte no encuentra que de este artículo se desprenda tal obligación. Al contrario, de una lectura sistemática de la LOFL y de la Constitución, se desprende que no es restrictivo ni determina que la facultad de archivar una iniciativa normativa pueda ser adoptada únicamente dentro del segundo debate; más bien, contempla la posibilidad de adoptar esta decisión también durante esta fase del procedimiento legislativo. Así, esta Corte determina que este artículo únicamente contiene el procedimiento a seguir en caso de que proyecto de ley pase a un segundo debate para discusión en el Pleno de la Asamblea Nacional. Por lo que, al no ser el segundo debate el único momento para que la Asamblea Nacional pueda negar y archivar un proyecto de ley, sea de urgencia económica o no, en el presente caso, los supuestos previstos en el artículo 62 no resultan aplicables, pues el proyecto de ley fue negado y archivado en el primer debate.

43. De modo que, luego del análisis realizado, esta Corte encuentra que, al haber existido un pronunciamiento expreso de negativa y archivo del proyecto de ley por parte de la Asamblea Nacional dentro del plazo de 30 días que manda la CRE, el presidente de la República no estaba facultado para promulgar el Decreto-ley ni ordenar su publicación en el Registro Oficial. En consecuencia, al hacerlo, contravino el artículo 140 de la CRE y, por tanto, la totalidad del Decreto-ley tiene un vicio de inconstitucionalidad por la forma que es insubsanable. Esto sin perjuicio de que el presidente de la República mantiene intacta su potestad constitucional de iniciativa legislativa para presentar un nuevo proyecto de ley si así lo estima pertinente.

## DECISIÓN

Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad.

La Asamblea Nacional sí puede negar y archivar un proyecto de ley en un solo debate, pues no existe restricción constitucional ni legal. Por tanto, frente a tal escenario, el presidente de la República no está facultado para promulgar un proyecto como Decreto-Ley, ni ordenar su publicación en el Registro Oficial ya que aquello es un vicio de inconstitucionalidad por la forma insubsanable.

## Sentencia 83-16-IN/21 y acumulados

**(La exposición de motivos en un proyecto de ley como requisito formal de constitucionalidad)<sup>24</sup>**

### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN presentada contra la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Los accionantes alegaron, entre otros, la inconstitucionalidad por la forma pues consideraron que la mencionada ley no contó con exposición de motivos ni considerandos, lo que afectaría el requisito de motivación previsto en el artículo 136 de la CRE.

### CRITERIO RELEVANTE

**¿La exposición de motivos en un proyecto de ley es un requisito formal de constitucionalidad?**

---

<sup>24</sup> Voto unánime con un voto concurrente del juez Enrique Herrería Bonnet. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

La Corte señaló que, dentro del control formal de constitucionalidad de las normas de origen parlamentario, es necesario verificar el cumplimiento del principio de publicidad que implica la verificación de que los proyectos contengan una exposición y una descripción de su contenido. Indicó que la exposición de motivos debe adjuntarse al proyecto de ley y que cuando propiamente la ley se publica ya no se divulga la exposición de motivos, si no únicamente los considerandos que son el fundamento jurídico para acreditar su validez. En el caso, la Corte no encontró que existiera inobservancia del artículo 136 de la CRE, en lo relativo a que la norma cuente con exposición de motivos y considerandos:

154. De lo indicado se tiene que dentro del control formal de las normas de origen parlamentario, le corresponde a la Corte Constitucional verificar el cumplimiento del principio de publicidad, el cual incluye la verificación de que los proyectos de origen parlamentario incluyan una exposición y una descripción de su contenido. Cabe señalar que la Constitución de la República señala que es el proyecto de ley el que debe contener la exposición de motivos (la que se debe adjuntar al momento de presentar el proyecto y expresa las razones por las que se impulsa la iniciativa). La ley, en cambio, nunca se publica con una exposición de motivos, si no únicamente con los considerandos, que constituyen el fundamento jurídico para acreditar su validez.

155. De la revisión de la norma impugnada se verifica que cuenta con doce considerandos, los cuales se resumen en los siguientes temas: a) Garantía y derecho a la igualdad (formal, material) y no discriminación; b) Sistema de seguridad social público (a través del seguro universal y obligatorio y sus regímenes especiales); c) Las prestaciones de la seguridad social se financian, entre otros, con los aportes individuales y patronales; d) Las normas que se reforman mantienen *“rezagos de discriminaciones en relación con la calidad de las personas y sus derechos”*; e) Que es necesario actualizar algunas disposiciones relacionadas con prestaciones, para asegurar la sostenibilidad de los regímenes especiales; y, f) El Ministerio de Finanzas expidió el informe previo (oficio No. MTNFIN-DM-2016-354 de 7 de julio de 2016). Además, el proyecto de ley, cuando fue presentado, contó con la exposición de motivos (lo cual consta en los documentos remitidos por la Asamblea Nacional).

156. Si bien por las alegaciones que realizan los accionantes en sus demandas se verifica que no están de acuerdo con los motivos contenidos en el texto de la norma, en lo formal esta Corte verifica que ésta sí cuenta con exposición de motivos y considerandos para su incorporación al ordenamiento jurídico. Cabe señalar que no le corresponde a la Corte Constitucional verificar si los motivos y considerandos son correctos o incorrectos, pues el análisis debe limitarse a verificar que sean suficientes y pertinentes con el proyecto de ley.

## **DECISIÓN**

Una vez que la Corte descartó los cargos presentados por la forma, entró a conocer los cargos presentados por el fondo de la acción; razón por la cual resolvió declarar la inconstitucionalidad por el fondo de varios artículos de la norma impugnada.

La existencia de una exposición de motivos de un proyecto de ley sí es un requisito formal de constitucionalidad. La Corte verifica el cumplimiento del principio de publicidad que implica la verificación de que los proyectos contengan una exposición y una descripción de su contenido.

## Sentencia 105-21-IN/25

### (El principio de publicidad es un requisito formal de constitucionalidad)<sup>25</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN presentada contra los artículos 1 y 2 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, referidos a las prestaciones en caso de mora patronal y el seguro de desempleo. Los accionantes alegaron, entre otros, la inconstitucionalidad por la forma, pues dichas reformas no fueron sometidas al debate parlamentario ni a una debida socialización.

#### CRITERIO RELEVANTE

#### **¿El principio de publicidad en el trámite de formación de la ley es un requisito formal de constitucionalidad?**

La Corte señaló que, el alcance del control formal de constitucionalidad de normas de origen parlamentario implica verificar el cumplimiento del principio de publicidad y que los proyectos o sus modificaciones sean dados a conocer con la debida antelación al inicio del debate y aprobación. En el proceso legislativo existe una presunción del cumplimiento del principio de publicidad, en tal sentido, el principio de publicidad es un presupuesto de eficacia jurídica de la norma que se perfecciona con la publicación en el Registro Oficial, y, además, es un procedimiento transversal a todo proceso legislativo, necesario para la conformación de la

---

25 Voto unánime. Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz.

voluntad democrática. En el caso particular, la Corte verificó que no existió afectación al principio de publicidad pues las reformas y sus modificaciones si fueron puestas en conocimiento de las y los asambleístas:

30. Por su parte el artículo 114 de la LOGJCC determina que el alcance del control formal de disposiciones de origen parlamentario implica el cumplimiento del principio de publicidad, y el artículo 115 de la misma Ley establece que la Corte debe verificar, entre otras cosas, que: (i) los proyectos parlamentarios sean dados a conocer con la antelación debida al inicio del debate y aprobación parlamentaria; y, (ii) las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todos los asambleístas. De este modo, este Organismo ha mencionado que el principio de publicidad puede traducirse en dos configuraciones: la primera como un presupuesto de eficacia jurídica de una determinada norma, que se perfecciona con su publicación en el Registro Oficial; y, la segunda, como el procedimiento transversal a todo proceso legislativo, necesario para la debida conformación de la voluntad democrática.

31. Al respecto, este Organismo en la sentencia 76-20-IN/24 señaló que la publicidad es un principio-directriz, que obliga a la Asamblea a emprender uno o varios cursos de acción encaminados al cumplimiento de un fin (la publicidad), en la mayor medida de lo posible. Es así que, la publicidad puede y debe ser garantizado por una variedad de medidas. Además, agregó que el proceso legislativo configura una presunción del cumplimiento del principio de publicidad, toda vez que cuando se utilizan los medios oficiales de publicidad, según las reglas de la Constitución, no se podría concluir que el objeto del debate fue desconocido y, por tanto, que no se hubiera conformado la voluntad legislativa correctamente. (...)

37. Por lo dicho, este Organismo constata que los artículos 1 y 2 de la Ley Reformatoria se dieron a conocer en el desarrollo del segundo debate realizado durante la sesión 704-D, es decir, se conoció con la antelación debida a la aprobación parlamentaria. Asimismo, se evidencia que las modificaciones al proyecto inicial también se dieron a conocer a todos los asambleístas. Finalmente, el texto de la referida ley que contenía las normas impugnadas fue aprobado en el segundo debate.

38. En consecuencia, esta Corte concluye que no se configura una afectación al principio de publicidad en el procedimiento legislativo de las normas impugnadas, que implique una contravención al artículo 137 de la Constitución.

## **DECISIÓN**

Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.

El principio de publicidad en el trámite de formación de la ley sí es un requisito formal de constitucionalidad, pues implica que los proyectos o sus modificaciones sean dados a conocer con la debida antelación a las y los asambleístas al inicio del debate y aprobación, como un presupuesto de eficacia jurídica de una determinada norma, que se perfecciona con su publicación en el Registro Oficial; y, asimismo, que las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todos los asambleístas, lo cual es necesario para la conformación de la voluntad democrática.

## **Sentencia** **49-20-IN/25**

### **(Aspectos en el trámite de formación de un proyecto de ley de urgencia económica)<sup>26</sup>**

#### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció varias IN presentadas contra la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19.

---

<sup>26</sup> Seis votos a favor. Dos votos concurrentes de las juezas Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez. Tres votos salvados de los jueces Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín. Juez ponente: Alí Lozada Prado.

Entre otras, las alegaciones de las y los accionantes se dirigieron contra requisitos de forma pues, en su criterio, durante el proceso de formación de la Ley se cometieron algunas irregularidades en el tratamiento de: i) la inclusión de disposiciones derogatorias y reformatorias, ii) el trámite urgente económico y los temas de alto impacto, iii) un aspecto introducido en el veto presidencial; iv) una disposición interpretativa de la ley.

De la presente sentencia se extraerán cuatro criterios relevantes.

## I. CRITERIO RELEVANTE

### **¿Durante la deliberación legislativa se pueden introducir nuevas normas derogatorias o reformatorias que no constaban en el proyecto inicial?**

La Corte señaló que la regla referida a la inclusión de las normas derogatorias y reformatorias en los proyectos de ley, busca la racionalidad entre las diversas leyes que integran el ordenamiento, para evitar contradicciones. En el caso, los accionantes indicaron que el proyecto de ley remitido por la Presidencia de la República no incluyó disposiciones reformatorias, las cuales fueron posteriormente introducidas durante el proceso legislativo de aprobación. La Corte señaló que aquello no implica la transgresión del artículo 136 de la CRE, pues no existe imposibilidad de incluir nuevas disposiciones derogatorias o reformatorias en el proceso legislativo de aprobación, pues aquello sería contrario al fin de identificar antinomias en la deliberación legislativa e introducir las correcciones pertinentes:

156. El artículo 136 de la Constitución prescribe lo siguiente: “Los proyectos de ley [...] serán presentados [...] con [...] la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían”.

157. De forma similar a lo indicado en el párr. 143 *supra*, también en este caso se verifica que el objetivo de la regla constitucional citada en el párrafo previo es la de otorgar racionalidad a la legislación. Sin embargo, a diferencia de la regla de unidad de la materia, la relativa a la inclusión en los proyectos de ley de las normas derogatorias y reformatorias, lo que busca es racional-

dad entre las diversas leyes que integran el ordenamiento, a efectos de evitar contradicciones.

158. Ahora bien, del proceso de formación de la LOAH se constata que el hecho al que se refiere la alegación que se examina (párr. 155 *supra*) es cierto, es decir, el proyecto de ley remitido por la Presidencia de la República solo incluía una disposición derogatoria y no incluía disposiciones reformativas, a diferencia de la ley aprobada que, además de la norma derogatoria, incluyó cuatro disposiciones reformativas (al Código del Trabajo y a la LOSEP, todas ellas impugnadas en esta causa).

159. Sin embargo, los hechos acreditados no implican la transgresión de la norma aludida, esto es, la contenida en el artículo 136 de la Constitución. Como se indicó previamente (párr. 157 *supra*), el objetivo de la norma constitucional es que, al presentar un proyecto ley, se evalúen sus efectos en el ordenamiento jurídico vigente y se incluyan las correspondientes reformas y derogatorias, con el fin de evitar contradicciones normativas o antinomias. Por lo tanto, dicha norma no puede interpretarse, como lo hacen las organizaciones accionantes, en el sentido de que solo pueden aprobarse las normas derogatorias y reformativas contempladas en el proyecto de ley original, sin posibilidad de incluir otras disposiciones de este tipo en el curso del debate legislativo. No cabe tal interpretación, en primer lugar, porque no corresponde a su tenor literal, pero, y esto es lo más importante, porque sería contraria al fin de la referida norma: si se identificase alguna antinomia en la deliberación legislativa, según esta interpretación, no se podrían introducir las correcciones pertinentes y el ordenamiento jurídico sería menos coherente.

160. En conclusión, se descarta que, en el procedimiento de formación de la ley impugnada se haya transgredido la regla que dispone que los proyectos de ley incluyan las correspondientes normas derogatorias y reformativas, y se responde de manera negativa al tercer problema jurídico planteado.

Durante la deliberación legislativa sí se puede incluir nuevas disposiciones derogatorias y reformativas que no estaban en el proyecto inicial, con el fin de identificar antinomias e introducir las correcciones pertinentes.

## II. CRITERIO RELEVANTE

### **¿Los proyectos de ley urgencia económica pueden tratar temas de alto impacto?**

La Corte señaló que los proyectos urgentes económicos pueden coadyuvar a que se los califique como importantes o de alto impacto por las características que conllevan, por lo cual, frente a ello el constituyente otorgó primacía a la oportunidad en su tratamiento, esto es, que sean tramitados en un plazo menor al ordinario, sin que aquello pueda obviar la participación ciudadana. Indicó, además, que no existe prohibición alguna para que los proyectos urgentes económicos incluyan sanciones:

163. La alegación de la accionante no se basa en una norma de derecho positivo que disponga que por la importancia de los proyectos legislativos estos requieran de mayor tiempo y estén excluidos de ser tramitados como de urgencia económica. Específicamente el artículo 140 de la Constitución no incluye tal prohibición. De hecho, las características concurrentes de estos proyectos, es decir, que se refieran a materia económica y que sean urgentes, pueden coadyuvar, precisamente, a que se los califique como importantes o de alto impacto. En este sentido, se puede considerar que el constituyente ponderó los valores en juego y otorgó primacía al de oportunidad, esto es, a que deban ser tramitados en un plazo menor al ordinario.

164. También, es necesario aclarar que el hecho de que los proyectos calificados de urgencia en materia económica deban tramitarse en un plazo menor con relación a los proyectos de ley que no tienen dicha calificación, no significa que pueda obviarse la etapa de participación ciudadana. (...)

166. En definitiva, esta Corte descarta que la tramitación del proyecto de ley que dio origen a la Ley de Apoyo Humanitario como de urgencia en materia económica haya inobservado el artículo 140 de la Constitución, concretamente, porque esta norma constitucional no establece que proyectos legislativos de importancia e impacto no puedan ser tramitados como de urgencia económica, por lo que se responde de manera negativa a este problema jurídico. (...)

171. Ahora bien, el alegato de la organización accionante, es decir, que el debate del proyecto de ley fue muy reducido como para introducir sanciones al trabajador, no encuentra respaldo en las normas invocadas. Además, conviene aclarar que no se puede establecer una vulneración a la referida reserva de ley porque precisamente es una norma legal, el inciso primero del artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario, en relación con el Código de Trabajo (otra ley) la que prevé las sanciones a quienes incumplan los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo.

172. Luego, se pasa a examinar el cargo de la organización accionante, esto es, el presunto déficit del debate democrático en la aprobación del inciso primero del artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario. Al respecto, son aplicables algunas de las afirmaciones realizadas al responder al problema jurídico anterior, específicamente: que no existe norma constitucional alguna que impida que una norma que imponga sanciones administrativas se incluya en un proyecto de ley de urgencia en materia económica; que según el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa la tramitación de un proyecto de ley de urgencia en materia económica no excluye la participación ciudadana en el proceso de aprobación de la ley, sino que, por necesidades apremiantes, el tiempo para su ejercicio se reduce; y, que, en este caso en particular, se verifica que la ciudadanía participó en el debate público de aprobación de la ley (párr. 164 *supra*).

173. En conclusión, se descarta que la aprobación del primer inciso del artículo 17 de la ley impugnada hubiera transgredido la reserva de ley establecida en los arts. 76.3 y 132.2 de la Constitución y se descarta que su inclusión en un proyecto de ley de urgencia en materia económica sea contraria a la Constitución, por lo que se responde de manera negativa a este quinto problema jurídico.

Los proyectos urgentes económicos pueden tratar temas de importancia o alto impacto justamente por sus características. Además, no existe prohibición constitucional para que dichos proyectos establezcan sanciones, pues precisamente se tratan de normas legales.

### III. CRITERIO RELEVANTE

#### **¿En el trámite de aprobación legislativa -de un proyecto de ley de urgencia económica- la Presidencia de la República puede incluir en el veto presidencial un aspecto no incluido en el proyecto original?**

La Corte verificó en el caso que se introdujo en la objeción presidencial parcial, un asunto relacionado con una sanción o recargo que derivó directa e inmediatamente de una relación con el texto contenido en una disposición interpretativa del proyecto de ley que fue aprobado por la legislatura, por lo cual, la objeción no excedió su ámbito de legitimidad pues propuso un texto respecto de una materia que sí estaba prevista en el proyecto original:

180.3. Si bien el recargo en sí no fue introducido en el proyecto originalmente aprobado, se debe examinar si la “materia” a la que el recargo se refiere fue tratada en el referido proyecto. Para el efecto, se considera:

180.3.1. En este tipo de casos es pertinente emplear un estándar estricto, riguroso. Es decir, que solo se podría establecer que la materia de cada objeción presidencial corresponde a la materia del proyecto objetado si el texto propuesto se deriva directa e inmediatamente de una réplica a un texto aprobado por la legislatura. Esto, por cuanto un estándar más laxo afectaría el equilibrio entre las funciones Legislativa y Ejecutiva. Al respecto, conviene mencionar que el texto alternativo propuesto por la Presidencia de la República tenía una posición privilegiada en el proceso de aprobación legislativa: únicamente no regirá si la Asamblea Nacional se ratifica en el texto original con una mayoría calificada de las tres cuartas partes de sus integrantes y dentro de un plazo máximo de treinta días –esto conforme lo establecía el artículo 138 vigente al momento de la aprobación de la LOAH–. Esta posición privilegiada se justifica por el rol de “veto” que tienen estos textos en el proceso dialéctico de formación de la ley y, por lo mismo, fuera de este ámbito perdería legitimidad. Así, si una disposición no fue considerada por la Asamblea Nacional y se introduce mediante una objeción presidencial, es decir, si se innova el proyecto en esta fase en lugar de oponerse a él o complementarlo, tal innovación habría prescindido de la deliberación legislativa previa y tendría una mayor probabilidad de regir, considerando la importante mayoría calificada que se requeriría para que esto no ocurriera. (...)

180.3.4. Ahora bien, en este caso en particular, el texto introducido en la objeción presidencial parcial, relativo a la incorporación de una sanción peculiar o recargo por desvincular indebidamente a trabajadores invocando la causal de caso fortuito y fuerza mayor, deriva directa e inmediatamente de una relación con el texto contenido en la disposición interpretativa única del proyecto a la LOAH que fue aprobado por la legislatura. Específicamente, la disposición interpretativa exige que la imposibilidad de realizar el trabajo por caso fortuito o fuerza mayor debe estar ligada al cese total y definitivo de la actividad económica del empleador. Así, en este caso, la objeción parcial no habría excedido su ámbito de legitimidad pues habría propuesto un texto respecto de una materia que sí se encontraba contemplada por el proyecto original.

181. Por lo analizado, se establece que, en este caso en particular, la aprobación de la norma contenida en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario observó el segundo inciso del artículo 138 de la Constitución —vigente al momento de la aprobación de la LOAH— y, en consecuencia, se responde de manera negativa a este problema jurídico.

En el veto, la Presidencia de la República sí puede incluir aspectos que tengan relación con una materia que sí se encontraba contemplada en el proyecto original.

#### IV. CRITERIO RELEVANTE

##### **¿La Presidencia de la República puede objetar una ley interpretativa aprobada por la Asamblea Nacional?**

La Corte indicó que a partir de la sentencia 009-13-SIN-CC, modificó el texto del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que se remite a los artículos 63 a 65 de la mencionada norma que se refieren a la sanción y al veto presidencial. La mencionada sentencia señaló que las características de abstracción, generalidad y vinculatoriedad de la ley interpretativa obligan a que su adopción se realice por medio de una ley, sin un procedimiento especial, por lo cual, la ley interpretativa debe cumplir con los mismos requisitos constitucionales establecidos para la promulgación de la ley interpretada. Es decir, la ley interpretativa debe cumplir con los mismos requisitos de iniciativa, mayoría, sanción y objeción presidencial:

193. Sobre el régimen jurídico aplicable se debe considerar que, originalmente, la Ley Orgánica de la Función Legislativa excluía a las leyes interpretativas de sanción presidencial. Efectivamente, dicha ley disponía lo siguiente:

Artículo 72.- Aprobación y Publicación. - Si el Pleno de la Asamblea Nacional aprueba el proyecto de ley interpretativa en segundo debate con la mayoría absoluta de sus miembros, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su publicación en el Registro Oficial. En caso de que la Asamblea Nacional no apruebe el proyecto de ley interpretativa, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su archivo.

194. No obstante, esta disposición fue declarada inconstitucional mediante sentencia 009-13-SIN-CC de 14 de agosto de 2013 y la Corte modificó su texto de la siguiente manera:

Artículo 72.- Aprobación y Publicación.- Si el Pleno de la Asamblea Nacional aprueba el proyecto de ley interpretativa en segundo debate con la mayoría absoluta de sus miembros, éste deberá ser tramitado conforme lo prescrito en los arts. 63 al 65 de esta Ley. En caso de que la Asamblea Nacional no apruebe el proyecto de ley interpretativa, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su archivo.

195. Así pues, la norma vigente se remite a los arts. del 63 al 65 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que se refieren a la sanción y al veto presidencial. Es más, en la referida sentencia 009-13-SIN-CC de 14 de agosto de 2013 (págs. 10 y 11), se afirmó lo siguiente:

A partir de lo expuesto, y de manera reiterada, esta Corte ha observado que las características de abstracción, generalidad y vinculatoriedad de la ley interpretativa obligan a que su adopción se realice por medio de una ley; lo cual tiene mayor sentido al observar que la Constitución ha establecido un procedimiento para la aprobación de leyes, con lo cual, una norma secundaria no puede fijar un procedimiento especial no contenido en ella. Así pues, el artículo 133 constitucional, ha determinado la existencia de dos tipos de leyes, las cuales son leyes orgánicas y ordinarias, instruyendo además el procedimiento legislativo para su aprobación y promulgación; sin que exista diferencia alguna respecto de la aprobación de leyes interpretativas que no pueden ser caracterizadas como una ley con "procedimiento especial", denominación inexistente en el ordenamiento constitucional ecuatoriano.

En ese sentido, si se le otorga al legislador la posibilidad de pronunciarse respecto de una misma materia tratada dentro de la ley interpretada, la ley interpretativa debe cumplir con los mismos requisitos constitucionales establecidos para la promulgación de la ley interpretada, pues si para la promulgación de la ley interpretada es una exigencia la observancia del procedimiento establecido en la Constitución, esta Corte no encuentra fundamento alguno para que la ley interpretativa pueda ser adoptada sin las exigencias de dicho procedimiento. Con lo cual esta última debe cumplir con los mismos requisitos de iniciativa, mayorías, sanción y objeción presidencial, y demás requisitos establecidos en la Constitución.

196. Por lo tanto, el hecho de que en el procedimiento de aprobación de la disposición interpretativa de la ley impugnada el presidente de la República la objetara no transgrede ninguna norma constitucional, por lo que se descarta la alegación y se responde negativamente a este octavo problema jurídico planteado.

