

Quito, D.M., 06 de septiembre de 2023

## **CASO 1-18-IA**

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

#### **SENTENCIA 1-18-IA/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL en contra de la Resolución ARCOTEL-2017-1031 y la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. La Corte desestima la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por no encontrar que la disposición legal impugnada sea contraria a la Constitución. Por conexidad, al no encontrar inconstitucionalidad en dicha norma, no se procede al análisis de la Resolución ARCOTEL-2017-1031.

### **1. Antecedentes procesales**

#### **1.1. De la acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales**

1. El 17 de enero de 2018, el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL (“**CONECEL**” o “**compañía accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad —por el fondo— de actos administrativos con efectos generales en contra de la Resolución ARCOTEL-2017-1031 emitida por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (“**ARCOTEL**”), en la que se expidió el “Procedimiento para ejecutar la transferencia al Estado, de saldos remanentes de recargas en los planes tarifarios (prepago y pospago) de los abonados y clientes del Servicio Móvil Avanzado que no han solicitado su devolución, en aplicación de la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones” así como en contra de la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (“**LOT**”).
2. En auto de 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de esta Magistratura, conformada por los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la acción 1-18-IA.

3. De conformidad con el sorteo de causas realizado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 12 de noviembre de 2019, se asignó la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
4. Tanto la ARCOTEL, la Procuraduría General del Estado (“PGE”), la Asamblea Nacional del Ecuador, como la Presidencia de la República del Ecuador presentaron escritos pronunciándose respecto a la demanda de inconstitucionalidad que nos ocupa.<sup>1</sup>
5. El 7 de junio de 2019, CONECEL presentó un escrito ante esta Corte desistiendo parcialmente de esta acción de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales.<sup>2</sup>
6. Mediante auto de 10 de marzo de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa 1-18-IA.
7. En providencia de 8 de mayo de 2023, el juez ponente ofició a la ARCOTEL con el fin de que en: “el término de 5 días [...] informe a esta Corte respecto de: (i) si la Resolución ARCOTEL-2017-1031 se encuentra en vigencia y si sigue surtiendo plenos efectos; y (ii) si, actualmente la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones ha emitido un nuevo acto administrativo o normativo que aborde los puntos contenidos en la Resolución ARCOTEL-2017-1031”.
8. Mediante escrito de 15 de mayo de 2023, la solicitud fue respondida por la ARCOTEL.

### **1.2. Del proceso contencioso administrativo 09802-2018-00025**

9. Es fundamental, para esclarecer el contexto completo de la acción que nos ocupa, tomar en consideración que, además de la acción de inconstitucionalidad, CONECEL presentó, también, una acción subjetiva o de plena jurisdicción en sede contenciosa administrativa en la cual solicitó se declare la ilegalidad de la Resolución ARCOTEL-2017-1031. Los antecedentes de este proceso se resumen *infra*.

---

<sup>1</sup> La ARCOTEL presentó su escrito el 27 de marzo de 2018 mientras que la Asamblea Nacional del Ecuador; la PGE y la Presidencia Nacional del Ecuador, presentaron sendos escritos el 28 de marzo de 2018.

<sup>2</sup> En lo principal, CONECEL manifestó que desistía de la pretensión en la que solicitó que se declare la inconstitucionalidad por el fondo del acto administrativo referido en el párrafo 1 de la presente sentencia, toda vez que el mismo fue declarado ilegal en la justicia ordinaria. Sin perjuicio de esto, arguye que respecto al pedido de inconstitucionalidad de la Disposición General Tercera de la LOT “corresponde pronunciarse a la Corte Constitucional en el sentido que considere, decisión que surtirá efecto en el tiempo en la forma como lo prevé la LOGJCC.”

10. El 18 de enero de 2018, CONECEL presentó su acción subjetiva en contra de la Resolución ARCOTEL-2017-1031. La causa se sorteó al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Tribunal**”), y se signó con el número 09802-2018-00025.

11. En sentencia de 18 de octubre de 2018, el Tribunal aceptó la demanda presentada,

[Y] *declar[ó] la ilegalidad de la Resolución No. ARCOTEL-2017-1031, por cuanto la administración, pretende cobrar valores retroactivamente a CONECEL [...] en lugar se dispone que [...] la 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 Estado, a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, cuyos intereses se generarán, 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 (énfasis añadido).*

12. En contra de dicha decisión, la ARCOTEL interpuso recurso de casación, que fue inadmitido en auto de 10 de abril de 2019 por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

13. En contra de esta decisión, la ARCOTEL presentó acción extraordinaria de protección, que se signó con el número 1379-19-EP, y fue inadmitida mediante auto de 26 de septiembre de 2019.<sup>3</sup> La sentencia de 18 de octubre de 2018 se encuentra, por tanto, ejecutoriada.