La Presidencia de la República sí puede objetar una ley interpretativa aprobada por la Asamblea Nacional, pues la ley interpretativa debe cumplir con los mismos requisitos constitucionales establecidos para la promulgación de la ley interpretada. Es decir, la ley interpretativa debe cumplir con los mismos requisitos de iniciativa, mayoría, sanción y objeción presidencial.

## **DECISIÓN**

Declarar la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 y condicionar la constitucionalidad de varias disposiciones.

## Sentencia 72-24-IN/25

**(Inconstitucionalidad por la forma de una ley que aumenta el gasto público sin haber contado con iniciativa o consentimiento presidencial y estudio de factibilidad financiera)<sup>27</sup>**

### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN presentada contra varios artículos de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. La entidad accionante alegó, entre otros, una inconstitucionalidad por la forma debido a la creación y aprobación de un mecanismo electoral que requería asignación presupuestaria, sin contar con la iniciativa y consentimiento presidencial y el informe del Ministerio de Finanzas sobre la afectación económica a las finanzas públicas.

De esta sentencia se extraerán dos criterios relevantes.

### I. CRITERIO RELEVANTE

**¿Es inconstitucional por la forma una ley que aumenta el gasto público, sin contar con iniciativa del presidente de la República o su consentimiento?**

La Corte indicó que ha sido reiterativa en señalar que los proyectos de ley mediante los cuales se pretenda incrementar el gasto público con cargo al presupuesto general del Estado, requieren la iniciativa o consentimiento del presidente de la República:

---

<sup>27</sup> Siete votos a favor. Un voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz. Dos votos salvados de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Solíz y Alí Lozada Padro. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

25. Acerca de la regla establecida en el artículo 135 de la Constitución, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en casos anteriores respecto de la iniciativa privativa del presidente de la República que se requiere cuando los proyectos de ley resultan en un incremento del gasto público. En este contexto, para esta Corte es claro que los proyectos de ley que pretendan incrementar el gasto público con cargo al presupuesto general del Estado, necesariamente requieren de la iniciativa del presidente de la República ya que dicha autoridad es la competente para elaborar y ejecutar dicho presupuesto de conformidad con lo dispuesto en los artículos 147 y en la sección cuarta del capítulo cuarto de la Constitución.

26. Sin embargo, este Organismo también ha considerado que "la sola violación de una regla de trámite legislativo no implica la existencia de un vicio de inconstitucionalidad, sino que se requiere, además, que algún principio o fin subyacente a dicha regla haya sido efectivamente lesionado" (...)

28. Entonces, en este caso, para determinar si el artículo 7 de la Ley es incompatible con el artículo 135 de la Constitución, corresponde verificar: i) si aumenta el gasto público; y, en caso afirmativo, ii) si fue propuesto por iniciativa del presidente de la República o este lo consintió.

29. Es evidente que el artículo 7 de la Ley aumenta el gasto público. (...)

32. Como se puede observar, el artículo 7 de la Ley no fue propuesto por el presidente de la República. En efecto, el proyecto de ley fue propuesto por iniciativa popular y el mecanismo final de financiamiento para la elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS provino de la Asamblea Nacional. Además, es claro que el presidente de la República no consintió el financiamiento a través del presupuesto general del Estado en ningún momento. Durante el proceso de formación de la ley, el presidente no tuvo la oportunidad de hacerlo ya que el mecanismo de financiamiento final (i.e. con el presupuesto general del Estado) fue propuesto el mismo día en que la Ley fue aprobada por la Asamblea Nacional. Así, es claro que la Asamblea Nacional, en el proceso de formación del artículo 7 de la Ley, además de inobservar la regla de trámite legislativo prevista en el artículo 135 de la Constitución, socavó la rectoría de la política fiscal del Ejecutivo.

Es inconstitucional por la forma una ley que pretenda incrementar el gasto del presupuesto general del Estado y que no provenga de la iniciativa de la Presidencia de la República o no haya contado con su consentimiento.

## II. CRITERIO RELEVANTE

### **¿Es inconstitucional por la forma una ley que aumenta el gasto público, sin contar con el estudio de factibilidad financiera sobre la erogación presupuestaria?**

La Corte señaló que en la expedición de leyes que garanticen derechos fundamentales es necesario observar el principio de sostenibilidad fiscal, pues toda obligación que genere gasto público debe contar con fuentes de financiamiento. Así, para determinar que ello haya ocurrido en el proceso de formación de la ley, la Corte verificará que la Asamblea haya realizado un análisis de factibilidad financiera, mediante un proceso de deliberación seria y la identificación reflexiva de las fuentes de financiamiento:

36. La Corte Constitucional ya ha determinado el alcance de los artículos 286 y 287 de la Constitución. Al respecto, la Corte ha indicado que estas normas imponen "la necesidad de que la expedición de las leyes que garanticen los derechos fundamentales tenga en cuenta el principio de sostenibilidad fiscal, ya que esta es condición necesaria para el efectivo disfrute de tales derechos". (...)

38. (...) este Organismo ha sido claro al indicar que "no puede reducirse a un trámite burocrático en el que el ministerio rector de las finanzas públicas extiende un certificado sobre la existencia o no de fondos suficientes para cubrir las erogaciones que se proyectan". Sin embargo, el análisis de factibilidad financiera tampoco puede "ser de cualquier tipo, sino que debe demostrar que el legislador deliberó seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas e identificó reflexivamente las fuentes de su financiamiento".

39. Como se puede observar, la jurisprudencia de la Corte ha previsto parámetros para conducir el análisis del principio de sostenibilidad y la regla de que toda obligación que genere gasto público cuente con fuentes de financiamiento, desde un punto de vista formal. En efecto, este Organismo se ha enfocado en la determinación de si, en el proceso de formación de la ley, la Asamblea Nacional ha realizado un análisis de factibilidad financiera que implica haber: (i) deliberado seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas; e, (ii) identificado reflexivamente las fuentes de su financiamiento. (...)

48. A partir de la información disponible, esta Corte verifica, en cuanto al requisito (i), que la Asamblea Nacional no deliberó seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas. En efecto, la Asamblea Nacional no evaluó, en ningún momento, el impacto económico de, específicamente, cargar el costo del proceso de elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS al presupuesto general del Estado (lo cual constituiría un impacto directo y de millones de dólares en las finanzas públicas). La propuesta de acudir a dicha fuente de financiamiento surgió de último momento, a pesar de que no fue evaluada anteriormente por parte de la comisión legislativa encargada ni por el propio Pleno de la Asamblea Nacional. En ninguna etapa se contó con un pronunciamiento favorable del Ministerio de Economía y Finanzas ni con un estudio técnico que refleje el impacto económico de la propuesta para el presupuesto general del Estado específicamente. Por ejemplo, no se evaluó el impacto del proyecto de ley en las asignaciones que se realizan con el presupuesto general del Estado a las distintas instituciones del Estado y a rubros diversos que incluyen a la seguridad, la salud y la educación. (...)

50. Al respecto, para este Organismo es claro que la Asamblea Nacional incumplió el requisito (ii) ya que no identificó reflexivamente posibles fuentes de financiamiento para el mecanismo de elecciones previsto en el artículo 7 de la Ley. En efecto, en un primer momento, la comisión legislativa encargada se ratificó en su propuesta declarada inconstitucional por la Corte en el dictamen 1-24-OP/24 al sostener que el IESS debía asumir los costos de los procesos electorales para la elección de los miembros de su consejo directivo, sin crear ninguna fuente de ingresos adicional para cubrir esos rubros. La misma comisión, además, descartó con un análisis sucinto y general, la propuesta de financiamiento planteada por el representante de los propo-

nentes del proyecto de ley de iniciativa popular. Más allá de aquello, ni dicha comisión ni el Pleno de la Asamblea Nacional evaluaron posibles alternativas de financiamiento adicionales que hayan contado con estudios técnicos de factibilidad financiera.

Es inconstitucional por la forma una ley que pretenda incrementar el gasto del presupuesto general del Estado y que durante su proceso de formación no cuente con un análisis de factibilidad financiera, que comprenda un proceso de deliberación seria y la identificación reflexiva de las fuentes de financiamiento.

### **DECISIÓN:**

Aceptar la acción de inconstitucionalidad.

## **Sentencia** **51-25-IN/25**

### **(Control formal de constitucionalidad de materia económica urgente)<sup>28</sup>**

#### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció varias IN presentadas contra la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional. Los accionantes alegaron, entre otros, la transgresión del trámite de formación pues la Ley no comprendería asuntos de política económica o fiscal, sino disposiciones relacionadas principalmente con temas de seguridad y derecho penal y que estaría orientada a justificar un régimen jurídico especial por conflicto armado interno.

---

28 Seis votos a favor, sin contar con la presencia de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes. Un voto concurrente del juez constitucional Raúl Llasag Fernández y un voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy. Juez ponente: Ali Lozada Prado.

## CRITERIO RELEVANTE

### **¿La Corte puede realizar control abstracto de constitucionalidad de la condición de urgencia económica de las leyes que hayan sido aprobadas con el trámite especial?**

La Corte señaló que el artículo 140 de la CRE permite que el presidente de la República tenga la facultad para activar el procedimiento abreviado de urgencia económica, y la verificación de dicha condición –urgencia económica– forma parte del control abstracto de constitucionalidad. La Corte indicó que se considera materia económica aquellos asuntos sustantivos de política económica y la necesidad de afrontar una situación económica adversa, cuya atención inmediata justifique la reducción del procedimiento ordinario:

102. Mediante un escrito presentado en la Corte, el 01 de septiembre de 2025, la Presidencia de la República argumentó que, en el dictamen 1-23-UE/23, esta Corte habría establecido que la calificación de urgencia en materia económica constituye una atribución exclusiva del presidente de la República y que, por eso, esta Magistratura no tendría competencia para revisar si una ley aprobada mediante ese procedimiento efectivamente versa sobre materia económica y es urgente. Al respecto, se debe considerar lo siguiente:

102.1 Ese argumento omite el contexto en el que la Corte realizó dicha afirmación. El dictamen 1-23-UE/23 abordó la constitucionalidad de un decreto-ley emitido por el presidente de la República tras la disolución de la Asamblea Nacional, es decir, el dictamen se refería a un procedimiento legislativo diferente al que hoy nos ocupa (al del artículo 148 y no al del 140 de la Constitución). Por ello, la Corte respondió que “no es el caso” para descartar el argumento esgrimido entonces por la Presidencia de la República en el sentido de que “en el Dictamen 1-23- OP/23, han reconocido la facultad exclusiva del presidente de la República para calificar qué proyectos de ley considera que son urgentes en materia económica” (párr. 47).

102.2 A su vez, para comprender el dictamen 1-23-OP/23 hay que –obviamente– considerar su contexto. Allí la Corte debía decidir sobre una objeción presidencial por inconstitucionalidad en contra de un proyecto de ley que había tramitado la Asamblea Nacional. Para ello, una de las cuestiones

que se debía dilucidar era si la Asamblea podía derogar un decreto-ley, sobre materia tributaria, que había sido aprobado porque la Asamblea Nacional no se pronunció dentro de los 30 días exigidos por el artículo 140 de la Constitución. (...)

102.3 Como se advierte, la Presidencia ha citado de manera descontextualizada lo sostenido por esta Magistratura en el dictamen 1-23-OP/23. En esa ocasión se indicó que, frente a una controversia entre la Asamblea Nacional y el Ejecutivo, el artículo 140 de la Constitución reconoce únicamente al presidente de la República –y a ningún otro órgano del poder público– la facultad de calificar un proyecto de ley como de urgencia económica y, con ello, activar el procedimiento abreviado, en el cual se reduce el tiempo de deliberación democrática. Sin embargo, no se ha afirmado que dicha calificación queda exenta del control constitucional por parte de esta Corte.

102.4 En opinión de esta Corte, el artículo 140 condiciona el ejercicio de esa facultad privilegiada del presidente de la República para activar el procedimiento abreviado a que el proyecto sea “de urgencia económica”. Como ocurre con cualquier otro precepto constitucional, la verificación de que esa condición se cumpla forma parte del control de constitucionalidad de competencia de esta Magistratura. Ninguna norma constitucional lo excluye de ese control. Lo que es apenas coherente con la idea de Estado constitucional, pues lo contrario vendría en una habilitación para que cualquier proyecto de ley de iniciativa presidencial evite el trámite ordinario con el solo requisito de que el proponente lo etiquete de urgencia en materia económica, incluso si eso es falso. Esto trastocaría el equilibrio de poderes, atentaría gravemente contra la representación y la deliberación democráticas y socavaría el principio de interdicción de la arbitrariedad. (...)

121. Sobre lo que debe considerarse materia económica, el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“LOFL”) delimita de manera precisa el ámbito de aplicación de este procedimiento excepcional. Conforme a esa disposición, los proyectos de ley calificados como urgentes en materia económica deben: referirse a aspectos sustantivos de la política económica, y requerir de un trámite expedito para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o enfrentar una situación económica adversa. En consecuencia, para que la materia sea económica, es indispensable la concurrencia de ambos requisitos:

121.1 En primer lugar, el proyecto debe versar sobre aspectos sustantivos de la política económica definidos por los artículos 284 y 285 de la Constitución. El primero establece los objetivos generales de la política económica estatal y el segundo fija los específicos de la política fiscal, entre ellos el equilibrio de las finanzas públicas.

121.2 En segundo lugar, el trámite excepcional debe responder a la necesidad de afrontar una situación económica adversa, cuya atención inmediata justifique la reducción del procedimiento ordinario.

122. Respecto del primer requisito, como se analizó previamente, el eje temático de la LOSN es el establecimiento de un "régimen jurídico especial" para enfrentar situaciones de "conflicto armado interno" y combatir el "crimen organizado" y los "grupos armados organizados". Su finalidad central es mitigar la grave inseguridad que atraviesa el país, a la que la LOSN asocia con un escenario de presunto conflicto armado interno. Este examen muestra que ni el eje temático ni la finalidad de la LOSN guardan relación con los aspectos sustantivos de la política económica o fiscal previstos en los artículos 284 y 285 de la Constitución. De igual forma, en la audiencia pública la defensa técnica de la Asamblea Nacional y de la Presidencia de la República tampoco pudo justificar el contenido económico de la ley impugnada. Y, respecto del segundo requisito, tampoco se ha justificado la existencia de una "situación económica adversa", a cuya superación se dirija el mencionado núcleo de la LOSN.

123. En consecuencia, la LOSN no puede considerarse una ley de carácter económico en los términos que la Constitución y la LOFL exigen para el trámite abreviado. La falta de este presupuesto impide continuar con el análisis de la urgencia, ya que dicha condición solo cobra sentido cuando previamente se ha demostrado el carácter económico de la materia.

## **DECISIÓN**

Declarar la inconstitucionalidad por la forma de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional.

La Corte sí puede realizar control abstracto de constitucionalidad de la condición de urgencia económica de aquellas leyes que hayan sido aprobadas con el trámite especial correspondiente a esa condición. La Corte verifica que la materia corresponda a económica mediante dos supuestos: i) que los asuntos sustantivos sean de política económica; y, ii) que exista una necesidad de afrontar una situación económica adversa de atención inmediata.

## **Sentencia** **52-25-IN/25**

**(Principio de publicidad y deliberación democrática en el procedimiento de formación de la ley urgente económica, cuando se introducen cambios de último momento y escrutinio del principio de unidad de materia)<sup>29</sup>**

### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció varias IN presentadas contra la Ley Orgánica de Integridad Pública. Las y los accionantes alegaron principalmente violaciones al trámite de formación de la ley urgente económica, relacionadas con los principios de unidad de materia y publicidad.

De esta sentencia se extraerán dos criterios relevantes.

### **I. CRITERIO RELEVANTE**

**¿Es inconstitucional por la forma una ley urgente económica en cuyo trámite de formación se haya sometido a votación el proyecto que contiene incluso-**

---

<sup>29</sup> Seis votos a favor, sin contar con la presencia de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes. Un voto concurrente del juez Jorge Benavides Ordóñez y un voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy. Juez ponente: José Luis Terán Suárez.

## **nes de último momento durante el segundo debate del Pleno de la Asamblea Nacional, sin que estas fueran previamente conocidas por las y los asambleístas?**

La Corte señaló que el análisis de constitucionalidad formal debe asegurar que el proceso de formación de las leyes haya sido plural, informado y abierto, con lo cual se cumpla con el principio de deliberación democrática que es inseparable del principio de publicidad. Indicó que el control formal de constitucionalidad supone: i) la verificación de la existencia de una transgresión a una regla del trámite del proceso de formación normativa; y, ii) el socavamiento a un principio constitucional, por ejemplo, el principio de publicidad. En tal contexto, consideró que en el caso se socavaron los principios de deliberación democrática y publicidad pues durante el segundo debate se introdujeron modificaciones sustantivas al texto del informe, mediante moción desde el Pleno, sin respetar el trámite legislativo. Dicho trámite suponía la remisión a la comisión y la difusión a todas y todos los asambleístas; pese a ello, se sometió a votación del Pleno el texto íntegro del proyecto con las inclusiones último momento, lo cual es una transgresión al proyecto de formación de ley:

266. El principio de deliberación democrática no se ve afectado únicamente cuando se desconoce la unidad de materia en la tramitación de las leyes, sino también cuando se producen actos u omisiones que impiden la existencia real de un debate informado y plural. La democracia deliberativa exige que tanto los representantes, como la ciudadanía puedan conocer oportunamente los cambios introducidos en los textos legislativos, a fin de discutirlos de manera razonada y abierta. En este sentido, el principio de publicidad guarda un ligamen inseparable con la deliberación democrática, pues solo a través de la difusión previa y suficiente de la información normativa es posible que exista un debate efectivo. (...)

269. Así, el examen de un vicio de inconstitucionalidad formal requiere confrontar el procedimiento de formación de la ley con los principios y fines sustanciales que lo regulan. En palabras de este Organismo:

[...] la violación de una regla del trámite legislativo no es necesaria ni suficiente para que la Corte declare dicho vicio: no es necesaria porque, aunque no hubiera violación de una regla tal, bastaría con la afectación a un principio o fin de carácter constitucional para que el procedimiento sea inconstitucional; y no es suficiente porque, incluso si hubiera una violación de una regla de trámite, sería preciso que también se afecte el principio o fin al que sirve dicha regla para que el procedimiento sea inconstitucional. De manera que lo suficiente y necesario para que una acusación de inconstitucionalidad por la forma proceda es el socavamiento de un principio o fin constitucional relativo al procedimiento de formación de la ley.

270. En consecuencia, el análisis de constitucionalidad formal debe asegurar que el proceso legislativo haya respetado las condiciones mínimas para un debate abierto, informado y plural, en el que las reglas procedimentales permitan el cumplimiento efectivo de la democracia deliberativa condición esencial para la validez de las leyes en un Estado constitucional de derechos y justicia. (...)

285. (...) se observa que en el desarrollo del segundo debate del proyecto de LOIP se incorporaron cambios al proyecto remitido con el informe para segundo debate, sin embargo de lo cual, la ponente, inobservando el mandato expreso del inciso octavo del artículo 62 de LOFL, no solicitó "[...] la suspensión del punto del orden del día [...] a fin de que la comisión analice y apruebe la incorporación de los cambios sugeridos", sino que por el contrario, mocionó la aprobación del texto íntegro de la LOIP con los cambios incorporados en la misma sesión.

286. Al respecto, es preciso resaltar que el control formal de constitucionalidad supone, por una parte, la verificación de la existencia de una transgresión a una regla de trámite del proceso de formación normativa, lo cual debe responder a la normativa que regula el accionar de la Función Legislativa vigente a la época de formación del proyecto de la LOIP. En este sentido, para el caso de leyes calificadas de urgencia en materia económica, resulta aplicable el artículo 62 de la misma ley, que ya desde la reforma introducida mediante Ley Orgánica Reformatoria de la LOFL, publicada en el Registro Oficial No. 326 de 10 de noviembre de 2020, establece expresamente la necesidad de que los cambios fueran conocidos por la comisión respectiva. De esta manera, a la fecha de tramitación de la LOIP (junio de 2025), dicho texto

del artículo se encontraba vigente, por lo que no existe duda acerca de cuál era la normativa aplicable.

288. En función de las consideraciones que anteceden, se determina la inobservancia de la regla de trámite del procedimiento de formación de la Ley, contenida en el inciso octavo del artículo 62 de la LOFL, por lo que corresponde a este Organismo determinar si dicha transgresión comporta un socavamiento del principio de publicidad y del principio de deliberación democrática, que como se ha expresado previamente, se encuentran relacionados, pues solo a través de la difusión previa y suficiente de la información normativa es posible que exista un debate efectivo.

289. Sobre el principio de deliberación democrática, es preciso reiterar que también se vería afectado cuando se producen actos u omisiones que impiden la existencia real de un debate informado y plural, en el que tanto los representantes, como la ciudadanía puedan conocer oportunamente los cambios introducidos en los textos legislativos, a fin de discutirlos de manera razonada y abierta.

290. Por otra parte, como se ha indicado previamente, para verificar el cumplimiento del principio de publicidad en los términos dispuestos en el artículo 115 de la LOGJCC, este Organismo debe constatar, entre otras cosas, que: i) los proyectos parlamentarios sean dados a conocer con la antelación debida al inicio del debate y aprobación parlamentaria; y, ii) las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todos los asambleístas. (...)

292. Conforme se ha expresado en los párrafos que anteceden, la finalidad de la norma transgredida es precisamente evitar inclusiones de último momento, que eviten que los cambios realizados sean conocidos por el Pleno, constituyéndose en una medida idónea y eficaz que busca que las modificaciones que se introduzcan sean conocidas por los legisladores, garantizando la debida conformación de la voluntad democrática.

293. Lo anterior toma mayor importancia si se considera que la regla transgredida busca ordenar y proteger el segundo debate legislativo, que corresponde a la fase constitutiva del debate parlamentario (en la que se aprueba la ley), y que las consecuencias de su inobservancia son mayores por las limitaciones temporales propias del procedimiento de formación de una ley

calificada de urgente en materia económica, que suponen menor posibilidad de discusión y participación de los legisladores, más aún, cuando la aprobación de la ley impugnada ha sido producto de una votación sobre un texto íntegro y no por artículos, lo que afecta también al principio de deliberación democrática.

294. De todo lo anterior, este Organismo concluye que se inobservó el inciso octavo del artículo 62 de la LOFL, y como consecuencia de aquello se socavaron los principios de deliberación democrática y publicidad, ya que, durante el segundo debate, se introdujeron modificaciones sustantivas al texto del informe mediante moción desde el Pleno, sin remisión previa a la comisión ni difusión oportuna a todas y todos los asambleístas; pese a ello, se sometió a votación el "texto íntegro" del proyecto con "las inclusiones [...] debatidas" en ese mismo acto. Ello contraviene el artículo 115 de la LOGJCC, que exige garantizar (i) la entrega con antelación debida de los proyectos sometidos a debate y (ii) que las modificaciones introducidas sean conocidas por todas y todos los asambleístas. (...)

295. Este déficit no es de mero trámite. Al aprobarse un "texto íntegro" con enmiendas de última hora, no conocidas ni discutidas, se impidió un debate informado, razonado y plural, degradando la función de control recíproco entre legisladores y la participación indirecta de la ciudadanía. En los términos del artículo 76.7 de la LOGJCC, la inobservancia procedimental transgredió los fines sustantivos que protegen las reglas de publicidad y deliberación: permitir que el Parlamento y la ciudadanía comprendan, contrasten y decidan sobre el alcance de las normas y de sus modificaciones. (...)

Sí, es inconstitucional por la forma una ley urgente económica en cuyo trámite de formación se haya sometido a votación el proyecto que contiene inclusiones de último momento, durante el segundo debate del Pleno de la Asamblea Nacional, sin que las mismas hayan sido previamente difundidas a todas y todos los asambleístas para sostener una deliberación democrática.

## II. CRITERIO RELEVANTE

### **¿Cuál es el escrutinio con el que se analiza el principio de unidad de materia en el procedimiento abreviado de formación de ley de urgencia económica?**

La Corte señaló que existen distintos grados de intensidad en el escrutinio del principio de unidad de materia en el proceso de formación de la ley. Así, en el procedimiento ordinario en el que hay más garantías de deliberación democrática, el escrutinio es de intensidad intermedia; mientras que, en el procedimiento abreviado de urgencia económica, el escrutinio es riguroso pues en este por las limitaciones temporales se reducen las posibilidades de discusión y participación de los legisladores y la ciudadanía, pese a los temas complejos que suelen abarcar:

299. Al someter una norma de origen parlamentario al examen del principio de unidad de la materia, esta Corte ha reconocido distintos grados de intensidad en el escrutinio según el procedimiento seguido. En el procedimiento ordinario de formación de las leyes, donde existen mayores garantías institucionales para la deliberación democrática, el escrutinio es de “intensidad intermedia”: se debe “garanti[zar] las competencias legislativas en la construcción de la norma, a la vez que resguarde el principio de unidad de materia legislativa”, evitando “aplicar criterios tan laxos como para justificar cualquier tipo de conexidad, aun si esta no sea razonable, o aplicar criterios tan rígidos como para excluir conexidades razonables”. Bajo este entendimiento, el principio se reputa vulnerado cuando un precepto resulta objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que forma parte.

300. No obstante, cuando el proyecto se tramita bajo el procedimiento abreviado temporalmente de urgencia en materia económica conforme el artículo 140 de la Constitución, corresponde aplicar un control riguroso. Ello obedece a que, las fuertes limitaciones temporales propias de este trámite reducen las posibilidades de discusión y participación tanto de los legisladores, como de la ciudadanía, pese a la complejidad de los asuntos que suelen abarcar. En consecuencia, se impone un escrutinio más exigente del principio de unidad normativa para asegurar que no se introduzcan dispersiones temáticas inadecuadas que impidan arribar a consensos políticos dentro del plazo constitucional y emitir una respuesta legislativa al proyecto recibido.

En tal sentido, el control del principio de unidad de la materia debe ser más riguroso que el estándar aplicable al trámite ordinario.

La Corte verifica que en el procedimiento abreviado de formación de ley de urgencia económica se haya aplicado el principio de unidad de materia mediante un escrutinio riguroso, pues existen limitaciones temporales que reducen las posibilidades de debate. Mientras que, en el procedimiento ordinario, se realiza el control mediante un escrutinio de intensidad intermedia ya que en este hay más garantías de deliberación democrática.

## **DECISIÓN**

Aceptar las demandas de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad por la forma de la ley impugnada.

### **Otros aspectos relevantes en el control abstracto de constitucionalidad de actos normativos**

Esta sección presenta sentencias que abordan aspectos relacionados con las alegaciones referentes a vulneraciones de derechos en casos concretos o la conveniencia de una norma en función de un modelo ideológico económico, la cosa juzgada absoluta y relativa, el desistimiento de IN, el requisito de argumento claro para presentar una IN, la conversión de IN a IA, la incompetencia de la Corte para revisar medidas plebiscitarias, el control de convencionalidad en control abstracto de constitucionalidad, los fundamentos de las demandas de inconstitucionalidad y la definición de cada tipo de argumento.

## Sentencia 26-18-IN/20 y acumulados

**(En la acción pública de inconstitucionalidad contra actos normativos no corresponde establecer medidas sobre casos concretos de presunta vulneración de derechos)<sup>30</sup>**

### HECHOS Y ALEGACIONES

Varias personas presentaron un total de cuatro IN en contra del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 julio de 2011, que reformó el Reglamento a la LOSEP y estableció la figura de la compra de renunciaciones obligatoria. Los accionantes alegaron, entre otras cuestiones, que lo anterior vulneró su derecho al trabajo, la seguridad jurídica, la igualdad y no discriminación, la seguridad social y el debido proceso.

### CRITERIO RELEVANTE

**¿Está facultada la Corte, al efectuar control abstracto de constitucionalidad de actos normativos, a conocer sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales en casos concretos?**

La Corte, posteriormente a realizar el análisis de constitucionalidad, consideró necesario remitirse a las alegaciones de vulneraciones de derechos por la aplicación de la disposición normativa impugnada, que los accionantes habían elevado. Así, indicó que:

176. De lo desarrollado en esta sentencia, se ha dejado claro que mediante el control abstracto de constitucionalidad no le corresponde a esta Corte

---

30 Voto unánime. Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes.

pronunciarse sobre casos particulares en que se haya aplicado la disposición cuestionada, sino verificar si existen contradicciones entre la norma impugnada y la Constitución. Es así como no se han tomado en cuenta los argumentos que buscan que se analice situaciones particulares, debido a que la acción de inconstitucionalidad no le permite a la CCE desarrollar un análisis en tal sentido.

177. Por otro lado, por medio del control abstracto de constitucionalidad, se ha concluido que, la inclusión del carácter obligatorio de la compra de renuncias con indemnización en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 vulnera los derechos al trabajo y a la seguridad jurídica en relación con las normas de la Constitución que reconocen la estabilidad laboral de los servidores públicos y los principios de los derechos laborales. (...)

187. En este punto, esta Corte enfatiza nuevamente que mediante esta acción no corresponde establecer medidas sobre casos concretos ni encuentra razones suficientes para retrotraer los efectos de la declaratoria de inconstitucional pese a que ha sido expresamente solicitada toda vez que las condiciones institucionales, financieras y administrativas de las instituciones del sector público han cambiado desde la emisión de la norma impugnada. Lo contrario significaría establecer mediante una acción que no le faculta a ello una serie de disposiciones concretas dirigidas a una eventual transición que afectaría de forma desmedida la normal marcha de la administración pública y la aplicación de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes (...).

## DECISIÓN

Aceptar parcialmente las acciones públicas de inconstitucionalidad, modificar el artículo que permanece vigente y establecer efectos generales hacia el futuro<sup>31</sup>.

---

31 Este criterio también se puede ver, como un obiter dictum, en la sentencia 4-13-IA/20, que consta en esta misma guía.

Mediante el control abstracto de constitucionalidad de normas, la Corte si bien puede identificar afectaciones generales a derechos, derivadas de las normas impugnadas, no puede resolver sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales en casos particulares.

## **Sentencia** **76-20-IN/24**

**(La CC está impedida de pronunciarse sobre la conveniencia de una norma en función de un determinado modelo ideológico en lo económico)<sup>32</sup>**

### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció una IN presentada en contra de varios artículos de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas (LOOFP), que reformó el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP). Entre otros, los accionantes alegaron que las normas impugnadas preveían un modelo ideológico distinto al consagrado en la CRE que se fundamenta en el papel protagónico del Estado en la economía, la coexistencia de diferentes formas de propiedad de los medios de producción y la redistribución del ingreso y la riqueza a través de una política tributaria progresiva.

### **CRITERIO RELEVANTE**

**¿La Corte puede pronunciarse sobre la conveniencia o inconveniencia de una norma en función de un determinado modelo ideológico en lo económico?**

---

32 Ocho votos a favor, sin contar con la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.  
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

La Corte señaló que está impedida de pronunciarse sobre la conveniencia de las normas impugnadas o su aplicación a casos prácticos y menos referirse a un modelo económico que, a juicio de los accionantes, sería errado. Por lo anterior:

49. Al respecto, es necesario reiterar que esta Corte está impedida de pronunciarse sobre la conveniencia de una norma, la aplicación de las LOOFP en casos prácticos y, peor aún, de lo que, para los accionantes, sería incorrecto en función de determinada ideología. No corresponde a esta Corte, a través de esta acción, analizar presuntas afectaciones de derechos constitucionales en casos concretos pues, para ello, existen las vías pertinentes en el ordenamiento jurídico; tampoco corresponde analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica o si esta es correcta o incorrecta.

50. No le compete a esta Corte referirse a lo que, a juicio de los accionantes, es un modelo económico errado o acerca de una validación o no de lo que los accionantes creen que es “neoliberalismo”. La Corte no podría considerar que la Constitución en sí misma es una medida afín a un determinado movimiento político y que una reforma legal por parte de un movimiento distinto al de los accionantes es inconstitucional por ese motivo (...).

## **DECISIÓN**

Desestimar la acción de inconstitucionalidad.

Mediante el control abstracto de constitucionalidad de normas, la Corte no puede pronunciarse sobre la conveniencia de una norma, ni sobre la aplicación de normas a casos prácticos y menos aún en función de una determinada ideología.

## Sentencia 67-19-IN/24

### (Cosa juzgada absoluta y relativa en el control abstracto de constitucionalidad de actos normativos)<sup>33</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una acción pública de inconstitucionalidad respecto del fondo de los artículos 300 y 301.2 del COIP, relacionados con los delitos de receptación aduanera y contrabando. Los accionantes alegaron la contravención de la presunción de inocencia al imponer una carga probatoria a la persona procesada y no al órgano acusador.

#### CRITERIO RELEVANTE

#### **¿Qué significa la cosa juzgada absoluta y la cosa juzgada relativa en el control abstracto de constitucionalidad?**

La Corte estableció que la constitucionalidad del artículo 301.2 del COIP había sido analizada previamente con los mismos cargos y preceptos constitucionales que motivaron este caso, por lo cual se produjo la existencia de cosa juzgada constitucional relativa. Sobre la cosa juzgada, la Corte señaló que esta puede ser absoluta o relativa. Es absoluta cuando se dictamina que la norma es constitucional o inconstitucional en su totalidad y frente a todo el texto constitucional. Es relativa cuando se analiza la constitucionalidad de la norma impugnada de forma parcial, con relación a determinados preceptos constitucionales o cuando se dilucidan ciertos aspectos, por lo cual habría la posibilidad de volver a analizar la norma por otros cargos no desarrollados previamente:

---

33 Voto unánime. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

12. En cuanto a la cosa juzgada constitucional, este Organismo ha señalado que esta puede ser absoluta o relativa. Sobre la cosa juzgada absoluta ha manifestado que "opera cuando el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una disposición, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es constitucional o inconstitucional en su totalidad y frente a todo el texto constitucional". Mientras que, la cosa juzgada constitucional relativa, se configuraría:

cuando en la sentencia constitucional se analizó la constitucionalidad del precepto impugnado de forma parcial, esto es si el análisis de compatibilidad se realizó en relación a determinados preceptos constitucionales o si sólo se dilucidaron ciertos aspectos y ha quedado abierta la posibilidad de que la norma sea inconstitucional por otros cargos no desarrollados en la sentencia. Es por esto que, el efecto de cosa juzgada constitucional relativa **impide presentar demandas de inconstitucionalidad contra la misma norma únicamente por los cargos y preceptos constitucionales analizados en la sentencia.**

13. Con relación a ello, se anota que el artículo 96 de la LOGJCC relativo al control abstracto de constitucionalidad, dispone que "[l]as sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada". En idéntico sentido, el artículo 143.1 de la LOGJCC, mismo que versa sobre el control concreto de constitucionalidad, ha establecido que: "[e]l fallo de la Corte Constitucional tendrá los siguientes efectos: 1. Cuando se pronuncie sobre la compatibilidad de la disposición jurídica en cuestión con las normas constitucionales, **el fallo tendrá los mismos efectos de las sentencias en el control abstracto de constitucionalidad**". De ahí que las sentencias dictadas en el ejercicio de control concreto de constitucionalidad también pueden surtir efectos de cosa juzgada constitucional. Eso último ha sido admitido en la jurisprudencia constitucional en varias ocasiones.

14. Así, en el caso *in examine*, se tiene que una de las normas impugnadas es el artículo 301.2 del COIP, específicamente, en lo que atañe a la frase "siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías dentro de las setenta y dos horas posteriores al descubrimiento" (párr. 5 *supra*), toda vez que consideran los accionantes que dicho texto contraviene el principio de inocencia reconocido como garantía del debido proceso en el artículo 76.2 de la CRE.

15. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia 14-19-CN/20 analizó la constitucionalidad del extracto normativo precitado a la luz del principio de inocencia (...)

16. En mérito del razonamiento antepuesto, en la sentencia 14-19-CN/20, este Organismo resolvió [la cuestión planteada]

17. De este modo se comprueba que la sentencia 14-19-CN/20 surte efectos de cosa juzgada constitucional relativa al haber examinado los mismos cargos y preceptos constitucionales que motivaron el presente caso, en lo referente a la impugnación de la frase "siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías dentro de las setenta y dos horas posteriores al descubrimiento" (párr. 5 supra), contenida en el artículo 301.2 del COIP.

18. Así las cosas, al observarse que el único elemento del tipo cuya constitucionalidad fue impugnada en el artículo 300 del COIP, a saber, el referente a la justificación del origen lícito de las mercancías por parte de los sujetos activos de los tipos penales, no ha sido reformado tras las adiciones introducidas por la Ley Orgánica que Reforma Diversos Cuerpos Legales para Reforzar la Prevención y el Combate al Comercio Ilícito, Fortalecer la Industria Nacional y Fomentar el Comercio Electrónico, publicada en el Registro Oficial Quinto Suplemento 525 de 27 de agosto de 2021; la Corte pasará a pronunciarse exclusivamente sobre los cargos dirigidos a objetar la constitucionalidad de dicho elemento, sin perjuicio de la configuración actual del tipo penal previsto en el 300 del COIP.

## **DECISIÓN**

Declarar que la norma penal sustantiva contenida en el artículo 300 del COIP no configura per sé una presunción de culpabilidad sino que identifica un primer indicio que habilita a la Fiscalía General del Estado al inicio de la acción penal.

Cuando la Corte revisa si una norma respeta la CRE, puede determinar que ya se ha tomado una decisión previa sobre ese tema. A eso se le llama cosa juzgada. La cosa juzgada puede ser absoluta, cuando la Corte ya decidió que toda la norma es constitucional o inconstitucional, considerando todo el contenido de la CRE. En este caso, ya no se puede volver a discutir. La cosa juzgada puede ser relativa cuando la Corte solo revisó una parte de la norma o la comparó solo con ciertos artículos de la CRE, por lo cual, es posible que adelante se vuelva a analizar esa misma norma, pero por otros motivos que no se revisaron antes.

## Sentencia **36-18-IN/24**

### (No cabe el desistimiento de una IN)<sup>34</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció dos IN acumuladas en contra de varias disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Posteriormente, los accionantes presentaron una solicitud de desistimiento de la IN.

#### CRITERIO RELEVANTE

#### **¿Cabe el desistimiento de una acción pública de inconstitucionalidad contra actos normativos?**

La Corte señaló que no existe disposición legal que permita la autorización de peticiones de desistimiento de una IN y que al tratarse de una

---

<sup>34</sup> Seis votos a favor, sin contar con la presencia de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Dos votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Jhoel Escudero Soliz. Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes.

acción pública en defensa de la supremacía de la Constitución y no de un litigio entre partes, no cabe pronunciarse sobre tales peticiones:

68. Al respecto, cabe indicar que la LOGJCC no establece disposición alguna que autorice el desistimiento de la acción pública de inconstitucionalidad. El control abstracto de constitucionalidad otorga a las y los ciudadanos la legitimidad para accionar en defensa de la supremacía de la Constitución, la unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico. La acción de inconstitucionalidad de actos normativos es pública y no es un litigio *inter partes*, de ahí que no cabe pronunciarse sobre el desistimiento en esta causa.<sup>35</sup>

## DECISIÓN

Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.<sup>36</sup>

No cabe el desistimiento de una acción pública de inconstitucionalidad contra actos normativos.

## Sentencia 31-17-IN/23

### (Carga argumentativa para presentar una IN)<sup>37</sup>

## HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN contra el Decreto Ejecutivo No. 1395 que determinó el límite territorial entre las provincias de Guayas y Cañar. Los

---

35 Este criterio existe también en la sentencia 10-12-IN/20 cuyo párrafo 10 señaló que la LOGJCC no prevé disposición alguna que autorice el desistimiento de una IN, pues la acción de inconstitucionalidad de actos normativos no es un litigio entre partes.

36 La CC desestimó la IN luego de realizar un análisis de fondo de las normas impugnadas.

37 Ocho votos a favor. Voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

accionantes presentaron varias alegaciones relacionadas con la falta de una consulta popular sobre tal delimitación territorial, el irrespeto hacia el sentido de pertenencia a la provincia de Cañar y las vulneraciones concretas e individuales de derechos.

## CRITERIO RELEVANTE

### **¿Qué cargos no pueden ser alegados dentro del control abstracto de constitucionalidad de actos normativos?**

En el caso, la Corte estableció que no pueden ser alegados dentro del control abstracto de constitucionalidad temas como: i) la mera inconformidad con la norma impugnada; ii) la falta de confrontación de la norma con la Constitución; iii) la falta de razones por las cuales una norma es inconstitucional; iv) el examen de legalidad de la norma impugnada; y, v) las alegaciones que buscan declarar vulneraciones de derechos en casos específicos:

28. [L]a Corte, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, debe analizar posibles “incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad normativa”. En el caso de que no existan argumentos de inconstitucionalidad, la Corte entiende que debe aplicarse el principio de presunción de constitucionalidad previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC, que exige que sea el accionante quien tiene la carga de desvanecer dicha presunción.

29. Por ende —so pena de que la Corte no se pronuncie sobre el mérito de su demanda— el legitimado activo de una acción de inconstitucionalidad debe cumplir con la carga argumentativa requerida en la LOGJCC. Esta Magistratura ya ha establecido cómo debe procederse en situaciones en las que no se cumpla con dicho estándar. De hecho, en un caso extremadamente similar al que nos ocupa, en una acción de inconstitucionalidad presentada en contra del decreto ejecutivo 1393, en el que se establecía los límites entre las provincias de Esmeraldas y Pichincha, este Organismo —mediante sentencia 45-17-IN/21— manifestó que:

[E] 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.*

30. Más recientemente, en la sentencia 48-17-IN/23, esta Corte analizó una acción de inconstitucionalidad que no contenía cargos sobre los cuales fuese posible efectuar un análisis en virtud de lo establecido en el artículo 79 de la LOGJCC. En dicho caso, esta Magistratura estableció que el único cargo sobre el que podía 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". Por ende, desestimó el análisis.

31. Ahora, también escapa del ámbito del control abstracto de constitucionalidad cualquier alegación que busque un examen respecto de la legalidad de una disposición jurídica al existir mecanismos regulares para dicho efecto, así como, las alegaciones que procuren obtener la declaración de violaciones particulares a derechos cometidas por acciones u omisiones de una autoridad pública o un particular, pues estos no son objeto de análisis en el marco de la acción de inconstitucionalidad, sino que tienen su vía a través de otras garantías constitucionales e incluso mediante vía ordinaria.

32. De ahí que los cuestionamientos a situaciones concretas, que no apuntan a incompatibilidades *abstractas* entre un acto normativo (*i.e.*, el Decreto) y la Constitución no constituyen argumentos que permitan a esta Corte un análisis de inconstitucionalidad (...)

33. Esta Corte considera que el contenido de las sentencias referidas ut supra también es aplicable al presente caso. De la demanda presentada por los accionantes no se encuentran cargos que cumplan con los parámetros de claridad, especificidad y pertinencia requeridos en el artículo 79 de la LOGJCC (...)

41. En virtud de lo anterior, y al no identificar argumentos sobre una supuesta incompatibilidad *in abstracto* entre el decreto impugnado y la Constitución, la Corte se ve impedida de formular un problema jurídico en dicho sentido. Así, conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC, y la sentencia 45-17-IN/21 de esta Corte, en base al principio de presunción constitucional, el Decreto deberá presumirse tal, siendo que los accionantes no han proporcionado argumentos que cumplan con la carga argumentativa que permita vencer esta presunción.

42. Por lo anterior, y siendo que los argumentos incompletos presentados por los accionantes impiden que esta Corte formule un problema jurídico en esta acción de inconstitucionalidad, se abstiene 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.

## DECISIÓN

Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.

En una acción de inconstitucionalidad, la o el accionante debe cumplir con la carga argumentativa requerida en la LOGJCC. Cuando se incumpla con dicha carga, en aplicación del principio de presunción de constitucionalidad de la norma, la Corte puede descartar dichas alegaciones. Entre aquellas alegaciones están: i) la mera inconformidad con la norma impugnada; ii) la falta de confrontación de la norma con la Constitución; iii) la falta de razones por las cuales una norma es inconstitucional; iv) el examen de legalidad de la norma impugnada; y, v) las alegaciones que buscan declarar vulneraciones de derechos en casos específicos.

## Sentencia 97-20-IN/24

### (Conversión de una IN en una IA)<sup>38</sup>

#### CRITERIO RELEVANTE

**¿Puede una demanda que inició con la nomenclatura de una IN transformarse en una IA pese a los argumentos de los accionantes sobre la naturaleza del acto?**

La Corte realizó una distinción entre un acto normativo y un acto administrativo. Al respecto, señaló que los primeros tienen efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento y contienen un mandato de prohibición, permisión u orden. Por su parte, los segundos, provienen de una función administrativa, pueden ser de dos tipos: i) de carácter general; o, ii) con efectos individuales o plurindividuales; extinguen, crean o modifican derechos subjetivos y se agotan con su cumplimiento y de forma directa. Así, determinó que el Decreto impugnado no era un acto normativo, sino un acto administrativo con efectos generales y, en tal contexto, aun cuando los accionantes identificaron al Decreto como un acto normativo, ello no es causal de improcedencia de la acción pública de inconstitucionalidad, pues la Corte tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad tanto de actos normativos, como de actos administrativos con efectos generales, con independencia de la nomenclatura asignada al momento de la presentación de la demanda. Textualmente señaló:

43. En primer lugar, cabe distinguir los actos que provienen de una potestad normativa de aquellos que son emitidos en ejercicio de la función administrativa. Al respecto, esta Corte ha establecido que un *acto normativo*, de ma-

---

38 Los hechos y alegaciones se encuentran descritos previamente.

nera general, "es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden". En cambio, los *actos administrativos* son declaraciones de voluntad que producen "efectos jurídicos concretos, que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables, pero que se agotan con su cumplimiento y de forma directa".

44. Los actos administrativos pueden ser de dos tipos: de carácter general y con efectos individuales o plurindividuales. Esta Corte los ha diferenciado de la siguiente forma:

**Los actos administrativos de carácter general** son aquellos que se emiten para ejecutar la voluntad del Estado ante un supuesto genérico, pues son "dirigidos desde la administración en forma indeterminada hacia los administrados en tal modo regulan, disponen, habilitan o impiden la adopción de ciertas conductas temporalmente de los administrados o inclusive hacia la propia administración", no gozan de permanencia en el orden jurídico y, por ello, se agotan con su cumplimiento.

**Los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales**, en cambio, "se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo" y producen "efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables".

45. En el presente caso, el Decreto 1094 no puede ser entendido como un acto normativo toda vez que se agota con su cumplimiento. (...)

47. Ahora, en la medida en que se agota en su cumplimiento y expresa la voluntad unilateral del Estado, el Decreto 1094 debe ser entendido como un acto administrativo. Corresponde, entonces, determinar si sus efectos son de carácter general, individual o plurindividual. Este Organismo encuentra que el acto impugnado, al autorizar, con carácter excepcional, la delegación a la iniciativa privada de la gestión conjunta de la Refinería Esmeraldas con EP Petroecuador (artículo 1); establecer condiciones y parámetros para el ejercicio de la delegación concreta (artículo 2); y determinar las entidades responsables de la ejecución del Decreto 1094 (disposición final), habilita y ordena conductas temporales a la propia administración y a "la empresa

privada" sin determinar sujetos concretos. Considerando lo establecido en el párrafo 44 *ut supra*, el acto impugnado no está dirigido contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificados o identificables.

48. En esa línea, este Organismo encuentra que el Decreto 1094 es un acto administrativo con efectos generales, que es susceptible de control abstracto de constitucionalidad.

49. En concordancia con lo establecido en la sentencia 8-20-IA/20, es preciso tener en cuenta que esta Corte es competente para conocer las acciones públicas de inconstitucionalidad respecto de los actos normativos y de los actos administrativos con efectos generales, conforme a los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la LOGJCC. Entonces, el que los accionantes hayan considerado al Decreto 1094 como un acto normativo, no es causal de improcedencia de la acción pública de inconstitucionalidad, pues esta Corte tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad tanto de actos normativos, como de actos administrativos con efectos generales. En esa línea, con independencia de la nomenclatura asignada al momento de la presentación de la demanda, con base en los principios de formalidad condicionada y economía procesal, establecidos en los numerales 4 y 7 de la LOGJCC, esta Corte ejercerá el control abstracto de constitucionalidad del acto impugnado.

Sí, es posible analizar una demanda en la que se impugne un acto administrativo con efectos generales (IA) a través de una IN, pues la Corte tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad tanto de actos normativos, como de actos administrativos con efectos generales, con independencia de la nomenclatura asignada al momento de la presentación de la demanda.

## Sentencia 1-19-IN/24

### (Incompetencia de la Corte para revisar propuestas y medidas plebiscitarias que ya fueron objeto de dictamen previo de constitucionalidad)<sup>39</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN en contra de varios artículos y disposiciones de la Ley Orgánica para la Aplicación de la consulta popular efectuada el 19 de febrero del 2017, relacionados con la prohibición de ocupación y desempeño de cargos en el sector público por parte de las personas que tengan bienes en paraísos fiscales. Los accionantes alegaron que dicha normativa transgredía, por discriminatoria, el derecho de participación de las personas.

#### CRITERIO RELEVANTE

**¿La Corte puede pronunciarse sobre propuestas y medidas plebiscitarias que ya fueron sometidas a control abstracto de constitucionalidad y que fueron aprobadas por la ciudadanía en consulta?**

La Corte señaló que la prohibición de desempeñar un cargo público, para quienes tengan bienes en paraísos fiscales, ya fue sometida a control constitucional integral cuyo dictamen tiene el carácter definitivo, por lo cual, no tiene competencia para revisar nuevamente la propuesta y las medidas plebiscitarias a adoptar cuando aquellas ya fueron objeto de un dictamen previo de constitucionalidad y de un pronunciamiento popular favorable. Además, indicó que en caso de plantearse una acción

---

<sup>39</sup> Siete votos a favor, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

pública inconstitucionalidad contra una ley aprobada como resultado de una consulta popular, la Corte deberá comprobar si dicha ley se encuentra dentro del margen del objeto del control previo y lo consultado a la ciudadanía o si existe excesos por parte de la Asamblea Nacional y solo en este segundo supuesto deberá pronunciarse:

5. Ahora bien, respecto al caso concreto, toda vez que es atinente a un ejercicio de control posterior de normas legislativas emitidas en cumplimiento de una consulta plebiscitaria, este Organismo considera necesario reparar en algunos parámetros aplicables a esta clase de causas. (...)

7. En el caso *in examine*, las normas legales impugnadas son el resultado de la consulta popular de 19 de febrero de 2017, donde se preguntó a la ciudadanía y aquella aprobó:

¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales? (...)

10. Lo visto, permite comprender que el marco jurídico que formó el núcleo de la medida plebiscitada, a saber, la prohibición de desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, para quienes tengan bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales, ya fue sometida a un ejercicio de control constitucional integral cuyo dictamen tiene el carácter definitivo.

11. De este modo, resulta improcedente que, en el presente ejercicio de control abstracto y posterior de constitucionalidad, este Organismo vuelva a analizar y a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la prohibición descrita en el párrafo precedente, teniendo en consideración que aquella ya superó un ejercicio de esta naturaleza; e incluso podría implicar un fraude a la voluntad popular.

12. Con ello, esta Magistratura advierte que a través de una acción pública inconstitucionalidad, la Corte no tiene competencia para revisar nuevamente la propuesta y las medidas plebiscitarias a adoptar cuando aquellas ya fueron objeto de un dictamen previo de constitucionalidad y de un pronunciamiento popular favorable. Por consiguiente, en caso de plantearse una

acción pública inconstitucionalidad contra una ley aprobada como resultado de una consulta popular, este Organismo deberá comprobar si dicha ley se limita a lo que fue objeto del control previo y lo consultado a la ciudadanía o si, por el contrario, contiene disposiciones que exceden el margen de actuación que se le otorgó a la Asamblea Nacional en la consulta plebiscitaria. En el primer supuesto, le corresponde a la Corte inadmitir o desestimar, de ser el caso, la acción pública de inconstitucionalidad, porque no tiene competencia para realizar un nuevo control de constitucionalidad de la consulta popular. En el segundo supuesto, este Organismo deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas que correspondan.<sup>40</sup>

## DECISIÓN

Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.

La Corte no puede pronunciarse sobre propuestas y medidas plebiscitarias que ya fueron sometidas a control abstracto de constitucionalidad y que fueron aprobadas por la ciudadanía en consulta, salvo que encuentre que existieron excesos por parte de la Asamblea Nacional.

---

40 En la sentencia 56-11-IN/25 la Corte señaló que no tiene competencia para revisar nuevamente una propuesta y medidas plebiscitarias a adoptar cuando aquellas ya fueron objeto de un dictamen favorable previo de constitucionalidad y de un pronunciamiento popular favorable. Dijo que un nuevo análisis sobre el tema consultado procedería únicamente en caso de plantearse una nueva consulta popular y que procede el control de constitucionalidad sobre las disposiciones jurídicas adoptadas luego de la consulta popular.

## Sentencia 20-12-IN/20

### (Control de convencionalidad en el control abstracto de constitucionalidad)<sup>41</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN en contra del Acuerdo No. 080 del Ministerio del Ambiente expedido en el 2010, que declaró como Bosque y Vegetación Protector al área denominada Triángulo de Cuembí, en una extensión aproximada de 104.338 hectáreas, localizada en la provincia de Sucumbíos. Los accionantes alegaron que tal declaratoria vulneró varios derechos constitucionales de las comunidades de nacionalidad Kichwa, entre ellos, el derecho a ser consultados.

#### CRITERIO RELEVANTE

#### **¿La Corte puede recurrir a instrumentos internacionales de derechos humanos cuando realiza control abstracto de constitucionalidad?**

La Corte citó el Convenio No. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas e indicó que los mismos forman parte del bloque de constitucionalidad y, por ende, son normas constitucionales. Dijo que en aplicación directa del Convenio No. 169 de la OIT, procede la consulta prelegislativa previo a la emisión de toda medida legislativa o administrativa que tenga la potencialidad de afectar derechos colectivos. Y, reiteró el criterio de la sentencia 023-17-SIN-CC en la cual se determinó que la norma del Convenio

---

41 Cinco votos a favor, un voto concurrente del juez Alí Lozada Prado, dos votos salvados de los jueces Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesántez y un voto en contra del juez Enrique Herrera Bonnet. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

169 es más amplia que la norma constitucional en cuanto al objeto de consulta, por lo cual, en uso de los principios de aplicación directa e inmediata de las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y el de aplicación de la norma más favorable para la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, la obligación de consultar no se extiende únicamente a los actos normativos legales, sino a aquellos promulgados por autoridades administrativas:

90. Con respecto al segundo punto, cabe resaltar que el Convenio No. 169 de la OIT, del cual el Ecuador es parte desde 1999, establece que *“los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean **medidas legislativas o administrativas** susceptibles de afectarles directamente”*. Similarmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante, “DNUDPI”) establece que *“[l]os Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar **medidas legislativas o administrativas** que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”*.

91. De hecho, mediante sentencia No. 023-17-SIN-CC, de 26 de julio de 2017, la Corte Constitucional notó que

*la norma establecida en el Convenio 169 es más amplia [que el artículo 57 numeral 17 de la Constitución] en cuanto al objeto de consulta. Así, además de “legislativas”, la norma convencional incluye a las medidas “administrativas” que puedan afectarles. Es así que esta Corte, en uso de los principios de aplicación directa e inmediata de las normas contenidas en instrumentos internacionales de derechos humanos y el de aplicación de la norma más favorable para la efectiva vigencia de los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 11 numerales 3 y 5 y 426 de la Constitución de la República, considera que la obligación de consultar no se extiende únicamente a los actos normativos que hayan seguido el proceso de formación de la ley; sino también, mutatis mutandis, aquellos promulgados por las autoridades administrativas en uso de sus atribuciones constitucionales y legales.*

92. En consecuencia, como se desprende de los instrumentos internacionales citados, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad y por ende son normas constitucionales, así como del propio texto constitucional, el derecho a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos, no se limita a la adopción de medidas expedidas por el órgano legislativo sino, de manera general, a medidas normativas y administrativas. No existe en el texto constitucional limitación alguna para considerar que este derecho no resulte aplicable a la expedición de otros actos normativos expedidos por parte de cualquier órgano con potestad normativa o administrativa. Por el contrario, en aplicación directa del Convenio No. 169 de la OIT, procede la consulta prelegislativa previo a la emisión de toda medida legislativa o administrativa que tenga la potencialidad de afectar derechos colectivos, los cuales se encuentran taxativamente enumerados en la Constitución ecuatoriana y en los instrumentos internacionales aplicables.

93. En este sentido, esta Corte reitera el criterio contenido en la sentencia No. 023-17-SIN-CC, en cuanto establece que la Asamblea Nacional no es el único sujeto obligado a consultar previo a la emisión de una ley que afecte derechos colectivos, y reconoce que el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas consagrado en el artículo 51.17 de la Constitución incluye el ser consultados previo la adopción de cualquier acto, por parte de cualquier autoridad administrativa, que pudiese afectar los derechos colectivos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales aplicables. Además, esta Corte aclara que esta forma de consulta procederá siempre y cuando, para la emisión de dicho acto, no exista una forma específica de consulta, tal como la consulta previa.

## **DECISIÓN**

Declarar la inconstitucionalidad por el fondo y la forma del Acuerdo No. 080 expedido por el Ministerio del Ambiente en 2010.

La Corte sí puede recurrir a instrumentos internacionales de derechos humanos cuando realiza control abstracto de constitucionalidad e incluso aplicarlos para la resolución del tema analizado, cuando son más favorables para la vigencia de los derechos constitucionales, pues estos forman parte del bloque de constitucionalidad.

## Sentencia 74-21-IN/25

### (Fundamentos de las demandas de inconstitucionalidad)<sup>42</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció varias IN presentadas contra el Reglamento a la Ley de Arbitraje y Mediación. Las alegaciones fueron dirigidas, en general, para salvaguardar los principios arbitrales y el arbitraje como medio de solución de conflictos reconocido en la CRE, incluso por parte de las entidades públicas.

#### CRITERIO RELEVANTE

#### **¿Cuáles son los fundamentos que deben contener las acciones de inconstitucionalidad?**

La Corte señaló que el fundamento para impugnar una norma por su presunta inconstitucionalidad debe contener: i) el señalamiento de las normas constitucionales presuntamente infringidas, con la especificación de su contenido y alcance; ii) argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los que se considera que existe una incompatibilidad normativa entre la norma infraconstitucional y la CRE. Por lo cual, las y los demandantes de la presunta inconstitucionalidad deben cumplir con una carga argumentativa a partir de la cual la Corte pueda formular problemas jurídicos y efectuar el análisis de constitucionalidad, con base en un fundamento plausible para cuestionar la presunción de constitucionalidad de la que gozan las normas:

---

42 Siete votos a favor. Un voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Dos votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

83. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico. En tal sentido, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto, la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar y eliminar— incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales y lo dispuesto en la Constitución. Por tanto, las competencias de la Corte Constitucional en el control abstracto de constitucionalidad no abarcan la potestad de conocer, analizar o resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor (reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc.).

84. Para ello, el fundamento de la impugnación contra una disposición jurídica por su presunta inconstitucionalidad debe contener, al menos, (1) el señalamiento de las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas por la disposición jurídica impugnada, "con especificación de su contenido y alcance"; y, (2) argumentos "claros, ciertos, específicos y pertinentes", por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa entre la disposición acusada como inconstitucional y la Constitución. De modo que, la parte accionante de estas acciones está compelida a cumplir con una carga argumentativa a partir de la cual, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, esta Corte pueda formular un problema jurídico y efectuar el consecuente análisis constitucional, con base en un fundamento plausible para cuestionar la presunción de constitucionalidad de la cual gozan las disposiciones jurídicas.

85. Además, una vez admitida a trámite una acción de inconstitucionalidad de actos normativos, el Pleno es competente para valorar en su integralidad las alegaciones de la demanda, sin perjuicio del análisis preliminar de admisibilidad realizado por la Sala de Admisión, respecto a los requisitos tanto generales y como para los fundamentos individualizados.

## **DECISIÓN**

Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad.

Para que la Corte pueda realizar el análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas mediante IN, la demanda deberá contener los siguientes fundamentos: i) señalar las normas constitucionales presuntamente infringidas; y, ii) argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes.

## **Sentencia** **107-21-IN/25**

### **(Argumento claro, cierto, específico y pertinente en una demanda de IN)<sup>43</sup>**

#### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció una IN presentada contra el inciso tercero del artículo 125 de la Ordenanza 051-2017 que regula la determinación, gestión y recaudación de la contribución especial de mejoras en el cantón Loja. Entre otros, las y los accionantes alegaron la vulneración de los derechos de las personas adultas mayores a las exenciones tributarias.



#### **CRITERIO RELEVANTE**

#### **¿Qué es un argumento claro, cierto, específico y pertinente en una demanda de IN?**

La Corte señaló que las y los accionantes deben cumplir con cierta carga argumentativa en la que desarrollen algún argumento claro, cierto, específico y pertinente sobre las inconstitucionalidades alegadas, que

---

43 Siete votos a favor, sin contar con la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Un voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado. Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes.

permita a este Organismo examinar una posible incompatibilidad de las normas impugnadas con la CRE. Y, para ello señaló qué se entiende por argumento claro, por argumento cierto, por argumento específico y por argumento pertinente:

29. De lo expuesto en los párrafos 15 y 18 supra, se advierte que la accionante señala que la norma impugnada contraviene las disposiciones constitucionales referentes a la supremacía de la Constitución, los principios previstos en los numerales 3 y 4 del artículo 11 de la Constitución y el derecho a la seguridad jurídica. No obstante, la accionante no cumple con una carga argumentativa en la que desarrolle algún argumento claro, cierto, específico ni pertinente sobre la alegada incompatibilidad normativa que permita a esta Corte examinar una posible inconstitucionalidad de la norma impugnada con las disposiciones constitucionales referidas. Pues la accionante no establece cuáles son las razones por las que llega a objetar una incompatibilidad con la Constitución (argumento claro); no identifica razones que se refieran a textos de la norma infraconstitucional (argumento cierto); que no se traten de razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico); por ende, tampoco muestra que sean razones de naturaleza constitucional (argumento pertinente).

## **DECISIÓN**

Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad.

Un argumento claro comprende establecer las razones por las cuales se llega a objetar una incompatibilidad con la CRE; un argumento cierto significa identificar las razones que se refieran a textos de la norma infraconstitucional; un argumento específico implica que las razones expresadas no sean vagas, indeterminadas o indirectas; y, un argumento pertinente se refiere a que las razones sean de naturaleza constitucional.

## CONCLUSIONES

### Objeto:

- Los actos normativos que son objeto de control abstracto de constitucionalidad son aquellos que cumplen con las siguientes características: que sean redactados en abstracto, con efectos jurídicos obligatorios y abstractos, cuyos efectos no se agoten con su cumplimiento, sino que perduren en el tiempo, y que contengan mandatos generales de prohibición, permisión u orden. Dicha verificación se realiza de forma independiente a la competencia normativa.
- En general, no es objeto de IN un decreto ejecutivo que se agota con su cumplimiento. No obstante, existen excepciones a esta regla, pues, existen actos cuya naturaleza puede ser *sui generis*, como, por ejemplo, los decretos ejecutivos de encargo de la Presidencia de la República. Al respecto, la Corte ha dicho que aquellos sí son objeto de control abstracto de constitucionalidad, ya que tienen una doble dimensión: a) de forma individual para quien recibe las competencias; y, b) de forma general pues incide en las reglas constitucionales de reemplazo del cargo del presidente y tienen alcance normativo y administrativo.
- Los decretos ejecutivos que posteriormente son derogados sí son objeto de control abstracto de constitucionalidad, cuando existe unidad normativa o presentan efectos ultractivos. Particular importancia tienen, por ejemplo, los decretos de encargo de la Presidencia de la República, pues estos tienen consecuencias para el ordenamiento jurídico y el funcionamiento del Estado, incluso después de haber perdido vigencia.
- Sí es objeto de IN una resolución de jurisprudencia vinculante de la CNJ, porque no resuelve controversias particulares, sino que determina normas jurídicas generales, abstractas y obligatorias.
- Escapa del objeto de IN la resolución de antinomias entre normas infraconstitucionales, ya que aquello corresponde a una interpretación de carácter legal y no constitucional.

- Existe falta de objeto sobrevenida en una IN cuando luego de la presentación de una demanda de inconstitucionalidad contra determinadas normas, estas son derogadas, salvo que la Corte verifique la existencia de efectos ultractivos o unidad de materia.
- No es objeto de control abstracto de constitucionalidad un estatuto emitido por una comunidad indígena pues la autoridad que lo emite no es un organismo ni dependencia del sector público. No obstante, la Corte ha señalado que el límite se encuentra en el respeto a los derechos constitucionales de las personas que regula y, por tanto, no puede quedar dichos estatutos no pueden quedar completamente exentos del control constitucional.
- El acto de registro de un estatuto de una comunidad indígena no es objeto de control abstracto de constitucionalidad porque tiene efectos solo para la comunidad.
- No es objeto de control abstracto de constitucionalidad el argumento sobre la errónea interpretación o aplicación de una norma infraconstitucional.

### **Control formal:**

- La Corte puede declarar la inconstitucionalidad por la forma de una norma en cuyo procedimiento de formación se haya inobservado alguna solemnidad sustancial o trámite especial previsto legalmente.
- Es inconstitucional por la forma una norma infralegal que contiene regulaciones con repercusión directa en la protección y restricción de los derechos constitucionales a la vida e integridad por inobservancia del principio de reserva de ley; y, además, por falta de competencia del órgano emisor al emitir tales regulaciones.
- Para verificar si una norma infralegal incumple con el principio de reserva de ley porque contiene regulaciones con repercusiones directas en la protección y restricción de los derechos constitucionales, es necesario identificar si la norma regula o no derechos, mediante la evaluación de su contenido y, además, determinar si la limitación se encuentra prevista legalmente. Si la norma no regula derechos y se limita a desarrollar la norma legal no existe inconstitucionalidad por la forma; si la norma regula

derechos cuyo contenido debió constar en una ley o pese a constar en la ley la norma ha suplantado o alterado el contenido legal, sí existe inconstitucionalidad por la forma.

- Los proyectos de ley calificados de urgencia económica deben cumplir con el principio de unidad de materia. Para ello, requieren que exista: i) conexidad temática clara, específica, estrecha, necesaria y evidente en relación con el tema dominante; ii) conexidad teleológica que responda a la identidad de objetivos y finalidad; iii) conexidad sistemática coherente de reglas, principios y valores jurídicos.
- Si un proyecto de ley urgente económico no es aprobado, modificado o negado por el Pleno de la Asamblea Nacional, en el plazo máximo de 30 días previsto en la CRE, el presidente de la República puede promulgarlo como Decreto-Ley y solicitar su publicación en el Registro Oficial, pues no existe inobservancia al procedimiento legislativo aplicable. Además, es importante señalar que los proyectos de ley pueden ser negados y archivados expresamente en un solo debate, pues sobre este tema no existe restricción constitucional ni legal.
- La unidad de materia no es un requisito de constitucionalidad formal de las normas infralegales, sino únicamente aplica para las normas legales.
- Es inconstitucional por la forma una ordenanza aprobada sin participación ciudadana.
- Una ordenanza es un acto normativo que emana de un órgano legislativo, luego de pasar por un procedimiento deliberativo y con participación ciudadana, por tanto, la oportunidad para presentar impugnaciones de inconstitucionalidad por la forma es dentro del primer año de su vigencia.
- La existencia de una exposición de motivos de un proyecto de ley es un requisito formal de constitucionalidad. La Corte verifica el cumplimiento del principio de publicidad que implica la verificación de que los proyectos contengan una exposición y una descripción de su contenido.
- El principio de publicidad en el trámite de formación de la ley sí es un requisito formal de constitucionalidad, pues implica que los proyectos o sus modificaciones sean dados a conocer con la debida antelación a las y los asambleístas al inicio del debate y aprobación, lo cual es necesario para la conformación de la voluntad democrática.

- Durante la deliberación legislativa sí se puede incluir nuevas disposiciones derogatorias y reformatorias que no estaban en el proyecto inicial, con el fin de identificar antinomias e introducir las correcciones pertinentes.
- Los proyectos urgentes económicos pueden tratar temas de importancia o alto impacto justamente por sus características. Además, no existe prohibición para que establezcan sanciones.
- En el veto presidencial la Presidencia de la República puede incluir aspectos que tengan relación con una materia que sí se encontraba contemplada en el proyecto original.
- La Presidencia de la República sí puede objetar una ley interpretativa aprobada por la Asamblea Nacional, pues la ley interpretativa debe cumplir con los mismos requisitos constitucionales establecidos para la promulgación de la ley interpretada. Es decir, debe cumplir con los requisitos de iniciativa, mayoría, sanción y objeción presidencial.
- Es inconstitucional por la forma la ley que aumente el gasto del presupuesto general del Estado, sin que provenga de la iniciativa del presidente de la República o haya contado con su consentimiento. Lo propio sucede también con aquellas leyes que incrementan dicho gasto, sin que durante su proceso de formación se haya contado con un análisis de factibilidad financiera.
- La Corte sí puede realizar control abstracto de constitucionalidad de la condición de urgencia económica de aquellas leyes que hayan sido aprobadas con el trámite especial correspondiente a esa condición. La Corte verifica que la materia corresponda a económica mediante dos supuestos: i) que los asuntos sustantivos sean de política económica; y, ii) que exista una necesidad de afrontar una situación económica adversa de atención inmediata.
- Es inconstitucional por la forma una ley urgente económica en cuyo trámite de formación se haya sometido a votación el proyecto que contiene inclusiones de último momento, durante el segundo debate del Pleno de la Asamblea Nacional, sin que las mismas hayan sido previamente difundidas a todas y todos los asambleístas para sostener una deliberación democrática.

- La Corte verifica que en el procedimiento abreviado de formación de ley de urgencia económica se haya aplicado el principio de unidad de materia mediante un escrutinio riguroso, pues existen limitaciones temporales que reducen las posibilidades de debate. Mientras que, en el procedimiento ordinario, se realiza el control mediante un escrutinio de intensidad intermedia ya que en este hay más garantías de deliberación democrática.

**Otros aspectos relevantes en el control abstracto de constitucionalidad de actos normativos:**

- En el control abstracto de constitucionalidad de normas, la Corte si bien puede identificar afectaciones generales a derechos, derivadas de las normas impugnadas, no puede resolver sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales en casos particulares.
- Mediante el control abstracto de constitucionalidad de normas, la Corte no puede pronunciarse sobre la conveniencia de una norma, ni sobre la aplicación de normas a casos prácticos y menos aún en función de una determinada ideología.
- En el análisis de una acción pública de inconstitucionalidad, la Corte verifica que no exista cosa juzgada. La cosa juzgada puede ser absoluta cuando la norma es constitucional o inconstitucional en su totalidad y frente a todo el texto constitucional. La cosa juzgada puede ser relativa cuando se aborda la constitucionalidad de la norma impugnada de forma parcial, con relación a determinados preceptos constitucionales o cuando se dilucidan ciertos aspectos, por lo cual la norma podría volver a ser analizada por otros cargos o argumentos no desarrollados previamente.
- No cabe el desistimiento de una IN al ser dicha acción pública y al tratarse de defensa de la supremacía de la CRE y no de un litigio entre partes.
- La Corte ha señalado que las demandas de IN deben cumplir con la carga argumentativa requerida por la LOGJCC, por lo cual, si las demandas incumplen dicha carga pueden ser descartadas.
- Las alegaciones que quedan al margen del control abstracto de constitucionalidad de actos normativos, son: i) la mera inconformidad con la norma impugnada; ii) la falta de confrontación de la norma con la Constitu-

ción; iii) la falta de razones por las cuales una norma es inconstitucional; iv) el examen de legalidad de la norma impugnada; y, v) las alegaciones que buscan declarar vulneraciones de derechos en casos específicos.

- La Corte ha establecido que sí es posible analizar una demanda en la que se impugne un acto administrativo (IA) a través de una IN, pues la Corte tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad tanto de actos normativos, como de actos administrativos con efectos generales, con independencia de la nomenclatura asignada al momento de la presentación de la demanda.
- La Corte no puede pronunciarse sobre propuestas y medidas plebiscitarias que ya fueron sometidas a control abstracto de constitucionalidad y que fueron aprobadas por la ciudadanía en consulta, salvo que encuentre que existieron excesos por parte de la Asamblea Nacional.
- La Corte sí puede recurrir a instrumentos internacionales de derechos humanos cuando realiza control abstracto de constitucionalidad e incluso aplicarlos para la resolución del tema analizado, cuando son más favorables para la vigencia de los derechos constitucionales, pues estos forman parte del bloque de constitucionalidad.
- Para que la Corte pueda realizar el análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas mediante IN, la demanda deberá contener los siguientes fundamentos: i) señalar las normas constitucionales presuntamente infringidas; y, ii) argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes.
- Un argumento claro comprende establecer las razones por las cuales se llega a objetar una incompatibilidad con la CRE; un argumento cierto significa identificar las razones que se refieran a textos de la norma inconstitucional; un argumento específico implica que las razones expresadas no sean vagas, indeterminadas o indirectas; y, un argumento pertinente se refiere a que las razones sean de naturaleza constitucional.



## **CAPÍTULO 3**

# **CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE ACTOS ADMINISTRATIVOS CON EFECTOS GENERALES (IA)**

---

# Objeto

El presente acápite presenta las sentencias en las que la Corte ha realizado un análisis sobre los actos administrativos con efectos generales, para verificar si son o no objeto de control abstracto constitucional.

## Actos administrativos que sí son objeto de control abstracto de constitucionalidad

### Sentencia 1-18-IA/23

#### (Elementos para considerar qué acto administrativo es objeto de IA)<sup>44</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una acción de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales (IA) en contra de la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y la Resolución ARCOTEL-2017-1031 emitida por la Agencia de Regulación y Control de Telecomunicaciones (ARCOTEL), relacionada con el procedimiento de ejecución de la transferencia al Estado de los saldos remanentes de recargas en los planes tarifarios de las compañías de servicios móviles.

---

44 Seis votos a favor, sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz. Voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

La compañía accionante argumentó que las normas impugnadas eran incompatibles con el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación, el derecho a la igualdad y no discriminación y la seguridad jurídica, pues, a criterio de la compañía accionante, el Estado no debía ser beneficiario de los saldos remanentes de recargas de telefonía móvil.

## CRITERIO RELEVANTE

### **¿Cuáles elementos considera la Corte para determinar que un acto administrativo es objeto de IA?**

La Corte señaló que, para realizar control abstracto de constitucionalidad de un acto administrativo en una acción de inconstitucionalidad, este debe contener: i) una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de una función administrativa; ii) que produzca efectos jurídicos generales; y, iii) que se agote con su cumplimiento de forma directa. Sobre este tercer elemento, la Corte señaló que su inexistencia no implica que se deje de analizar la constitucionalidad del acto, sino que la Corte podría reconducir a una IN y continuar con el análisis.<sup>45</sup> En el caso, la Corte dijo:

57. Tenemos, entonces, que para que un acto administrativo en sentido estricto sea analizado por esta Corte en el marco de una acción de inconstitucionalidad, debe verificarse que este contenga: **(a)** una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa; **(b)** que produzca efectos jurídicos generales; y, **(c)** que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Contrario sensu, es posible que un acto continúe manteniendo los requisitos **(a)** y **(b)**, y que a su vez carezca del requisito **(c)** al no agotarse con su solo cumplimiento, pues "el acto tiene la capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y permanecer en el mismo de forma objetiva y positivizada" (...)

---

45 Sobre este aspecto se realizará un análisis adelante.

58. En tal virtud, para que proceda el análisis de constitucionalidad por esta Corte, el acto impugnado debe cumplir con los requisitos **(a)** y **(b)** mencionados supra; mientras que no es imprescindible que se cumpla con el requisito **(c)**. La inexistencia de los dos primeros requisitos sería contraria a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, y por ello, su análisis sería improcedente, mientras que, de no contener el último requisito, únicamente se diferenciaría formalmente si esta Magistratura debe reconducir el análisis del control abstracto hacia una acción de inconstitucionalidad de actos normativos ("**IN**"), o, si por el contrario, debe continuar su análisis mediante una IA.

59. Lo anterior surge de la piedra angular del derecho público: el principio de reserva de ley. La competencia expresamente otorgada a esta Corte es la de analizar la constitucionalidad contra actos administrativos o normativos "de carácter general [requisito **(b)**] emitidos por órganos y autoridades del Estado [requisito **(a)**]". En otras palabras, esta Corte no es competente, por ejemplo, para analizar la constitucionalidad abstracta de un acto emitido por una persona jurídica privada [carecería del requisito **(a)**], o la de un acto emitido por una entidad pública, pero que está dirigida hacia personas determinadas, por lo que no irradia efectos generales [carecería del requisito **(b)**]. La carencia del requisito **(c)**, por otro lado, no deriva en la incompetencia de esta Corte, pues "[p]ara ejercer el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional será competente para [...] resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de [...] actos normativos [que carecen del requisito **(c)**] y administrativos con carácter general [que contienen el requisito **(c)**]."

## DECISIÓN

Rechazar la acción pública de inconstitucionalidad 1-18-IA respecto de la Resolución ARCOTEL-2017-1031.

Para que un acto administrativo sea objeto de control abstracto de constitucionalidad, requiere: i) que se trate de una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de una función administrativa; ii) que produzca efectos jurídicos generales; y, iii) que se agote con su cumplimiento de forma directa.

## Actos administrativos que no son objeto de control de constitucionalidad

### Sentencia 4-13-IA/20

#### (Improcedencia de acción pública de inconstitucionalidad en contra de actos jurídicos plurindividuales y directos)<sup>46</sup>

##### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IA que fue presentada en contra de actos jurídicos expedidos por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Ecuador —un Acuerdo Ministerial, un Informe Reservado, una Resolución y una Orden General— presentada por ochenta y seis ex miembros de la Policía Nacional. Mediante dichos actos, la Policía Nacional separó a 208 miembros de la institución por “haberse alejado de la misión constitucional”, entre otros.

##### CRITERIO RELEVANTE

#### **¿Los actos administrativos plurindividuales son objeto de control abstracto constitucional?**

La Corte analizó los actos impugnados y encontró que los mismos no eran actos administrativos con efectos generales, sino que tenían la calidad de plurindividuales, por lo cual no procedía la acción de inconstitucionalidad presentada:

---

46 Voto unánime. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

31. La activación de este mecanismo de control constitucional debe observar, en primer lugar, que el acto jurídico impugnado y emitido por autoridad pública competente, tenga la capacidad jurídica de producir efectos generales, esto es, que se encuentre dirigido desde la administración pública en forma abstracta e indirecta hacia los administrados, o hacia la propia administración.

32. Este tipo de actos administrativos se diferencian de los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales en tanto estos últimos se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo. Además, dichos actos administrativos con efectos individuales producen efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables. Aquello depende de cada situación jurídica específica y concreta.

33. Tal afectación directa no sucede con los actos administrativos con efectos generales, pues al encontrarse dirigidos desde la administración en forma indeterminada hacia los administrados en tal modo regulan, disponen, habilitan o impiden la adopción de ciertas conductas temporalmente de los administrados o inclusive hacia la propia administración. Una vez cumplido el acto administrativo para el propósito que fue expedido, éste se agota y finalmente, los actos administrativos con efectos generales no gozan de la calidad de permanencia en el ordenamiento jurídico y por ello, como se indicó en el párrafo anterior, se agotan con su cumplimiento. (...)

37. El control constitucional de actos administrativos con efectos generales no tiene como propósito reconocer derechos subjetivos en situaciones jurídicas concretas, ordenar reincorporaciones, pagos de remuneraciones, o declarar daños y perjuicios. Tampoco, tiene como propósito declarar la vulneración de derechos constitucionales ni establecer reparaciones en situaciones jurídicas concretas. De allí que el control constitucional para actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales, tal como sucede en este caso, no es una competencia ni constitucional, ni legal de la Corte Constitucional.

## **DECISIÓN**

Rechazar la acción de inconstitucionalidad por improcedente.

Los actos administrativos individuales o plurindividuales – dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables- no son objeto de control abstracto de constitucionalidad, pues acarrearán afectaciones directas y tienen como fin reconocer derechos subjetivos en situaciones jurídicas concretas, lo cual –como se ha reiterado en la jurisprudencia de la Corte- escapa del mencionado control.

## **Sentencia** **17-20-IA/23**

**(Los dictámenes o absoluciones de consulta de la PGE no son objeto de IA cuando identifiquen a las y los destinatarios de sus efectos o no estén revestidos de abstracción)<sup>47</sup>**

### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció una IA presentada en contra de una absolución de consulta de la PGE, que resolvió que el BID no puede ser considerado como una institución financiera. El accionante alegó razones de inconstitucionalidad de forma y de fondo al considerar que la PGE no tiene competencia para emitir un pronunciamiento interpretativo de la CRE y, que, además, vulneró la seguridad jurídica porque el dictamen modifica la relación internacional del Estado con los organismos internacionales, de tal forma que ningún organismo podría considerarse como banco, lo cual es lesivo para los intereses del Estado.

---

47 Seis votos a favor, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado. Voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

**¿Cuándo son objeto de IA los dictámenes o absoluciones de consulta de la PGE?**

La Corte recordó que las absoluciones de consulta de la PGE no tienen una naturaleza predeterminada y, por tanto, para verificar si son objeto de una IA se debe analizar caso a caso. En el caso concreto, la Corte determinó que la absolución de consulta no es objeto de IA pues identificó el destinatario de sus efectos y no está revestida de abstracción porque no contiene regla alguna que establezca efectos para cualquier persona que subsuma su conducta en un supuesto de hecho:

18. El acto impugnado corresponde a una absolución de consulta de la PGE. Según la sentencia 45-17-AN/21, los dictámenes de la PGE no tienen una naturaleza predeterminada, y su clasificación corresponde caso por caso (...)

21. En síntesis, un acto administrativo no produce efectos generales cuando: (i) en el mismo texto del acto se encuentra identificado el destinatario de sus efectos, o (ii) no esté revestido de abstracción, esto es, que no contiene ninguna regla que establezca un efecto para cualquier persona que su conducta se subsuma a un supuesto de hecho.

22. Subsumiendo al caso, el dictamen no comparte estas dos características de un acto que produce efectos generales.

22.1. Primero, el dictamen solo produce efectos frente al BID. El dictamen tiene un efecto definitorio, esto es, otorga una definición sobre las propiedades de una institución. Pero no de cualquier institución, sino únicamente del BID.

22.2. Segundo, el dictamen no se encuentra revestido de abstracción. El dictamen no contiene ninguna regla que establezca un efecto para cualquier sujeto al que su conducta se subsuma a un supuesto de hecho. No es posible aplicar los efectos del dictamen a otro organismo internacional o institución financiera.

23. En conclusión, el dictamen no constituye un acto administrativo con efectos generales.

24. Ahora bien, la PGE afirmó que sus dictámenes constituyen actos normativos (párrafo 12 *supra*). Esta conclusión, respecto al caso en concreto, es incorrecta. Conforme las sentencias 41-20-AN/22 y 45-17-AN/21, para que un acto sea normativo, es necesario que concurren tres características: que sean abstractos, que contengan un mandato de prohibición, permisión u orden, y que no se agoten con su cumplimiento. No se cumple el primer requisito, pues, como se dejó evidenciado en los párrafos anteriores, el dictamen impugnado no produce efectos abstractos. Tampoco se cumple el segundo requisito, dado que en ningún lugar del texto del dictamen consta un mandato que busque una determinada conducta u orden. Finalmente, no se cumple el tercer requisito, porque el dictamen no contiene un mandato que agotar. En conclusión, el dictamen tampoco constituye un acto normativo.

## DECISIÓN

Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales.

Las absoluciones de consulta de la PGE no tienen una naturaleza predeterminada y, por tanto, para verificar si son o no objeto de control de constitucionalidad abstracto, se debe analizar cada caso. Una absolución de consulta que identifica al destinatario de sus efectos y no es abstracta, no es objeto de control de constitucionalidad abstracto.

## Sentencia 2-21-IA/23

### (El alegado incumplimiento de un dictamen constitucional no es objeto de una acción pública de inconstitucionalidad)<sup>48</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IA presentada en contra de ciertas resoluciones emitidas por el SRI, con respecto a la suspensión y habilitación de plazos y términos de procesos administrativo-tributarios en el marco de los estados de excepción declarados por la pandemia por COVID-19. Entre otros, los accionantes alegaron el incumplimiento de varios dictámenes de estados de excepción emitidos por la Corte, por parte del SRI.

#### CRITERIO RELEVANTE

##### **¿Es objeto de control abstracto de constitucionalidad el alegado incumplimiento de un dictamen constitucional?**

La Corte señaló que los dictámenes constitucionales respecto de las declaratorias de estado de excepción constituyen pronunciamientos con efectos vinculantes y son de cumplimiento obligatorio en las cuestiones relacionadas únicamente con el objeto del dictamen de constitucionalidad, por lo que, en el caso específico, la alegación no era objeto de control de constitucionalidad. De forma textual dijo:

50. Asimismo, en cuanto al quinto cargo, descrito en la sección previa, el accionante sostiene que las resoluciones impugnadas se contraponen al ar-

---

48 Siete votos a favor, sin la presencia de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

título 164 de la Constitución dado que habrían irrespetado los dictámenes emitidos por este Organismo frente a los decretos de estado de excepción 1017, 1052 y 1074. Particularmente, el accionante menciona que el SRI habría irrespetado las condiciones del dictamen 3-20-EE/20.

51. Al respecto, esta Corte encuentra que el argumento del accionante va dirigido a plantear un potencial conflicto de incumplimiento entre los dictámenes de estados de excepción y las resoluciones impugnadas.

52. Los dictámenes que se emiten respecto de las declaratorias de los estados de excepción constituyen un pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción que decreta el presidente o presidenta de la República. En ejercicio de esta facultad, la Corte verifica si el decreto y las medidas dispuestas en el mismo guardan conformidad con la Constitución. En relación con su incumplimiento, este Organismo ha señalado que, como todas las decisiones de esta Corte, tienen efectos vinculantes y son de cumplimiento obligatorio, mas están sujetas a la verificación de su cumplimiento únicamente en cuestiones relacionadas al objeto del dictamen de constitucionalidad.

53. En esa línea de ideas, de conformidad con el artículo 74 de la LOGJCC, el alegado incumplimiento de un dictamen constitucional no es objeto de una acción pública de inconstitucionalidad, por lo que no corresponde realizar un pronunciamiento al respecto.

## DECISIÓN

Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad.<sup>49</sup>

Los cargos o argumentos relacionados con el incumplimiento de dictámenes constitucionales no son objeto de control de constitucionalidad abstracto.

---

<sup>49</sup> Esta decisión responde al análisis de fondo realizado en la sentencia con respecto a los principios de irretroactividad y publicidad del derecho a la seguridad jurídica que escapa al cargo sobre el incumplimiento de un dictamen constitucional.

## Sentencia 1-18-IA/23

(No es objeto de IA el acto administrativo modificado mediante una resolución judicial con efecto *inter partes*)<sup>50</sup>

### CRITERIO RELEVANTE

**¿Es objeto de IA el acto administrativo que previo a la resolución de control de constitucionalidad ha sido modificado mediante una resolución judicial que tiene efectos *inter partes*?**

La Corte verificó que la resolución que fue objeto de la IA fue impugnada previamente mediante una acción subjetiva en la vía contencioso-administrativa en la cual se declaró su ilegalidad con efectos únicamente para las partes litigantes, por lo que no operó para el resto de operadoras de servicios móviles. Por tanto, no corresponde su estudio mediante una IA.

48. Ahora bien, como resultado del proceso 09802-2018-00025, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“Tribunal”) declaró “[...]la ilegalidad la Resolución No. ARCOTEL-2017-1031, por cuanto la administración, pretende cobrar valores retroactivamente a CONECEL [...]”. En su lugar, dispuso que:

[L]a Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, exija a CONECEL la transferencia de los saldos remanentes de los abonados o clientes, provenientes de las recargas, cuya devolución no haya sido solicitada en el plazo de noventa días contados a partir de la generación de la causal de devolución, serán transferidos por el prestador del servicio al Presupuesto General del Es-

---

<sup>50</sup> Los hechos y alegaciones del caso se encuentran descritos previamente.

tado, a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, cuyos intereses se generaran, desde que la administración (Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones) cumpla con la expedición del acto normativo que debía emitir según la Disposiciones General Tercera, inciso segundo de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones”.

49. Es necesario enfatizar, que —al darse en el marco de una acción subjetiva— la declaratoria de ilegalidad del Tribunal únicamente surte efectos para las partes litigantes. Por ende, la ilegalidad del acto opera únicamente en el marco de la relación entre CONECEL y la ARCOTEL, no así para el resto de operadoras, respecto de los cuales, continúa en pleno vigor la disposición tal y como consta en el párrafo 13 *supra* (...)

51. Al respecto, es pertinente considerar que —en respuesta a la providencia de 8 de mayo de 2023 (ver, párrafo 7 *supra*)— la ARCOTEL reconoció que:

[L]a Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL), no emitió una nueva regulación que reemplace al acto normativo contenido en la Resolución No. ARCOTEL-2017-1031 [...] Por lo expuesto, la Resolución No. ARCOTEL-2017-1031 “...se encuentra en vigencia y si sigue surtiendo plenos efectos...”, con las limitaciones dada por la justicia ordinaria y arbitral y, esta Agencia no ha “...emitido un nuevo acto administrativo o normativo que aborde los puntos contenidos...”.

52. En concordancia con lo anterior, a esta Magistratura le compete el estudio de la Disposición Transitoria Primera en su versión promulgada originalmente, conforme consta citada en el párrafo 14 *supra*, ya que este es el acto que continúa surtiendo efectos en nuestro ordenamiento jurídico, pues se debe tomar en cuenta que la modificación que habría tenido el acto en virtud de la sentencia mencionada en el párrafo 11 surte efectos *inter partes*, no corresponde su estudio mediante esta IA.

No es objeto de análisis de IA el acto administrativo que previo a la resolución de control de constitucionalidad ha sido modificado mediante una resolución judicial que tiene efectos *inter - partes*.

## Sentencia 2-22-IA/24

### **(Los actos de simple administración no son objeto de IA pues no producen efectos directos e inmediatos)<sup>51</sup>**

#### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció una IA presentada por varias compañías de transporte terrestre en contra de dos resoluciones emitidas por la ANT. Las entidades accionantes alegaron que las resoluciones vulneraban los derechos a la seguridad jurídica, a realizar actividades económicas, y la libertad de transporte terrestre debido a la suspensión de sus actividades de operación de transporte público. Con respecto a una de las resoluciones, la ANT alegó que no es susceptible de un control abstracto de constitucionalidad.

#### **CRITERIO RELEVANTE**

##### **¿Los actos de simple administración son objeto de IA?**

La Corte señaló que para determinar la procedencia del control abstracto de constitucionalidad de los actos administrativos es necesario verificar su alcance. Indicó que el acto debe propender a que su vigencia genere efectos directos e inmediatos sin estar supeditado a otro acto ulterior; este, además, constituye un elemento diferenciador de un acto de simple administración pues estos últimos son mediatos, consultivos o preparatorios para la formación de la voluntad administrativa y no son propiamente impugnables:

---

51 Ocho votos a favor, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

22. Así se tiene, que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido como criterios relevantes para determinar la procedencia del control abstracto de constitucional de los actos administrativos con efectos generales los relativos a: i) la cualidad de producir efectos generales; y, ii) al alcance de sus efectos. En ese contexto, se ha mencionado que: (...)

28. Ahora bien, otro criterio que se deberá observar es el relativo al alcance de sus efectos. En tal virtud, 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. Lo dicho será necesario a fin de comprender su verdadera esencia y poder diferenciarlo 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.

25. (...) esta Magistratura valora adecuado continuar con el examen del segundo presupuesto señalado en el párr. 22 *supra*, con la finalidad de profundizar sobre dicho criterio jurisprudencial. En ese contexto, conviene aclarar que la resolución 107-DIR-2021-ANT no tiene la aptitud para producir efectos jurídicos por sí sola, debido a que no goza de la condición de aplicabilidad directa e inmediata.

26. Al respecto, esta Corte observa que la misma se instituye como un acto mediato, cuya función primordial es la de servir como un medio instrumental para la materialización y ejecución de actos administrativos subsecuentes. (...)

27. En definitiva, se confirma que la resolución 107-DIR-2021-ANT es un acto intermedio o de simple administración que no es objeto de control abstracto de constitucionalidad, por estar dirigido privativamente al director ejecutivo de la ANT. Además, no posee la autonomía suficiente para producir efectos jurídicos directos porque sus enunciados consisten en medidas preparatorias, organizativas y de gestión interna de la ANT que no generan consecuencias jurídicas inmediatas, al estar condicionadas a la realización de actos administrativos ulteriores o futuros. (...)

## DECISIÓN

Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.

Los actos de simple administración no son objeto de IA pues son intermedios, mediatos, consultivos o preparatorios para la formación de la voluntad administrativa y no son propiamente impugnables.

## Sentencia 13-20-IA/24

**(No es objeto de control abstracto de constitucionalidad una resolución del CNE emitida como una declaración unilateral de voluntad como parte de un proceso electoral)<sup>52</sup>**

### HECHOS Y ALEGACIONES:

La Corte conoció una IA presentada contra la Resolución PLE-CNE-2-20-2019 de 30 de enero de 2019, emitida por el CNE, en la que se convocó a los habitantes del cantón Girón a una consulta popular que tuvo lugar el 24 de marzo de 2019, respecto a la realización de actividades mineras en el sector Quimsacochoa.

### CRITERIO RELEVANTE

**¿Es objeto de control abstracto de constitucionalidad una declaración unilateral de voluntad del CNE como parte de un proceso electoral?**

---

52 Ocho votos a favor. Un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes.

La Corte señaló que el acto impugnado no cumplió con el requisito de ser una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de una función administrativa, pues la Resolución fue una declaración unilateral de voluntad efectuada por el CNE como parte de un proceso electoral. Además, indicó que el acto no produjo efectos generales pues se encontró dirigido de forma directa a un grupo determinable de personas, esto es, a los habitantes del cantón Girón, por lo cual no es objeto de control de constitucionalidad abstracto:

32. En la sentencia 5-13-IA/21, esta Corte señaló que un acto administrativo produce efectos generales cuando se encuentra revestido de un nivel de abstracción que provoca que su aplicación se efectúe de forma impersonal e indeterminada. En esa medida, el acto debe estar dirigido a todo aquel cuya conducta se subsuma al presupuesto de hecho al que se constriñe el acto administrativo.

33. Al respecto, la Corte ha indicado que:

un acto administrativo no produce efectos generales cuando: (i) en el mismo texto del acto se encuentra identificado el destinatario de sus efectos, o (ii) no esté revestido de abstracción, esto es, que no contiene ninguna regla que establezca un efecto para cualquier persona que su conducta se subsuma a un supuesto de hecho.

34. En el caso *sub judice*, se observa que el acto impugnado no cumple con el requisito (a) expuesto en el párrafo 25 *supra*, puesto a que consiste en una declaración unilateral de voluntad efectuada por el CNE, pero no en el ejercicio de su facultad administrativa, sino como parte del proceso electoral. En relación al requisito (b), esta Corte observa que el acto administrativo no produce efectos generales pues se encuentra dirigido de forma directa a un grupo determinable de personas. Es decir, a los habitantes del cantón Girón, que se encuentran registrados en el padrón electoral.

## DECISIÓN

Rechazar la demanda de inconstitucionalidad.

No es objeto de control abstracto de constitucionalidad una declaración unilateral de voluntad del CNE como parte de un proceso electoral.

## Otros asuntos relevantes en el control abstracto de constitucionalidad de actos administrativos con efectos generales

Esta sección presenta sentencias que abordan aspectos relacionados con la improcedencia del control abstracto de constitucionalidad por conexidad, el desistimiento de IA, la competencia de la Corte para realizar control abstracto de constitucionalidad, la conversión de IA a IN y el control abstracto de constitucionalidad de un acto administrativo cuando sus efectos generales se han agotado con su cumplimiento.

### Sentencia 1-18-IA/23

#### (Conexidad, desistimiento y competencia)<sup>53</sup>

De esta sentencia, en esta sección, se extraerán tres criterios relevantes.

---

53 Los hechos y alegaciones del caso se encuentran descritos previamente.

## I. CRITERIO RELEVANTE

### **¿La Corte puede controlar la constitucionalidad de una norma por conexidad<sup>54</sup> cuyo fundamento es una norma que fue declarada constitucional previamente?**

Tras la verificación de la constitucionalidad de la norma legal impugnada, la Corte no procedió con el análisis de los cargos por conexidad de la resolución de ARCOTEL, solicitado por la compañía accionante, puesto que el sustento y el fundamento de lo prescrito en la Resolución tenía su base en la Disposición General Tercera de la LOT:

62. Ahora bien, el artículo 135 de la LOGJCC establece que “cuando la inconstitucionalidad del acto [normativo o administrativo] deriva de la inconstitucionalidad de la ley, se analizará la inconstitucionalidad conexas de la norma correspondiente”. Conforme consta en el párrafo 15 *supra*, la compañía accionante alega que la Disposición General Tercera de la LOT es el “sustento jurídico del acto administrativo con efectos generales”. Toda vez que en el caso *in examine* existe una alegación de análisis por conexidad, corresponde a esta Magistratura determinar el orden de análisis que se realizará.

63. En tal virtud, siendo que la disposición antes mencionada prescribe la obligación de realizar el análisis de la norma conexas, y toda vez que la LOT es una norma *legal*, mientras que la Resolución es una norma *infra-legal*, corresponde a esta Magistratura el análisis *primero* de la Disposición General Tercera de la LOT, por su superioridad jerárquica, y, *segundo*, —de encontrar que la norma es inconstitucional— procederá al análisis de la Resolución. Por lo anterior, esta Corte planteará los problemas jurídicos respecto de lo

---

54 La conexidad se refiere a la existencia de normas que están conectadas o vinculadas estrechamente entre sí, por lo cual, si se analiza la constitucionalidad de una norma, la Corte puede extender el análisis a otras normas que, si bien no fueron expresamente impugnadas, están conectadas con las normas impugnadas. Al respecto, en la sentencia 52-25-IN/25, como una cuestión previa la Corte señaló que sí es posible realizar un análisis de constitucionalidad abstracto de normas que no son expresamente demandadas, cuando se cumple los presupuestos de unidad normativa previstos legalmente, esto son, i) que la disposición o su contenido se encuentren reproducidos en otras normas no demandadas, ii) que no sea posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada sin pronunciarse también sobre otra con la cual existe conexión estrecha y esencial; y, iii) cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas.

esgrimido sobre la norma de la LOT, y posteriormente, de proceder su análisis, se plantearán los problemas jurídicos respecto de la Resolución. (...)

76. Así, esta Corte no verifica que la Disposición General Tercera de la LOT sea contraria a los derechos a la propiedad y a la prohibición de confiscación, toda vez que las empresas de telecomunicaciones no ostentan la propiedad de dichos saldos. En tal virtud, visto que la Corte Constitucional ha verificado la constitucionalidad de la norma impugnada, y puesto que el sustento y el fundamento de lo prescrito en la Resolución tiene su base en la Disposición General Tercera de la LOT, esta Magistratura no realizará el análisis de los cargos esgrimidos en contra de la Resolución. Es importante señalar que las cuestiones de carácter legal pueden ser impugnadas en virtud de la Resolución mediante la vía idónea y adecuada, por lo que esta Magistratura deja a salvo las vías ordinarias idóneas para las impugnaciones que correspondan respecto a la Resolución, según sea el caso. Asimismo, se recuerda que la Corte Constitucional no puede pronunciarse respecto de presuntas incompatibilidades de carácter infraconstitucional entre la Resolución y la Ley.

No procede el control de constitucionalidad por conexidad cuando la norma impugnada tiene su fundamento en una norma cuya constitucionalidad fue previamente declarada.



## II. CRITERIO RELEVANTE:

### **¿Cabe el desistimiento de una acción pública de inconstitucionalidad contra actos administrativos con efectos generales?**

La Corte señaló que los actos administrativos con efectos generales pueden llegar a contravenir la CRE, a pesar de que se agoten con su cumplimiento, por lo cual, al igual que en la acción de inconstitucionalidad de actos normativos, no cabe pronunciarse sobre las solicitudes de desistimiento pues no se trata de litigios entre partes, sino que, asimismo, existen para defender la supremacía de la CRE.

44. Según consta en el expediente de esta causa, CONECEL presentó un escrito desistiendo de esta acción. Al respecto, es imperativo remarcar que la LOGJCC no prevé el desistimiento de la acción pública de inconstitucionalidad.

45. Esta Magistratura ya ha desechado en ocasiones anteriores solicitudes de desistimiento de acciones de inconstitucionalidad, y ha manifestado que:

[E] control abstracto de constitucionalidad otorga a los ciudadanos la legitimidad para accionar en defensa de la supremacía de la Constitución, la unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico. La acción de inconstitucionalidad de actos normativos [en este caso, inconstitucionalidad de actos administrativos] no es un litigio inter-partes y de ahí que no cabe pronunciarse sobre el desistimiento en la acción de inconstitucionalidad.

46. Esta Magistratura considera que lo anterior también es aplicable a la inconstitucionalidad de actos administrativos ("IA"), pues esta acción deriva, asimismo, de la solicitud de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales que, pese a agotarse con su cumplimiento, podrían contravenir la Constitución. Dicha acción, por lo mismo, tampoco constituye un litigio *inter-partes*, por lo que, en este caso, conforme a la línea antes mencionada, corresponde a esta Corte rechazar el pedido de desistimiento de esta acción presentada por CONECEL.

No cabe el desistimiento de una acción pública de inconstitucionalidad contra actos administrativos con efectos generales, pues no es un litigio entre partes, sino que dicha acción existe para defender la supremacía de la CRE.



### III. CRITERIO RELEVANTE:

#### **¿En qué otros escenarios no es competente la Corte para realizar control abstracto de constitucionalidad?**

La Corte determinó que es competente para realizar control de constitucionalidad abstracto cuando se trata de actos administrativos o normativos "de carácter general", emitidos por órganos o autoridades del Estado; por lo cual, por ejemplo, no es competente para analizar actos emitidos por una persona jurídica privada o de actos dirigidos a personas determinadas:

57. Tenemos, entonces, que para que un acto administrativo en sentido estricto sea analizado por esta Corte en el marco de una acción de inconstitucionalidad, debe verificarse que este contenga: **(a)** una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa; **(b)** que produzca efectos jurídicos generales; y, **(c)** que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Contrario sensu, es posible que un acto continúe manteniendo los requisitos **(a)** y **(b)**, y que a su vez carezca del requisito **(c)** al no agotarse con su solo cumplimiento, pues "el acto tiene la capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y permanecer en el mismo de forma objetiva y positivizada".

58. En tal virtud, para que proceda el análisis de constitucionalidad por esta Corte, el acto impugnado debe cumplir con los requisitos **(a)** y **(b)** mencionados supra; mientras que no es imprescindible que se cumpla con el requisito **(c)**. La inexistencia de los dos primeros requisitos sería contraria a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, y por ello, su análisis sería improcedente, mientras que, de no contener el último requisito, únicamente se diferenciaría formalmente si esta Magistratura debe reconducir el análisis del control abstracto hacia una acción de inconstitucionalidad de actos normativos ("IN"), o, si por el contrario, debe continuar su análisis mediante una IA.

59. Lo anterior surge de la piedra angular del derecho público: el principio de reserva de ley. La competencia expresamente otorgada a esta Corte es la de analizar la constitucionalidad contra actos administrativos o normativos "de carácter general [requisito **(b)**] emitidos por órganos y autoridades del Estado [requisito **(a)**]". En otras palabras, esta Corte no es competente, por ejemplo, para analizar la constitucionalidad abstracta de un acto emitido por una persona jurídica privada [carecería del requisito **(a)**], o la de un acto emitido por una entidad pública, pero que está dirigida hacia personas determinadas, por lo que no irradia efectos generales [carecería del requisito **(b)**]. La carencia del requisito **(c)**, por otro lado, no deriva en la incompetencia de esta Corte, pues "[p]ara ejercer el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional será competente para [...] resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de [...] actos normativos [que carecen del requisito **(c)**] y administrativos con carácter general [que contienen el requisito **(c)**]".

La Corte no es competente para realizar control abstracto de constitucionalidad de actos emitidos por personas jurídicas privadas o de actos dirigidos a personas determinadas.

## Sentencia 2-21-IA/23

### (Conversión de una IA a IN)<sup>55</sup>

#### CRITERIO RELEVANTE

**¿Puede una demanda que inició con la nomenclatura de una IA transformarse en una IN pese a los argumentos de los accionantes sobre la naturaleza del acto?**

La Corte ha señalado que es posible realizar el control de constitucionalidad de una demanda que inicia siendo una IA o acción pública de inconstitucionalidad contra actos administrativos con efectos generales, pero cuya naturaleza del acto, en realidad, corresponde a una IN o acción pública de inconstitucionalidad contra actos normativos, así:

14. En consecuencia, las resoluciones impugnadas son disposiciones de carácter general en su contenido, dirigidas a todo destinatario que se ajuste a los supuestos de hecho previstos en ellas y que no se agotan con su cumplimiento. Por tanto, constituyen actos normativos de origen no parlamentario. A pesar de ello, como se indicó, la LOGJCC prevé un mismo tipo de trámite tanto para los actos normativos de origen no parlamentario como para los actos administrativos con efectos generales, por lo que la forma en que estos hayan sido identificados por el accionante al momento de presentar su demanda, no incide en la sustanciación que debe realizar esta Corte.

---

<sup>55</sup> Los hechos y alegaciones se encuentran descritos anteriormente.

15. En ocasiones anteriores, la Corte Constitucional ya ha determinado que la identificación del accionante respecto a la naturaleza del acto impugnado -como un acto normativo no parlamentario o administrativo con efectos generales-, no es una causal de improcedencia de la acción y constituye un error formal que puede ser subsanado directamente por la Corte en aplicación de los principios de formalidad condicionada y economía procesal, establecidos en los numerales 4 y 7 del artículo 4 de la LOGJCC, en tanto no tiene consecuencia alguna sobre el trámite aplicable a la presente acción.

16. Por lo anterior, pese a que la demanda identificó las resoluciones impugnadas como actos administrativos con efectos generales, esta Corte ejercerá en esta acción pública de inconstitucionalidad el control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas entendiéndolas como actos normativos de origen no parlamentario.

Sí, es posible convertir una demanda que inició con la nomenclatura de una IA a IN, pese a los argumentos de los accionantes sobre la naturaleza del acto, pues dicha identificación no es causal de improcedencia de la acción y constituye un error formal que puede ser subsanado por la Corte.

## Sentencia 2-20-IA/20 y acumulados

**(Control abstracto de constitucionalidad de un acto administrativo con efectos generales cuando los mismos se han agotado con su cumplimiento)<sup>56</sup>**

### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IA presentada contra: i) la resolución No. 031-2020 de 2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura, mediante la cual, entre otros, se suspendió la jornada laboral de las y los servidores judiciales por la declaratoria de un estado de excepción en el contexto de la pandemia por COVID-19; y, ii) un memorando circular que prohibió el ingreso de garantías jurisdiccionales. Los accionantes alegaron que los mencionados actos impidieron la tramitación de las garantías jurisdiccionales.

### CRITERIO RELEVANTE

**¿La Corte puede realizar control de constitucionalidad de un acto administrativo con efectos generales cuando los mismos se han agotado con su cumplimiento?**

La Corte evidenció la derogatoria de la resolución impugnada y que el memorando fue dejado sin efecto, por lo cual, al ser actos administrativos de carácter general cuyos efectos se agotan con su cumplimiento, no surten efectos jurídicos posteriores a su extinción y, en tal virtud, no es posible realizar el control de su constitucionalidad:

---

<sup>56</sup> Ocho votos a favor, sin contar con la presencia del juez Hernán Salgado Pesántez. Juez ponente. Alí Lozada Prado.

28. Por tanto, conforme a lo establecido en el artículo 76, numeral 8 de la LO-GJCC, dado que los actos impugnados son actos administrativos de carácter general cuyos efectos se agotan con su cumplimiento –conforme al artículo 98 del COA–, estos no surten efectos jurídicos posterior a su extinción, razón por la que no es posible realizar el control de su constitucionalidad, debiéndose desestimar la demanda. Esto, sin perjuicio de las acciones que las personas pueden ejercer si consideran vulnerados sus derechos durante su vigencia.

29. Dicho esto, la Corte considera oportuno precisar que este pronunciamiento no implica juicio alguno respecto de las resoluciones vigentes, de las que eventualmente se pueda requerir su control constitucional. Asimismo, se enfatiza la importancia de la vigencia de las garantías constitucionales, cuya suspensión se encuentra prohibida por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, inclusive en los estados de excepción. (...)

## DECISIÓN

Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.

Los actos administrativos de carácter general cuyos efectos generales ya se han agotado con su cumplimiento, no surten efectos jurídicos posteriores a su extinción y, por tanto, no es posible realizar control abstracto de constitucionalidad sobre los mismos.

## CONCLUSIONES

### Objeto:

- Para considerar que un acto administrativo es objeto de IA debe reunir los siguientes elementos: i) que sea una declaración unilateral efectuada en ejercicio de una función administrativa; ii) que produzca efectos jurídicos generales; iii) que se agote con su cumplimiento de forma directa. Si no cumple con el último elemento, el control de constitucionalidad abstracto puede ser realizado por la Corte con la reconducción a una IN.

- No es posible realizar control abstracto de constitucionalidad de actos individuales o plurindividuales, es decir, que identifiquen a un individuo o grupo de individuos.
- Las absoluciones de consulta de la PGE no tienen una naturaleza pre-determinada, por lo cual, para verificar si cabe el control abstracto de constitucionalidad es necesario analizar cada caso.
- Los cargos relacionados con el incumplimiento de dictámenes constitucionales no son objeto de control abstracto de constitucionalidad.
- Tampoco son objeto de análisis de IA los actos administrativos que hayan sido modificados mediante una resolución judicial, la cual previó efectos *inter partes*.
- No son objeto de IA los actos de simple administración porque son intermedios, mediatos, consultivos o preparatorios para la formación de la voluntad administrativa y no son propiamente impugnables.
- No es objeto de control abstracto de constitucionalidad una declaración unilateral de voluntad del CNE como parte de un proceso electoral.

**Otros asuntos relevantes en el control abstracto de constitucionalidad de actos administrativos con efectos generales:**

- No procede el control de constitucionalidad abstracto por conexidad cuando la norma impugnada tiene su fundamento en una norma cuya constitucionalidad fue previamente declarada.
- No cabe el desistimiento de una acción pública de inconstitucionalidad contra actos administrativos con efectos generales, pues no es un litigio entre partes, sino que dicha acción existe para defender la supremacía de la CRE.
- La Corte no es competente para realizar control abstracto de constitucionalidad de actos emitidos por una persona jurídica privada o de actos dirigidos a personas determinadas.
- Sí es posible convertir una demanda que inició con la nomenclatura de una IA a IN, pese a los argumentos de los accionantes sobre la naturaleza del acto, pues dicha identificación no es causal de improcedencia

de la acción y constituye un error formal que puede ser subsanado por la Corte.

- Los actos administrativos de carácter general cuyos efectos generales ya se han agotado con su cumplimiento, no surten efectos jurídicos posteriores a su extinción y, por tanto, no es posible realizar control abstracto de constitucionalidad sobre los mismos.



## **CAPÍTULO 4**

# CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD POR **OMISIONES NORMATIVAS (IO)**

---

El control abstracto de constitucionalidad también comprende el análisis del incumplimiento de los deberes que tienen los órganos competentes de emitir normas para desarrollar los preceptos constitucionales. La Corte conoce las demandas de inconstitucionalidad por omisión mediante la nomenclatura IO.

El presente acápite presenta las sentencias en las que la Corte ha realizado un análisis sobre la naturaleza, el objeto de las IO, los requisitos de una IO, sus efectos, el control de conexidad, las omisiones con efectos absolutos y relativos y los argumentos que se presentan en una demanda de IO.

## **Sentencia** **2-17-IO/22**

### **(Naturaleza, objeto, requisitos, efectos)<sup>57</sup>**

#### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte analizó una IO presentada contra un decreto ejecutivo que definió los límites territoriales entre las provincias de Chimborazo y Cañar, sector de “Culebrillas” y “Juval-Guangra”, segmento en el que son colindantes los cantones Alausí y Chunchi con los cantones Cañar y Azogues, por supuestamente no haber dado cumplimiento a varios derechos colectivos de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

De la presente sentencia se extraerán cuatro criterios relevantes.

---

57 Ocho votos a favor. Voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

## I. CRITERIO RELEVANTE

### ¿Cuál es la naturaleza de una IO?

La Corte indicó que el control de constitucionalidad se realiza no solo sobre las normas infraconstitucionales -a través de las acciones públicas de inconstitucionalidad de actos normativos y de actos administrativos con efectos generales-, sino también sobre la inobservancia de un mandato constitucional expreso. Así, la Corte dijo:

46. (...) la acción de inconstitucionalidad por omisión pretende controlar y corregir las omisiones que se deriven de: **(i)** la inactividad de las autoridades o entidades públicas con competencia normativa, que se vean avocadas a normar un determinado asunto o materia por mandato de la Constitución; y, **(ii)** la inacción en su obligación de ejecutar un acto expresamente dispuesto por la Constitución.

La IO busca solventar tanto la inactividad de las autoridades públicas con competencia normativa, que deban cumplir un determinado mandato de la CRE, como su inacción en la obligación de ejecutar un acto dispuesto en la misma.

## II. CRITERIO RELEVANTE

### ¿Cuál es el objeto de una IO?

La Corte señaló que no toda inexistencia, ausencia u omisión de actuación de normar o emitir normativa derivada de una disposición de la CRE puede ser objeto de IO y para serlo, el mandato de normar o actuar debe ser concreto y claro. En tal sentido, el mandato debe: i) estar bien delimitado; ii) identificar al sujeto obligado; iii) contener una obligación específica; y, iv) no debe generar ninguna duda sobre el cumplimiento imperativo por parte de autoridades estatales. La Corte indicó que, por ejemplo, las normas que reconocen derechos y sus respectivas obligaciones de respeto, garantía y adopción de medidas, no son mandatos

constitucionales exigibles mediante IO, aún menos cuando tienen sus propias acciones para ser exigidos. Así, dijo:

48. Para ser objeto de una acción de inconstitucionalidad por omisión, el mandato constitucional de normar o actuar debe ser concreto y claro. Ahora bien, no todo deber previsto en la Constitución puede ser objeto de esta acción. Para verificar el elemento de concreción, el mandato constitucional debe estar bien delimitado e identificar al sujeto llamado a su cumplimiento, así como al objeto de la obligación específica. Asimismo, para verificar el elemento de claridad, no debe quedar duda que se trata de un deber de cumplimiento imperativo por parte de autoridades o instituciones estatales. (...)

50. De lo expuesto se advierte 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.

Para que una inexistencia, ausencia u omisión de actuación de normar o emitir normativa derivada de una disposición de la CRE sea objeto de IO, esta debe contener un mandato de normar o actuar concreto y claro; y, además, no debe contar una acción propia para su exigencia.

### III. CRITERIO RELEVANTE

#### **¿Cuáles son los requisitos que la Corte debe identificar para verificar la eficacia e ineficacia de la voluntad del constituyente en una IO?**

La Corte señaló que a través de la IO se busca garantizar la supremacía constitucional mediante la verificación del cumplimiento de mandatos constitucionales expresos que integran el texto formal de la Constitu-

ción y que constan en las normas de instrumentos internacionales de derechos humanos. Además, dijo que, para verificar la eficacia o ineficacia de la voluntad del constituyente, la Corte debe identificar que las normas tengan un mandato constitucional de normar o actuar, que sea concreto y claro (primer requisito); si existe una inacción o abstención de la autoridad o institución obligada (segundo requisito); y, si se ha generado un fraude constitucional por el transcurso del tiempo (tercer requisito). Así, señaló:

43. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la acción de inconstitucionalidad por omisión tiene como objetivo garantizar la supremacía constitucional, la fuerza normativa de sus disposiciones y el sometimiento de toda autoridad pública a los mandatos constitucionales. Con ello, se busca que este Organismo realice un control de constitucionalidad (...) también de la inobservancia de un mandato constitucional expreso. (...)

49. Cabe añadir que, en la sentencia No. 8-19-IN/21, la Corte consideró que la inobservancia por omisión de los mandatos contenidos en normas constitucionales debe ser interpretada en un sentido amplio y no restrictivo; es decir, incluir también las inobservancias por omisión de aquellas normas que no forman parte del articulado formal de la Constitución, pero constituyen parte del bloque de constitucionalidad del sistema jurídico ecuatoriano, como son las normas de instrumentos internacionales de derechos humanos. (...)

51. 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.

Para verificar la eficacia e ineficacia de la voluntad del constituyente en una IO, la Corte verifica: i) la existencia de un mandato concreto y claro de normar o actuar; ii) la inacción o abstención de la autoridad obligada; y iii) si se ha generado un fraude constitucional por el transcurso del tiempo.

#### IV. CRITERIO RELEVANTE

##### **¿Cuáles son las omisiones con efectos absolutos y relativos?**

Con respecto a las omisiones con efectos absolutos y relativos, la Corte dijo que las primeras suceden cuando no se ha emitido ninguna regulación derivada de un mandato constitucional, mientras que las omisiones con efectos relativos ocurren cuando se ha emitido un acto en cumplimiento del mandato constitucional pero dicho acto tiene deficiencias. Además, afirmó que la derogatoria posterior del acto deficiente no implica que se pierda la competencia para ejercer control constitucional, pues podría implicar que la omisión pase a ser absoluta ya que no existiría regulación alguna. Al respecto, determinó:

56. Por otro lado, como se mencionó, conforme al artículo 129 de la LOGJCC, dentro de la acción de inconstitucionalidad por omisión se pueden generar omisiones con efectos absolutos o relativos. Las primeras ocurren cuando no se ha emitido regulación alguna y las segundas cuando, existiendo una regulación en cumplimiento del mandato constitucional, se han omitido elementos normativos constitucionalmente relevantes de tal mandato.

57. Por tanto, cuando, como en este caso, se alega la existencia de una omisión relativa, se afirma que existe un acto en cumplimiento del mandato constitucional, pero que este tiene deficiencias que deben ser corregidas por la Corte. En estos casos, la derogatoria del acto que supuestamente contendría esta omisión no puede derivar, sin más, en la pérdida de competencia para ejercer el control constitucional. Esto pues, al tratarse del control de una omisión, el solo hecho de que el acto jurídico impugnado haya quedado sin efecto no convierte a la posible omisión en inexistente, sino que, al contrario, de tener mérito lo alegado, podría implicar que la omisión que tenía efectos

de tipo relativa se convierta en una de carácter absoluto, pues se habría regresado al escenario en el que no se habría emitido regulación alguna en cumplimiento del mandato.

58. Así, en atención a las alegaciones realizadas por el GAD de Chimborazo en la acción que nos ocupa (sección 3.1 ut supra), la Corte observa que se afirma que a través de la emisión del Decreto Ejecutivo No. 1389 se habría incurrido en una omisión relativa respecto de varias disposiciones constitucionales, y que con posterioridad a la presentación de la acción, tal Decreto fue declarado nulo. Sobre la base de lo expuesto, la Corte encuentra que la nulidad del decreto impugnado no implica que las omisiones relativas en que supuestamente incurría el mismo hayan quedado insubsistentes. Al contrario, toda vez que el decreto impugnado ya no existe en el ordenamiento jurídico, de existir un mandato constitucional de normar las omisiones relativas alegadas podrían haberse convertido en absolutas. En consecuencia, procede que la Corte continúe el control constitucional.

Las omisiones con efectos absolutos suceden cuando no se ha emitido ninguna regulación derivada de un mandato constitucional y las omisiones con efectos relativos ocurren cuando se ha emitido un acto con deficiencias.

## **DECISIÓN**

Desestimar la acción de inconstitucionalidad por omisión y, entre otros, exhortar a la Presidencia de la Asamblea Nacional para que tramite a la brevedad posible el proyecto de Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos de la República del Ecuador.

## Sentencia 1-19-IO/24

### (Control abstracto de constitucionalidad por conexidad de oficio en IO y argumentos)<sup>58</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IO presentada en contra del CNE y la Asamblea Nacional por asuntos relacionados con la difusión de información sobre la elección de las y los integrantes del CPCCS y la existencia propia de dicho organismo. Además, el accionante solicitó la declaratoria conexas de inconstitucionalidad del artículo 16 del Código de la Democracia por considerar que restringía el control constitucional de las actuaciones de los órganos electorales.

De esta sentencia se extraerán dos criterios relevantes.

#### I. CRITERIO RELEVANTE

##### **¿La Corte puede realizar control de constitucionalidad por conexidad de las normas a petición de parte?**

La Corte determinó que no existía una exigencia constitucional para obedecer un mandato de normar o actuar en el análisis planteado y, por tanto, desestimó la demanda, así como la solicitud de inconstitucionalidad conexas. Sobre este último punto, señaló que el control de conexidad funciona de oficio y en aquellos casos en los que se haya realizado previamente un control de constitucionalidad de las normas principalmente impugnadas:

---

58 Voto unánime. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

36. El artículo 436.3 de la CRE dispone que: "La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.". La competencia de control aquí contemplada, opera generalmente cuando este Organismo durante el ejercicio de su competencia de control abstracto de constitucionalidad encuentra que existen otras disposiciones jurídicas que al estar vinculadas con las originalmente impugnadas, podrían contravenir el bloque de constitucionalidad; y en virtud de aquello procede a ejercer el control de dichas normas conexas, luego de agotar el análisis relativo a las normas que fueron el objeto principal de la demanda de inconstitucionalidad.

37. Bajo esta lógica, es posible destacar que el control de constitucionalidad por conexidad funciona de oficio y en aquellos casos donde previamente se ha procedido con el control de las normas impugnadas de forma principal. A contrario sensu, en la presente causa, se advierte que, el análisis de constitucionalidad por conexidad ha sido promovido a pedido de parte; y que no ha existido un pronunciamiento de fondo sobre los cargos principales del accionante, toda vez que este Organismo encontró que no existía una debida pertinencia entre aquellos y la naturaleza de la acción ejercida. Por consiguiente, al no cumplirse con los presupuestos para el control constitucional por conexidad, la Corte no procederá a realizar el control abstracto por conexidad del artículo 16 del Código de la Democracia.

El control de constitucionalidad por conexidad al analizar una IO funciona de oficio y en los casos en los cuales previamente se realizó el control de las normas impugnadas de forma principal.

## II. CRITERIO RELEVANTE

**¿Es viable que en una IO se planteen argumentos o cargos que podrían plantearse en IN?**

La Corte indicó que la IO no puede utilizarse como una acción para reemplazar los mecanismos constitucionales y legales que existen para impugnar la constitucionalidad de normas y de actos administrativos

con efectos generales. Tampoco puede servir como sustituta de las acciones establecidas por la CRE para proteger derechos. Por eso, quienes presentan una IO no pueden hacerlo con los mismos argumentos que se podrían plantear en una acción de inconstitucionalidad:

38. En adición a lo expresado, es importante destacar que la acción de inconstitucionalidad por omisión no puede ser entendida de forma tan genérica como para suplantar las vías que la CRE y la LOGJCC han definido para la impugnación de la constitucionalidad de acciones, actos normativos o actos administrativos con efectos generales, ni como para superponerse a las vías que la CRE y la ley han previsto para la protección frente a la vulneración de derechos por acción u omisión. Por ende, no es viable que a través de una acción de inconstitucionalidad por omisión se planteen cargos y pretensiones atinentes a acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos.

La IO no sustituye las acciones de inconstitucionalidad contra normas y actos administrativos con efectos generales, ni a otros mecanismos de protección de derechos, por lo que no puede usarse para repetir los mismos argumentos que corresponderían a esas vías.

## DECISIÓN

Desestimar la acción de inconstitucionalidad por omisión.

## CONCLUSIONES

- La naturaleza de la IO busca solventar tanto la inactividad de las autoridades públicas con competencia normativa frente a un mandato de la CRE de normar o actuar, así como su inacción en la obligación de ejecutar el acto dispuesto en la misma.

- Para que una inexistencia, ausencia u omisión de actuación de normar o emitir normativa derivada de una disposición de la CRE sea objeto de IO esta debe contener un mandato de normar o actuar que sea concreto y claro y, además, no debe contar con acciones propias para su exigencia, por ejemplo, no son objeto de IO las normas constitucionales que reconocen derechos y sus correlativas obligaciones y tienen sus propias acciones de reclamo.
- Los requisitos para verificar la eficacia o ineficacia de la voluntad del constituyente en una IO son: i) la existencia de un mandato constitucional de normar o actuar; ii) que dicho mandato de actuar sea claro y concreto; iii) que exista una inacción o abstención de la autoridad o entidad obligada; iv) verificar si se generó un fraude constitucional por el transcurso del tiempo.
- En las IO, las omisiones con efectos absolutos se refieren a las situaciones en las que no se ha emitido ninguna regulación derivada de un mandato constitucional; mientras que las omisiones con efectos relativos ocurren cuando se ha emitido un acto en cumplimiento de un mandato constitucional pero dicho acto tiene deficiencias.
- El control de conexidad en IO funciona de oficio y en aquellos casos en los que se ha realizado previamente el control las normas principales impugnadas.
- La IO no sustituye las acciones de inconstitucionalidad contra normas y actos administrativos con efectos generales, ni a otros mecanismos de protección de derechos, por lo que no puede usarse para repetir los mismos argumentos que corresponderían a esas vías.



## CAPÍTULO 5

# CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD **EN SENTENCIAS DE SELECCIÓN Y REVISIÓN Y EN CONOCIMIENTO DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES**

---

Esta sección abordará asuntos relacionados con el control abstracto de constitucionalidad que la Corte realiza en conocimiento de garantías jurisdiccionales o en sentencias sometidas al proceso de selección y revisión.

Este tipo de control se denomina “incidental” y la Corte lo ejecuta durante el análisis del caso al verificar la posibilidad de la existencia de la inconstitucionalidad de una norma.

## **Sentencia** **1024-19-JP/21 y acumulado**

**(Control abstracto de constitucionalidad en el proceso de selección y revisión de garantías jurisdiccionales por parte de la Corte)<sup>59</sup>**

### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte seleccionó los casos 1024-19-JP y 66-20-JP de acciones de protección, para la emisión de jurisprudencia vinculante de revisión. En los dos casos, los accionantes presentaron acciones contra el IESS, ya que les negó prestaciones por discapacidad, viudez y orfandad por falta de pago de aportes por parte de sus patronos.

### **CRITERIO RELEVANTE**

**¿Cuándo es procedente por parte de la Corte el análisis de constitucionalidad de una norma relacionada con un caso de selección y revisión, que motivó la presentación de una garantía jurisdiccional?**

---

59 Voto unánime. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

La Corte, en su análisis de los casos específicos, encontró que era necesario examinar la constitucionalidad del artículo 94 de la Ley de Seguridad Social, dado que fue la norma que el IESS aplicó. La Corte estableció las siguientes reglas para ejercer la competencia de control constitucional en los casos de garantías jurisdiccionales. Al respecto dijo:

121. La Corte Constitucional es el máximo garante de la Constitución. Cuando la Corte resuelve un caso dentro del marco de sus competencias le corresponde también garantizar la supremacía constitucional. De ahí que la ley reconozca la competencia para efectuar un control incidental de constitucionalidad:

*Promover los procesos de inconstitucionalidad abstracta, cuando con ocasión de un proceso constitucional, encuentre la incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales.*

122. La Corte puede verificar que, en el análisis de los hechos de las causas que conoce, existen normas jurídicas aplicables al caso que podrían ser incompatibles con la Constitución.

123. En las causas seleccionadas, la tramitación de las acciones de protección y en sede constitucional, se ha esgrimido que el IESS ha aplicado el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social, que le impedía satisfacer las prestaciones y, por su parte, los jueces de garantías atendieron los derechos vulnerados reconocidos en la Constitución sin considerar las condiciones establecidas en la mencionada norma. Por lo que la Corte encuentra una posible incompatibilidad entre el artículo 94 de la mencionada ley y las normas constitucionales.

124. Cuando la Corte ejerza esta competencia, deberá observar las siguientes reglas:

(1) El ejercicio de esta competencia será excepcional. La Corte analizará la constitucionalidad de una norma solo cuando la resolución del caso dependa necesariamente del análisis de constitucionalidad.

(2) El proceso de inconstitucionalidad abstracta, en una acción o procedimiento constitucional distinto a la acción de inconstitucionalidad, se iniciará de oficio, como un incidente dentro de la acción.

(3) La norma cuya constitucionalidad se sospecha debe tener relación directa con los hechos del caso. Si la norma acusada es necesaria para resolver el caso; su aplicación provoca la vulneración de derechos que están siendo conocidos por la Corte; la norma que ha sido aplicada en el caso es incompatible con la Constitución; o la norma podría provocar situaciones análogas en casos futuros, la Corte podrá analizar su constitucionalidad.

(4) La Corte deberá escuchar a quienes tienen atribuciones constitucionales para emitir la norma acusada y a la entidad encargada de aplicar la norma. Para el efecto, deberá notificar con el inicio del incidente, solicitar informe y podrá convocar a audiencia pública, que podrá contar con la participación de terceros con interés, sin perjuicio de que se puedan presentar argumentos por escrito sobre la constitucionalidad de la norma.

(5) La Corte observará, en lo que fuere aplicable para declarar la inconstitucionalidad, los principios y garantías de otros procedimientos de control constitucional iniciados a petición de parte.<sup>60</sup>

## V. Decisión (...)

4. Declarar la inconstitucionalidad, de oficio, de la frase del inciso segundo del artículo 94 de la Ley de Seguridad Social que dice *“solamente cuando se haga efectiva la responsabilidad de éste, a menos que el patrono rinda garantía satisfactoria para el pago de lo que debiere por aquel concepto”* y disponer que en el texto se lea *“El IESS concederá inmediatamente tales prestaciones, cuando se cumplan los requisitos de ley.”* En consecuencia, el artículo 94, inciso segundo, dirá:

*“El IESS concederá inmediatamente tales prestaciones cuando se cumplan los requisitos de ley, aun cuando no se haga efectiva la responsabilidad del patrono.”*

## DECISIÓN

Confirmar las sentencias de instancia de los casos seleccionados, declarar la violación de derechos y declarar la inconstitucionalidad de oficio de una frase del artículo analizado.

---

<sup>60</sup> Este criterio también se observa en la sentencia 38-14-AN/20.

El control abstracto de constitucionalidad de una norma procede excepcionalmente cuando la Corte, en conocimiento de un caso concreto, llega a determinar que alguna norma no guarda coherencia con los principios y derechos constitucionales, bajo varias reglas que son: i) que la resolución del caso dependa del análisis de constitucionalidad; ii) que sea un análisis de oficio, incidental; iii) que la norma tenga relación con los hechos del caso; iv) que la autoridad que emitió la norma sea escuchada; v) que se observen los principios y garantías de otros procedimientos de control constitucional.

## **Sentencia** **1965-18-EP/21**

### **(Análisis de constitucionalidad por omisión por caso de laguna estructural y doble conforme en acción extraordinaria de protección)<sup>61</sup>**

#### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció una acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto de la CNJ que inadmitió un caso penal, en el cual, en primera instancia se ratificó la inocencia del procesado y en segunda instancia se lo condenó por el delito de violación. El accionante alegó que el auto que inadmitió el recurso de casación vulneró la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía de la motivación y el principio de doble conforme al impedirle acceder a la única forma de impugnación disponible de la sentencia condenatoria dictada en segunda instancia.

---

61 Seis votos a favor, con un voto en contra de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y dos votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes. Juez ponente: Alí Lozada Prado.

**¿La Corte puede realizar un control incidental de constitucionalidad por omisión normativa frente a la ausencia de regulación de un recurso que afecta un derecho constitucional?**

La Corte analizó el derecho al debido proceso en la garantía del doble conforme del accionante, quien fue condenado por primera ocasión en la instancia de apelación y presentó un recurso de casación que fue inadmitido. En su análisis, consideró importante remitirse a la omisión normativa que encontró, consistente en la falta de establecimiento de un recurso oportuno, eficaz y accesible para el tipo de caso en cuestión e indicó, basada en las reglas establecidas en la sentencia 1024-19-JP/21 que:

29. Ahora bien, el presente caso plantea la cuestión de la exigibilidad del derecho al doble conforme en un supuesto específico: el relativo a cuando una persona es declarada culpable en segunda instancia tras haber sido ratificada su inocencia en la sentencia de primera instancia. Los únicos recursos previstos en el sistema procesal penal para el indicado supuesto son los recursos extraordinarios de casación y revisión.

30. No obstante, la cuestión planteada en el párrafo anterior se enfrenta a una dificultad procesal importante: la acción extraordinaria de protección, en principio, no está configurada para juzgar, en abstracto, eventuales vulneraciones a derechos fundamentales como las provocadas por una omisión normativa -hipotéticamente, la de establecer algún recurso oportuno, eficaz y accesible para el tipo de casos en cuestión-, aunque dicha inconstitucionalidad se haya concretado en el caso bajo juzgamiento.

31. Sin embargo, como esta Corte ha reconocido en la sentencia No. 1024-19-JP/21 y acumulado, párr. 121, el artículo 75.4 de la LOGJCC establece la competencia de esta Magistratura de realizar un control incidental de constitucionalidad en los siguientes términos: ***“Promover los procesos de inconstitucionalidad abstracta, cuando con ocasión de un proceso constitucional, encuentre la incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales”*** (...).

32. Aunque las reglas jurisprudenciales que se acaban de citar fueron establecidas para el proceso de revisión de garantías constitucionales, esta Corte considera que también son aplicables a los procesos de acción extraordinaria de protección, esto es así porque en ambos casos es posible que una cierta inconstitucionalidad normativa provoque vulneraciones a los derechos fundamentales en el caso concreto.

33. Pues bien, en el presente caso, la *"incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales"* podría consistir en la presencia de una omisión normativa: la ausencia de un recurso procesal apto para garantizar el derecho al doble conforme tras una condena ocurrida en segunda instancia; es decir, la incompatibilidad se podría dar entre, por un lado, la ausencia de aquel recurso procesal en el plano de la legislación y, por otro lado, la obligación constitucional del legislador de instituir dicho recurso como garantía del derecho al doble conforme. (...)

35. Las reglas referidas en el párr. 31 *supra* (1 y 3), establecen el carácter excepcional que debe tener la facultad de esta Corte para suscitar, en las acciones que conoce, incidentes de control de constitucionalidad; y, particularmente, determina que una de las condiciones para dar paso a un incidente tal es que la presunta inconstitucionalidad normativa debe guardar una vinculación estrecha con la vulneración del derecho fundamental en el caso concreto. En el presente caso, está justificada tanto la excepcionalidad del ejercicio del control incidental de constitucionalidad como su vinculación estrecha al caso concreto por cuanto no es posible resolver este problema jurídico -es decir, verificar la vulneración o no del derecho al doble conforme del accionante- sin antes verificar si se produjo o no una incompatibilidad normativa por vía de una omisión legislativa (...)

#### V. Decisión (...)

4. Declarar que el legislador ha incurrido en una laguna estructural consistente en la omisión de instituir un recurso idóneo para garantizar el derecho al doble conforme de las personas que han sido condenadas en la sentencia de apelación tras haber sido ratificada su inocencia en la sentencia de primera instancia.

5. Disponer a la Corte Nacional de Justicia que, en aplicación de las facultades conferidas en los artículos 184.4 de la Constitución y 180.4 del Código Orgánico de la Función Judicial, dentro del plazo de tres meses contados a

partir de la notificación de esta sentencia, elabore un proyecto de reforma de ley que colme la laguna estructural referida en el párrafo anterior y lo presente a la Asamblea Nacional. El presidente de la Corte Nacional de Justicia deberá informar a la Corte Constitucional del Ecuador una vez que el proyecto de ley haya sido presentado.

6. Disponer a la Asamblea Nacional que, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la presentación del proyecto de reforma ley indicado en el párrafo precedente, lo conozca, discuta y apruebe con apego a los parámetros jurisprudenciales establecidos en la presente sentencia (...)

## DECISIÓN

Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección, declarar que el legislador ha incurrido en una laguna estructural consistente en la omisión de instituir un recurso idóneo y disponer su regulación.

La Corte sí puede realizar un control incidental de constitucionalidad en el conocimiento de un caso concreto, cuando exista una omisión normativa. Por ejemplo, frente a ausencia de un recurso procesal apto para garantizar el derecho al doble conforme en materia penal.

## CONCLUSIONES

- El control abstracto de constitucionalidad de una norma procede excepcionalmente cuando la Corte, en conocimiento de un caso concreto, llega a determinar que alguna norma no guarda coherencia con los principios y derechos constitucionales, bajo varias reglas que son: i) que la resolución del caso dependa del análisis de constitucionalidad; ii) que sea un análisis de oficio, incidental; iii) que la norma tenga relación con los hechos del caso; iv) que la autoridad que emitió la norma sea escuchada; v) que se observen los principios y garantías de otros procedimientos de control constitucional.
- La Corte sí puede realizar un control incidental de constitucionalidad en el conocimiento de un caso concreto, cuando exista una omisión normativa. Por ejemplo, frente a ausencia de un recurso procesal apto para garantizar el derecho al doble conforme en materia penal.



## CAPÍTULO 6

# EFFECTOS DEL CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD

---

La declaratoria de inconstitucionalidad, como regla, tiene efectos generales a futuro; sin embargo, la Corte puede modular sus efectos por razones justificadas. Esta sección presenta algunos de los efectos que la Corte ha conferido a sus sentencias, de acuerdo a los destinatarios y al tiempo. Además, sentencias que contemplan la constitucionalidad condicionada, aditiva, por omisión relativa, la inconstitucionalidad sustitutiva de normas, la declaratoria de inconstitucionalidad, la derogatoria de normas y la expulsión de las normas del ordenamiento jurídico; y, la interpretación conforme.

En esta sección se presentan de forma indistinta sentencias derivadas de IN, IA e IO.

## **Sentencia** **34-19-IN/21 y acumulados**

### **(Efectos generales e inmediatos de una declaratoria de inconstitucionalidad)<sup>62</sup>**

#### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte analizó la constitucionalidad de los artículos 149 y 150 del COIP relativos a la penalización de la interrupción consentida del embarazo en casos de mujeres víctimas de violación, con relación a varias acciones de inconstitucionalidad presentadas.

---

62 Siete votos a favor. Dos votos salvados de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

## CRITERIO RELEVANTE

### **¿Qué implicación tiene la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales e inmediatos respecto de la orden a la Asamblea Nacional de emitir regulación sobre un tema en específico?**

La Corte, además de examinar la constitucionalidad de las normas impugnadas, realizó algunas precisiones con respecto a los efectos de la sentencia. Así, indicó que:

193. Por otra parte, dado que esta sentencia realiza exclusivamente un control de constitucionalidad de la pena en casos de interrupción voluntaria del embarazo de mujeres víctimas de violación, corresponde al legislador generar un marco regulatorio apropiado que regle el aborto consentido en casos de violación. No obstante, de aquello, la presente decisión –para garantizar los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de ese delito– tendrá efectos desde su publicación en el Registro Oficial. Por lo que, la falta de regulación no podrá ser pretexto para incumplir esta sentencia, ni sancionar a mujeres o médicos que interrumpan voluntariamente un embarazo producto de una violación sexual.

194. En esa línea, esta Corte estima necesario establecer parámetros mínimos a seguir por parte de jueces y tribunales-mientras no exista marco regulatorio-y para el legislador cuando desarrolle la normativa pertinente, con el único fin de garantizar los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violación (...).

## **DECISIÓN**

Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la frase pertinente del art. 150 numeral 2 del COIP.

Una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma tiene efectos generales e inmediatos cuando rige para todas las personas y obliga a todas las autoridades, a partir de su publicación en el Registro Oficial.

# Sentencia

## 70-11-IN/21

### (Efectos diferidos de la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma)<sup>63</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte analizó la IN por el fondo de las ordenanzas municipales número 79, 91, 139 y 169, que establecían las tasas por servicios de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito.

#### CRITERIO RELEVANTE

#### **¿Qué elementos deben ser considerados por la Corte para declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos diferidos?**

Al encontrar que varias de las normas que devenían en inconstitucionales tenían una incidencia directa en el presupuesto anual del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, la Corte, en este caso, resolvió establecer efectos diferidos para la declaratoria de inconstitucionalidad<sup>64</sup>:

84. En razón de lo anterior, y considerando que la recaudación de una tasa tiene incidencia directa sobre la capacidad de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y su planificación presupuestaria anual, y tomando en consideración el principio de suficiencia

---

63 Ocho votos a favor, sin contar la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

64 Otra sentencia en que la CCE declaró la inconstitucionalidad de una norma con efectos diferidos, fue la 51-23-IN/23, en la que analizó la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 754, que modificaba el reglamento del COA emitido por el presidente de la República. En esta sentencia, la Corte concluyó que el Decreto era inconstitucional por la forma, al transgredir el principio de reserva de ley establecido en los artículos 132, 133 y 398 de la CRE. Declaró la inconstitucionalidad con efectos diferidos hasta que la Asamblea Nacional emita la ley correspondiente a la consulta ambiental, para lo cual deberá observar los estándares previamente establecidos por la Corte en materia de consulta ambiental.

recaudatoria consagrado en el artículo 300 de la Constitución, esta CCE considera, al amparo de la norma citada en el párrafo precedente, que en el presente caso procede la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos, por seis meses, a partir de la notificación de la sentencia. En este sentido, las normas declaradas inconstitucionales: artículos 1540, 1541, 1542, 1543 y 1544 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, perderán vigencia, una vez concluido ese plazo.

## **DECISIÓN**

Aceptar la IN y declarar la inconstitucionalidad por el fondo con efectos diferidos.

Cuando la Corte declara la inconstitucionalidad de una norma puede diferir sus efectos, esto significa que, aunque la norma es contraria a la CRE, su eliminación no se produce de inmediato, sino después de un período de tiempo establecido en la sentencia.

## **Sentencia 22-17-IN y acumulados/22**

**(Constitucionalidad condicionada y constitucionalidad condicionada aditiva)<sup>65</sup>**

### **CRITERIO RELEVANTE**

**¿Qué implica la declaratoria de constitucionalidad condicionada y constitucionalidad condicionada aditiva de una norma?**

---

65 Los hechos y alegaciones se encuentran descritos previamente.

La Corte declaró, entre otros, la constitucionalidad condicionada de la última oración del artículo 35 y del numeral 1 del artículo 55 de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable. Al respecto, indicó que la norma será constitucional siempre y cuando sea entendida y aplicada conforme lo consideró la Corte en la sentencia. Además, declaró la constitucionalidad condicionada aditiva del numeral 28 de la disposición general tercera de dicha Ley, para que en adelante dicha norma se lea conforme el texto añadido por la Corte:

3.1. Declarar la constitucionalidad condicionada aditiva del numeral 28 de la disposición general tercera de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura. Esta disposición se leerá como sigue:

*"28. Semilla de calidad: Son el conjunto de características mínimas que debe tener una semilla en sus componentes genético, fisiológico, físico y fitosanitario, analizada por un laboratorio de semilla o por los saberes ancestrales relacionados con las semillas".*

4. Declarar la constitucionalidad condicionada de la última oración del artículo 35 de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura, y esta oración será constitucional siempre y cuando la importación de este material genético no corresponda a semillas y cultivos transgénicos, cuya importación no haya cumplido con el procedimiento y requisitos previstos en el artículo 401 de la Constitución de la República, y que esta importación y las regulaciones respectivas emitidas por las instituciones competentes no contradigan las disposiciones constitucionales analizadas en esta decisión.

5. Declarar la constitucionalidad condicionada del numeral 1 del artículo 55 de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura, y este artículo será constitucional siempre y cuando este sea aplicado para los cultivares registrados que produzcan semillas certificadas.

La declaratoria de constitucionalidad condicionada significa que la Corte establece condiciones para que la norma analizada se considere compatible con la CRE. Por su parte, en la constitucionalidad condicionada aditiva la Corte añade contenido a la norma para que sea compatible con la CRE.

## Sentencia 102-21-IN/22

### (Inconstitucionalidad por omisión relativa) <sup>66</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN en contra del numeral 1 del artículo 3 de la LOSEP, por afectar la autonomía e independencia de la propia Corte.

#### CRITERIO RELEVANTE

##### ¿Qué es la inconstitucionalidad por omisión relativa?

La Corte señaló que la norma impugnada, en efecto, contradice la CRE que reconoce la autonomía del organismo, tal como lo hace con otras entidades como la Función Judicial, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, por lo que declaró su inconstitucionalidad por omisión y añadió el texto que debe contener la misma:

45. (...) El artículo 3 de la LOSEP contradice la norma constitucional que reconoce la autonomía al haber omitido las especificidades de la Corte en su

---

66 Siete votos a favor, sin contar con la presencia del juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. Un voto en contra del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

regulación, tal como hace con otras entidades del Estado que tienen autonomía, como la Función Judicial, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, por lo que la Corte debe armonizar las normas aplicables para garantizar su autonomía e independencia.

46. La Corte *"es consciente de que la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma consultada podría provocar efectos nocivos"*, y en atención al pedido de la Asamblea Nacional para que, en caso de descubrir alguna inconstitucionalidad, module la sentencia, la Corte considera añadir al cuarto inciso del artículo 3 de la LOSEP el siguiente texto: *"430, 168 (1 y 2)"* y *"las personas servidoras de la Corte Constitucional."* (...)

Decisión (...)

1. Declarar la inconstitucionalidad por omisión relativa del artículo 3 de la LOSEP por ser contrario a la autonomía y a la independencia de la Corte reconocidas en los artículos 430 y 168 (1 y 2) de la Constitución, y disponer que el texto del inciso cuarto del artículo 3 de la LOSEP conste de la siguiente forma:

*... De conformidad con lo establecido en los artículos 430, 168 (1 y 2), 160, 170 y 181 numeral 3 de la Constitución de la República, las personas servidoras de la Corte Constitucional, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el personal de carrera judicial se regirán en lo previsto en dichas disposiciones por sus leyes específicas y subsidiariamente por esta ley en lo que fuere aplicable...*

## **DECISIÓN**

Declarar la inconstitucionalidad por omisión relativa del artículo 3 de la LOSEP.

Se declara la inconstitucionalidad por omisión relativa cuando la norma analizada omite incluir determinado contenido que es necesario para garantizar plenamente su constitucionalidad. Frente a ello, la Corte puede añadir el texto que debe contener la norma para que sea considerada constitucional.

# Sentencia

## 2-21-IA/23

### (Inconstitucionalidad sustitutiva de normas)<sup>67</sup>

#### CRITERIO RELEVANTE

#### **¿Qué es la inconstitucionalidad sustitutiva de una norma?**

La Corte señaló que dos resoluciones impugnadas contravinieron la CRE, no obstante, indicó que la declaratoria de inconstitucionalidad y la expulsión de normas del ordenamiento jurídico deben ser utilizadas como último recurso. En el caso, la Corte encontró necesario declarar la inconstitucionalidad sustitutiva de la disposición final de las resoluciones 042 y 048 y la sustituyó con otro texto:

106. En conclusión, las resoluciones 042 y 048 contravinieron los principios de publicidad y de irretroactividad en materia tributaria, afectándose así el derecho a la seguridad jurídica, sin que se haya planteado una justificación al respecto, lo cual trae como consecuencia la inobservancia de la previsibilidad y certidumbre que debe regir a las normas claras, previas y públicas.

107. Ahora bien, la declaratoria de inconstitucionalidad y la expulsión de las normas del ordenamiento jurídico deben ser utilizadas como un último recurso. A lo largo de su jurisprudencia, esta Corte Constitucional ha determinado que sólo se puede recurrir a estas alternativas cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de la norma impugnada a la Constitución.

108. En observancia de los principios que rigen el control abstracto de constitucionalidad reconocidos en el artículo 76 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe garantizar, en la medida de lo posible, la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico. Esto implica agotar previamente

---

67 Los hechos y alegaciones se encuentran descritos previamente.

todas las interpretaciones a favor de los derechos que permitan la vigencia de la norma en el ordenamiento jurídico y recurriendo a la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.

109. Para este caso, esta Corte encuentra que es necesario declarar la inconstitucionalidad sustitutiva, conforme el artículo 76.5 de la LOGJCC que dispone: "cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada".

110. Así, la disposición final, presente en las resoluciones 042 y 048 que determinaba **"DISPOSICION FINAL** La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial y en la Gaceta Tributaria" (énfasis del original), será reemplazada por: **"DISPOSICIÓN FINAL.** - La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial".

111. De esa forma, la resolución 042 se entenderá vigente desde el 6 de julio de 2020 y la resolución 048 desde el 26 de agosto de 2020, fechas en las cuales se publicaron en el Registro Oficial y no desde las fechas de su expedición, a menos que implique una afectación para los derechos constitucionales de los contribuyentes, lo cual deberá determinarse en cada proceso administrativo tributario y, de ser el caso, en la vía judicial ordinaria.

La Corte debe recurrir a la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma como último recurso, por lo cual puede considerar necesario declarar la inconstitucionalidad sustitutiva, esto es, reemplazar la parte del contenido inconstitucional con otro texto y dejar la norma así reformada vigente.

## Sentencia 9-20-IN/25

### (Declaratoria de inconstitucionalidad y derogatoria de una norma)<sup>68</sup>

#### HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte conoció una IN presentada contra varios artículos y la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos sobre la residencia temporal en dicha provincia. Entre otros, el accionante alegó que mediante la sentencia 110-21-IN/22, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y la Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 que había derogado la disposición transitoria cuarta impugnada.

#### CRITERIO RELEVANTE

#### **¿La declaratoria de inconstitucionalidad de una norma que derogó a otra implica automáticamente la reactivación de la norma derogada?**

La Corte realizó consideraciones sobre la derogatoria de una norma y la declaratoria de inconstitucionalidad. La primera implica un acto legislativo de carácter político y normativo que elimina total o parcialmente la norma del ordenamiento jurídico, basta con que la o el legislador considere que la norma ya no es útil o necesaria. Mientras que la segunda implica una decisión que emite la Corte en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. En el caso concreto, la Corte consideró que la sentencia 110-21-IN/22 que declaró la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y la Sostenibilidad Fiscal tras

---

68 Siete votos a favor, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Claudia Salgado Levy y José Luis Terán. Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes.

la Pandemia COVID-19, la cual había derogado a su vez la disposición transitoria cuarta impugnada, estableció sus efectos hacia futuro, pero no se refirió al vacío normativo que podría generar. Por lo cual, constató que dicha sentencia no determinó de forma expresa que al declarar la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y la Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, la disposición transitoria cuarta impugnada volvía a estar vigente, lo cual, en efecto, observó la Corte en el presente caso y realizó el control de constitucionalidad sobre la misma:

49. La derogatoria de una norma mantiene diferencias importantes respecto de su declaratoria de inconstitucionalidad. Lo primero, implica un acto legislativo de carácter político y normativo, por medio del cual el legislador la elimina total o parcialmente del ordenamiento jurídico. Las razones que motiven al legislador a adoptar tal decisión pueden ser variadas; destacan entre ellas la conveniencia, oportunidad, política pública, evolución social o técnica legislativa. A fin de derogar una norma jurídica, no se requiere que esta sea inconstitucional. En su lugar, basta con que el legislador verifique que esta ya no resulta útil o necesaria.

50. En contraste, la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, con efectos generales y abstractos, se remite a una decisión que emite la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. A través de la decisión correspondiente, este Organismo está facultado para evaluar si una norma jurídica resulta incompatible con la Constitución, por razones de fondo o forma.

51. En casos previos, al declarar la inconstitucionalidad de normas infraconstitucionales, esta Corte Constitucional ha comprendido que se mantenían vigentes las normas anteriores a que se efectúen las reformas correspondientes. En la sentencia 10-24-IN/25, por la naturaleza reformativa de la norma analizada, este Organismo determinó que "la declaración de inconstitucionalidad de una norma reformativa podría llevar a entender que cobra vigencia nuevamente el texto anterior a la reforma".

52. Respecto de este caso concreto, la sentencia 110-21-IN/22 – que declaró la inconstitucionalidad del artículo 116 de la LOESF que derogó a su vez

la disposición transitoria cuarta de la LOREG estableció que esta decisión “surtirá efectos hacia el futuro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la LOGJCC”. Sin embargo, no se refirió de manera expresa al vacío normativo que esta podría generar.

53. En virtud de lo expuesto, se verifica que la sentencia 110-21-IN/22 no determinó expresamente que, al declarar la inconstitucionalidad del artículo 116 de la LODESF, la disposición transitoria cuarta de la LOREG volvía a estar vigente. No obstante, este Organismo observa que la disposición transitoria cuarta de la LOREG, tras declararse la inconstitucionalidad de su reforma, sí recobró vigencia. Por lo tanto, es procedente que esta Corte realice también el control abstracto de constitucionalidad de la disposición transitoria cuarta de la LOREG, con relación a los argumentos presentados en la demanda de inconstitucionalidad.

## **DECISIÓN**

Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.

Cuando existe una declaratoria de inconstitucionalidad de una norma que derogó a otra, es necesario verificar cuáles fueron los efectos dispuestos en dicha declaratoria, pues no siempre aquello implica automáticamente la reactivación de la norma derogada.

## **Sentencia** **83-16-IN/21 y acumulados**

**(Expulsión de normas reformadas y vigencia de normas anteriores a la reforma)<sup>69</sup>**

---

69 Los hechos y alegaciones fueron descritos anteriormente.

## CRITERIO RELEVANTE

### **¿La Corte puede expulsar de forma inmediata normas que contienen reformas, luego de declararlas inconstitucionales y disponer que entren en vigencia las normas anteriores a la reforma?**

La Corte consideró que debido a la urgencia en el caso de precautelar la sostenibilidad del sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, y en función de la gravedad en la afectación al financiamiento del sistema, expulsó de forma inmediata determinadas normas de la Ley impugnada que habían reformado previamente varios artículos y disposiciones de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y dispuso que entren en vigencia las normas anteriores a la reforma:

396. Toda vez que la Corte determinó que los artículos 2, 3, 5, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 19, 22, 33, 39, 40, 43, 57, 64, 65, 67, 69, 71, 78, 87, 88, 90, así como de la Disposición Transitoria Décimo Tercera, la Disposición Transitoria Décimo Quinta, la Disposición Derogatoria Segunda y la Disposición Derogatoria Tercera de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, son contrarios a la Constitución, además de la necesidad de dejar sin efecto la derogatoria establecida en la norma impugnada respecto a los artículos 97 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y 88, 91 y 93 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, corresponde establecer los efectos de la presente decisión.

397. En primer lugar, por la urgencia que existe de precautelar la sostenibilidad del sistema y en función de la gravedad que se ha evidenciado en la afectación que existe respecto al financiamiento de los sistemas de seguridad social de la fuerza pública, se declara la inconstitucionalidad de los artículos 13, 14, 19, 22, 33, 39, 40, 43, 64, 65, 69, 71, 78, 87, 88, 90, Disposición Transitoria Décimo Tercera y Disposición Transitoria Décimo Quinta, con efectos inmediatos, de tal manera que se expulsan del ordenamiento jurídico dichas normas de la ley impugnada y entran en vigencia las normas contempladas en los artículos 22, 27, 38, 41, 63, 93, 95, 97 y 110 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas anterior a la reforma que se deja

sin efecto, así como en los artículos 25, 29, 39, 41, 49, 87, 88, 89, 91, 93 y 122 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional antes de la reforma que se deja sin efecto. Se deja constancia que la referencia a "efectos inmediatos" señalada anteriormente, implica desde la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial.

La Corte sí puede expulsar de forma inmediata del ordenamiento jurídico normas que contienen reformas luego de declararlas inconstitucionales y disponer que entren en vigencia las normas anteriores a las reformas.

## **Sentencia** **64-19-IN/23**

### **(Efectos retroactivos de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma)<sup>70</sup>**

#### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció una IN en contra de los artículos 1 y 4 de la Ordenanza sustitutiva que establecía el procedimiento, cobro y control del impuesto anual de patentes municipales en el cantón Atacames, provincia de Esmeraldas. El accionante alegó la contravención del principio de reserva de ley, entre otros.

#### **CRITERIO RELEVANTE**

**¿La Corte puede disponer efectos retroactivos a una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma?**

---

<sup>70</sup> Voto unánime. Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz.

La Corte consideró que las normas impugnadas fueron emitidas en contraposición a disposiciones constitucionales que exigen que la modificación de impuestos se realice exclusivamente en una norma con rango de ley, con las garantías de legitimidad democrática y de un procedimiento legislativo público y contradictorio, por lo cual vulneraron la reserva de ley en materia tributaria y dispuso que la sentencia tenga efectos retroactivos para aquello que se recaudó por concepto del impuesto a la patente municipal desde la vigencia de la ordenanza impugnada, con el fin de que los contribuyentes que pagaron el impuesto a la patente municipal puedan activar mecanismos sobre pago indebido para recuperar dichos valores:

30. Por tanto, la Corte considera que los artículos 1 y 4 de la ordenanza impugnada, fueron emitidos por el GAD de Atacames en contraposición a las disposiciones constitucionales que exigen, que la modificación de impuestos se realice exclusivamente en una norma con rango de ley, con todas las garantías de legitimidad democrática y de un procedimiento legislativo público y contradictorio.

31. En conclusión, las frases añadidas de los artículos impugnados contravienen la garantía de reserva de ley en materia tributaria. En tal sentido, los artículos 1 y 4 de la ordenanza, en su comprensión integral, alteran el contenido del artículo 547 del COOTAD por lo que corresponde declarar su inconstitucionalidad, sin que se perciba la generación de ningún vacío normativo.

32. Finalmente, la Corte considera que, según se expuso en los párrafos 26 y 28 supra, desde la vigencia de los artículos impugnados de la ordenanza hasta la suspensión provisional de su vigor por disposición de este Organismo, la ordenanza gravó conductas que no estaban gravadas por el COOTAD, a saber, el ejercicio no permanente de actividades económicas en el cantón Atacames y el ejercicio de cualquier tipo de actividades económicas.

33. En tal sentido, por cuanto los contribuyentes tienen "el derecho de que los impuestos que pagan tengan un origen legítimo que guarde concordancia con lo dispuesto por la norma constitucional", la presente sentencia tendrá efectos retroactivos para aquello que se recaudó por concepto del impuesto a la patente municipal desde la vigencia de la ordenanza impugnada,

en los términos regulados en los artículos 1 y 4 de la ordenanza, sobre: (a) el ejercicio no permanente de actividades económicas desarrolladas en el cantón Atacames y (b) respecto de actividades económicas relacionadas a los sectores agrícola, pecuario, acuícola y de plantaciones forestales.

34. Con fundamento en esta sentencia, los contribuyentes podrán activar los mecanismos ordinarios correspondientes para solicitar al GAD de Atacames la devolución del pago indebido al que hubiere lugar, para lo cual se contabilizarán los plazos previstos en la ley desde la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial.

## **DECISIÓN**

Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad.

La Corte sí puede disponer efectos retroactivos a una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma.

## **Sentencia** **74-21-IN/25**

### **(Interpretación conforme)<sup>71</sup>**

#### **HECHOS Y ALEGACIONES**

La Corte conoció una IN contra el Reglamento a la Ley de Arbitraje y Mediación. Las principales alegaciones hicieron referencia a la vulneración de los principios arbitrales y a asuntos relacionados con el arbitraje internacional con entidades del sector público.

---

<sup>71</sup> Siete votos a favor. Un voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y dos votos salvados de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alejandra Cárdenas Reyes.

### ¿Qué significa establecer una interpretación conforme de una norma cuya constitucionalidad se impugna?

La Corte señaló que la declaratoria de inconstitucionalidad es el último recurso al cual debe recurrirse y, por tanto, en el caso, estableció una interpretación conforme obligatoria de la normativa impugnada compatible con las normas constitucionales y resolvió que la norma es constitucional siempre y cuando se interprete de determinada manera.

102. A partir de las normas citadas, se desprende que, por previsión de rango constitucional, la facultad jurisdiccional puede ser ejercida no solo por los órganos de la Función Judicial, sino también por parte de aquellos otros establecidos constitucionalmente. En esa línea, la propia Constitución contempla al arbitraje como un “medio alternativo de solución de conflictos”, inclusive “en la contratación pública [...], previo pronunciamiento favorable de la Procuraduría”. Este reconocimiento del arbitraje que realiza la Constitución no hace distinción alguna entre el arbitraje de tipo “nacional” y aquel “internacional”; por lo que, consiste en una permisión constitucional amplia para ambos casos. Consecuentemente, la ley (LAM) adopta las previsiones constitucionales y desarrolla la procedencia del arbitraje internacional con las entidades del sector público del Estado, siempre que se cuente previamente con “el informe favorable del Procurador General del Estado”. (...)

104. Ahora, sobre (B) si las disposiciones del RLAM que reglamentan al arbitraje internacional reconocido en la Constitución y desarrollado en la ley – LAM– contravendrían el artículo 422 de la Constitución, por permitir un tipo de arbitraje (“internacional”) que estaría prohibido constitucionalmente, esta Corte encuentra que el artículo 422 de la Constitución prohíbe [i] al Estado ecuatoriano “[ii] celebrar *tratados o instrumentos internacionales* [iii] en los que el Estado ecuatoriano [iv] ceda jurisdicción soberana [v] a instancias de arbitraje internacional, [vi] en controversias contractuales o de índole comercial, [vii] entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas”. Para la procedencia de esta proscripción, estos supuestos de hecho deben concurrir. (...)

109. En cuanto a la hipótesis prevista en el literal c del numeral 1 del artículo 4 del RLAM, de sometimiento del Estado o sus entidades públicas a arbitra-

je internacional *cuando un tratado internacional así lo permita*, sí resultaría incompatible con el artículo 422 de la Constitución y, por tanto, inconstitucional, cuando permita aquellos arbitrajes internacionales fundamentados en los tratados internacionales prohibidos por la referida disposición constitucional; pero no respecto del resto de arbitrajes internacionales. Frente a ello, es de resaltar que uno de los principios que orienta al examen de constitucionalidad es la permisión a la permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico; por lo que, la declaratoria de inconstitucionalidad es de *ultima ratio*. Con fundamento en ello, esta Corte opta por establecer una interpretación conforme obligatoria, compatible con las normas constitucionales. Por tanto, el literal c del numeral 1 del artículo 4 del RLAM resulta constitucional siempre y cuando los arbitrajes internacionales que permita *no estén fundamentados* en los tratados internacionales prohibidos por el actual y vigente artículo 422 de la Constitución, esto es, aquellos "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". (...)

111. De lo analizado hasta este punto y respondiendo al argumento "**B**", se puede concluir que las disposiciones del RLAM examinadas —sumada la interpretación conforme obligatoria específicamente realizada al literal c del numeral 1 de su artículo 4— no contravienen el artículo 422 de la Constitución, pues reglamentan la procedencia del arbitraje internacional reconocido en la Constitución y desarrollado en la ley — LAM—, cosa distinta a la proscripción contenida en dicha disposición constitucional, referente a la prohibición para que el Estado ecuatoriano *celebre 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".

La Corte puede dar a una norma un significado que esté en armonía con la Constitución. En esos casos, en lugar de declararla inconstitucional, establece cuál debe ser la interpretación conforme obligatoria que respete las normas constitucionales.

## CONCLUSIONES

- Una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma tiene efectos generales e inmediatos cuando rige para todas las personas y obliga a todas las autoridades, a partir de su publicación en el Registro Oficial.
- Cuando la Corte declara la inconstitucionalidad de una norma puede diferir sus efectos, esto significa que, aunque la norma es contraria a la CRE, su eliminación no se produce de inmediato, sino después de un período de tiempo establecido en la sentencia.
- La Corte puede declarar la constitucionalidad condicionada de una norma. Esto significa que la norma deberá ser entendida y aplicada conforme lo establecido por la Corte en la sentencia para que sea constitucional.
- La Corte, además, puede declarar la constitucionalidad condicionada aditiva de una norma. Esto significa que la norma debe ser leída conforme el texto añadido en la sentencia.
- La Corte debe recurrir a la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma como último recurso, por lo cual puede considerar necesario declarar la inconstitucionalidad sustitutiva, esto es, reemplazar la parte del contenido inconstitucional con otro texto y dejar la norma así reformada vigente.
- Se declara la inconstitucionalidad por omisión relativa cuando la norma analizada omite incluir determinado contenido que es necesario para garantizar plenamente su constitucionalidad. Frente a ello, la Corte puede añadir el texto que debe contener la norma para que sea considerada constitucional.
- Cuando existe una declaratoria de inconstitucionalidad de una norma que derogó a otra, es necesario verificar cuáles fueron los efectos dispuestos en dicha declaratoria, pues no siempre aquello implica automáticamente la reactivación de la norma derogada.
- La Corte sí puede expulsar de forma inmediata del ordenamiento jurídico normas que contienen reformas luego de declararlas inconstitucionales y disponer que entren en vigencia las normas anteriores a las reformas.

- La Corte sí puede disponer efectos retroactivos a una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma.
- La Corte puede dar a una norma un significado que esté en armonía con la Constitución. En esos casos, en lugar de declararla inconstitucional, establece cuál debe ser la interpretación conforme obligatoria que respete las normas constitucionales; es decir, condiciona su constitucionalidad a una interpretación.



## **CAPÍTULO 7**

# **SENTENCIAS USADAS A LO LARGO DE LA GUÍA**

---

Tema central de la decisión	Número de sentencia/auto con link
Control de convencionalidad en el control abstracto de constitucionalidad.	20-12-IN/20
Improcedencia de acción pública de inconstitucionalidad en contra de actos jurídicos plurindividuales y directos.	4-13-IA/20
En la acción pública de inconstitucionalidad contra actos normativos no corresponde establecer medidas sobre casos concretos de presunta vulneración de derechos.	26-18-IN/20
Control abstracto de constitucionalidad de actos administrativos con efectos generales extintos.	2-20-IA/20
Incompatibilidad entre normas infraconstitucionales no es objeto de control de constitucionalidad.	58-16-IN/21
Análisis de constitucionalidad por omisión por caso de laguna estructural y doble conforme.	1965-18-EP/21
Principio <i>pro legislatore</i> y solemnidades sustanciales en el procedimiento de formación de la ley. Efectos del control de constitucionalidad.	32-21-IN/21
La exposición de motivos como requisito formal de constitucionalidad de los proyectos de ley. Expulsión de normas reformadas y vigencia de normas anteriores a la reforma.	83-16-IN/21
Efectos generales e inmediatos de una declaratoria de inconstitucionalidad.	34-19-IN/21
Efectos diferidos de una declaratoria de inconstitucionalidad de una norma.	70-11-IN/21

Control abstracto de constitucionalidad en garantías jurisdiccionales.	1024-19-JP/21
La Corte no puede pronunciarse sobre la conveniencia de una norma.	76-20-IN/24
Las resoluciones de autoridades sin competencia normativa son objeto de IN.	127-21-IN/23
Los pronunciamientos de la PGE son objeto de IN cuando sean actos normativos.	35-16-IN/23
Naturaleza <i>sui generis</i> de los decretos ejecutivos de encargo de la Presidencia de la República y control de constitucionalidad abstracto de actos de corta vigencia.	1-25-IN/25
Elementos para considerar que un acto administrativo es objeto de IA. No es objeto de IA el acto administrativo modificado mediante una resolución judicial con efecto inter partes. Improcedencia del control de constitucionalidad por conexidad cuando la norma impugnada tiene su base en una norma cuya constitucionalidad fue previamente declarada. No cabe el desistimiento en IA. Competencia de la Corte para realizar control de constitucionalidad abstracto.	1-18-IA/23
Naturaleza de una IO. Objeto de una IO. Requisitos de una IO. Omisiones con efectos absolutos y relativos.	2-17-IO/22
No es objeto de IN un decreto ejecutivo que se agota con su cumplimiento. Conversión de una IN en una IA.	97-20-IN/24
Falta de objeto sobrevenida en una IN.	42-17-IN/23
Los dictámenes de la PGE no son objeto de IA cuando sus efectos no son abstractos.	17-20-IA/23

El alegado incumplimiento de un dictamen constitucional no es objeto de una acción pública de inconstitucionalidad. Conversión de una IA a IN. Inconstitucionalidad sustitutiva de normas.	2-21-IA/23
Los actos de simple administración no son objeto de IA.	2-22-IA/24
Inconstitucionalidad por la forma por inobservancia de un trámite especial. Constitucionalidad condicionada y constitucionalidad condicionada aditiva.	22-17-IN/22
Unidad de materia en proyectos de ley calificados de urgencia económica. Trámite de formación de un Decreto-Ley.	110-21-IN/22
Principio de reserva de ley en la regulación de derechos.	57-17-IN/23
Inconstitucionalidad por la forma debido a la falta de participación ciudadana en la creación de ordenanzas.	50-17-IN/22
Tiempo para presentar una inconstitucionalidad por la forma contra una ordenanza.	7-21-IN/24
Los proyectos de ley pueden ser negados y archivados expresamente en un solo debate.	94-24-IN/25
El control de constitucionalidad por conexidad de oficio en IO y argumentos.	1-19-IO/24
Inconstitucionalidad por omisión relativa.	102-21-IN/22
Cosa juzgada absoluta y cosa juzgada relativa.	67-19-IN/24
No cabe el desistimiento de una IN.	36-18-IN/24
Carga argumentativa para presentar una IN.	31-17-IN/23

Incompetencia de la Corte para revisar propuestas plebiscitarias que ya fueron objeto de dictamen previo de constitucionalidad.	1-19-IN/24
Inconstitucionalidad por la forma por reserva de ley e incompetencia del órgano emisor.	33-20-IN/21
Principio de publicidad.	105-21-IN/25
Aspectos en el trámite de formación de un proyecto de ley de urgencia económica.	49-20-IN/25
Reserva de ley absoluta y relativa	023-16-SIN-CC
Declaratoria de inconstitucionalidad y derogatoria de normas.	9-20-IN/25
No son objeto de control abstracto de constitucionalidad los estatutos emitidos por comunidades indígenas ni los actos de registro de los mismos.	36-12-IN/20
No es objeto de control abstracto de constitucionalidad la errónea interpretación o aplicación de una norma infraconstitucional.	3-18-IN/21
No es objeto de control abstracto de constitucionalidad una declaración unilateral de voluntad del CNE como parte de un proceso electoral.	13-20-IA/24
Control de constitucionalidad de los Mandatos Constituyentes.	66-16-IN/25
Fundamentos de las demandas de inconstitucionalidad.	74-21-IN/25
Control de constitucionalidad de las resoluciones de jurisprudencia vinculante emitidas por la CNJ.	8-19-IN/21
Sentencias con efectos retroactivos.	64-19-IN/23
Unidad de materia en normas infralegales.	53-21-IN/25

Aumento del gasto público sin iniciativa presidencial y estudio de factibilidad.	72-24-IN/25
Control formal de materia económica urgente.	51-25-IN/25
Introducción de cambios de último momento en el proceso de formación de ley urgente económica y escrutinio del principio de unidad de materia.	52-25-IN/25
Argumento claro, cierto, específico y pertinente en una demanda de IN.	107-21-IN/25
Interpretación conforme.	74-21-IN/25

**Fuente:** Elaboración propia

\*En el cuadro se ha omitido las palabras "acumuladas" o "acumulados"

ISBN: 978-9942-7452-3-1



Esta guía es de distribución gratuita  
**Prohibida su venta**

**GUÍA**  
DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

[www.corteconstitucional.gob.ec](http://www.corteconstitucional.gob.ec)