---

<sup>3</sup> En este auto, el Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, estableció que:

De la revisión integral de la demanda, y de los documentos que acompañan a la misma, el accionante no establece un argumento en el que evidencie que la presunta vulneración a sus derechos constitucionales ocurrió como consecuencia de la actuación u omisión del juez. Lo anterior se evidencia de los argumentos del accionante en los que si bien alega la vulneración de derechos constitucionales, no llega a establecer un argumento que demuestre el nexo causal entre la alega vulneración y la acción u omisión de los operadores de justicia que inadmitieron el recurso de casación.

## 2. Actos impugnados

14. De la demanda de la compañía accionante se desprende como acto impugnado a la Resolución ARCOTEL-2017-1031 (“**primer acto impugnado**” o “**Resolución**”) en sus siguientes artículos:

[*Artículo 1*] Las empresas prestadoras del servicio móvil avanzado, transferirán al Presupuesto General del Estado, a través de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, los saldos remanentes de los abonados o clientes, provenientes de las recargas cuya devolución no haya sido solicitada dentro del plazo de noventa días hábiles contados a partir de la generación de la causal de devolución. Para tal fin, conforme el Procedimiento de devolución de saldos remanentes de recargas de abonados / clientes del servicio móvil avanzado (Resolución TEL-676-30-CONATEL-2013 o la norma que le modifique o sustituya), se considerará que la relación de prestación del servicio se termina cuando:

- Se termine el contrato de prestación de servicios, de mutuo acuerdo o unilateralmente, por cualquier causal prevista en el ordenamiento jurídico vigente.
- Por aplicación de la definición de línea activa prepago o pospago, con base en lo establecido en la Resolución 304-10-CONATEL-2008 de 30 de mayo de 2008 y TEL-641-21 CONATEL-2010 de 22 de octubre de 2010, o resolución o norma que las sustituya, conforme el ordenamiento jurídico.

[*Artículo 3*] La transferencia económica que no fuere realizada por el prestador del servicio conforme lo que establece el artículo 2 de la presente Resolución, causará a favor de la ARCOTEL y sin necesidad de resolución administrativa alguna, el pago del interés respectivo, el que será calculado conforme lo establece el artículo 21 del Código Tributario vigente, desde la fecha en que debió realizarse la transferencia hasta la fecha efectiva en que se realice.

[*Disposición Transitoria Primera*] Los prestadores del servicio móvil avanzado (Consortio Ecuatoriano de Telecomunicaciones SA. - CONECEL, OTECEL SA. y Corporación Nacional de Telecomunicaciones - CNT EP), por los períodos señalados con base en la Disposición General Primera de la Resolución No. TEL-676-30-CONATEL-2013 de 20 de diciembre de 2013, transferirán al Presupuesto General del Estado, a través de la cuenta bancaria institucional de la ARCOTEL, los saldos remanentes de los abonados o clientes, provenientes de recargas, cuya devolución a los abonados/clientes no fue realizada y que corresponden a los señalados en los resultados de las auditorías realizadas por la ex Superintendencia de Telecomunicaciones y la ARCOTEL y/o los reportados por los prestadores, de acuerdo al siguiente detalle y procedimiento:

Operador	Periodo	Referencia
CONECEL SA.	Desde el 27 de agosto de 2008, hasta la fecha de	Los valores a transferir a la ARCOTEL, son los que constan como resultado de las Auditorías efectuadas por la ex SUPERTEL y la ARCOTEL y/o de los reportes presentados a dicha Agencia, más los respectivos intereses

Operador	Periodo	Referencia
	entrada en vigencia del presente procedimiento.	calculados de conformidad con el artículo 21 del Código Tributario que fueren aplicables, calculados según corresponda, hasta la fecha efectiva de transferencia y/o pago respectivamente.
OTECEL SA.	Desde el 30 de noviembre de 2008 hasta la fecha de entrada en vigencia del presente procedimiento.	Los valores a transferir a la ARCOTEL, que son los que constan como el resultado de las Auditorías efectuadas por la ex SUPERTEL y la ARCOTEL y/o de los reportes presentados a dicha Agencia, más los respectivos intereses calculados de conformidad con el artículo 21 del Código Tributario que fueren aplicables, calculados según corresponda, hasta la fecha efectiva de transferencia y/o pago respectivamente.
CNT E.P.	Desde el 12 de enero de 2012 hasta la fecha de entrada en vigencia del presente procedimiento.	Los valores a transferir a la ARCOTEL, que son los que constan como el resultado de las Auditorías efectuadas por la ex SUPERTEL y la ARCOTEL y/o de los reportes presentados a dicha Agencia, más los respectivos intereses calculados de conformidad con el artículo 21 del Código Tributario que fueren aplicables, calculados según corresponda, hasta la fecha efectiva de transferencia y/o pago respectivamente.

La Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL, respecto de los periodos correspondientes, notificará a los prestadores del servicio móvil avanzado, tanto los valores resultantes de las auditorías realizadas, como los valores mensuales a transferir de los saldos remanentes de los abonados o clientes, provenientes de recargas cuya devolución no fue realizada, con detalle mensual, así como los valores de intereses correspondientes a pagar. En caso de que la información disponible no tenga desglose mensual para algún periodo o prestador del servicio, para el cumplimiento de lo establecido en la presente Disposición Transitoria, la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL notificará a los prestadores del servicio móvil avanzado, los valores a transferir, incluyendo los intereses correspondientes, calculados conforme lo establece el artículo 21 del Código Tributario vigente.

Las notificaciones indicadas en esta Disposición Transitoria, se realizarán en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución. Los prestadores del servicio móvil avanzado deberán realizar la/s transferencia/s, en un plazo máximo de diez (10 días hábiles), contados a partir del primer día hábil posterior a la notificación de transferencia y/o pago que realice la ARCOTEL, conforme las disposiciones y condiciones que consten en dicha comunicación.

En caso de incumplimiento de las transferencias económicas, la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL podrá ejecutar la garantía de fiel cumplimiento del título habilitante correspondiente, conforme el artículo 209 del Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico, o efectuar la recaudación a través de la vía coactiva; sin perjuicio de notificar

al Organismo Desconcentrado competente de la ARCOTEL, a fin de que inicie el correspondiente procedimiento administrativo sancionador.

15. Por otra parte, la compañía accionante impugna la constitucionalidad de la Disposición General Tercera de la LOT<sup>4</sup> (“**segundo acto impugnado**”) (en conjunto con el primer acto impugnado, “**actos impugnados**”), en función del artículo 135 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”),<sup>5</sup> manifestando que “ésta norma es el sustento jurídico del acto administrativo con efectos generales”. Esta disposición establece:

Destino de los ingresos. - Los ingresos derivados del pago de derechos generados por el otorgamiento de títulos habilitantes en materia de telecomunicaciones y por el uso del espectro radioeléctrico, así como las contribuciones establecidas en esta Ley, ingresarán al Presupuesto General del Estado, con excepción de las tasas por servicios administrativos.

De igual manera, 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 Estado, cuando concluya la relación contractual de prestación del servicio, de conformidad con el procedimiento que emita la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones para el efecto.

### 3. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

#### 3.1. Argumentos de la compañía accionante

16. La compañía accionante, a manera de antecedente, realiza un recuento de la relación contractual que mantiene con el Estado ecuatoriano. Así, manifiesta que el 26 de agosto de 2008 suscribió con el Estado el “Contrato de Concesión para la Prestación del Servicio Móvil Avanzado, del Servicio Telefónico de Larga Distancia Internacional, los que podrán prestarse a través de terminales de Telecomunicaciones de uso público y concesión de las Bandas de Frecuencias Esenciales” (“**Contrato de Concesión**”), y que en este no consta obligación contractual alguna respecto de la devolución de saldos no utilizados; cuestión que —a juicio de CONECEL— se ve modificada a raíz de la emisión de los actos

<sup>4</sup> Ley Orgánica de Telecomunicaciones publicada en el Registro Oficial 439 del 18 de febrero de 2015.

<sup>5</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial número 52 de 22 de octubre 2009.

Art. 135.- Reglas generales. - Procederá la acción de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo o administrativo de carácter general que vulnere normas constitucionales. La constitucionalidad de dichos actos no se agota ni se presume por su sujeción a la ley. Cuando la inconstitucionalidad del acto deriva de la inconstitucionalidad de la ley, se analizará la inconstitucionalidad conexa de la norma correspondiente.

impugnados. Más adelante, realiza un recuento sobre las diferencias técnicas de la acumulación y devolución de saldos, y la vigencia ilimitada, y concluye que nunca existió una obligación contractual respecto de la devolución de los saldos remanentes.

- 17.** Con lo anterior, establece que las obligaciones del Contrato de Concesión se vieron modificadas de manera arbitraria, por primera vez, el 12 de enero de 2012, con la emisión de la Resolución TEL-01-01-CONATEL-2012 en la que se dispuso:

Determinar en función de lo establecido en los artículos 2, 3 y 4 de la presente resolución, que el saldo remanente de las recargas de todos los planes tarifarios (prepago y pospago) deberá ser devuelto al abonado o cliente, una vez terminada la relación de prestación del servicio entre la operadora y dicho abonado o cliente; o, a partir de que la línea no se encuentre catalogada como activa. Para el efecto, las operadoras del Servicio Móvil Avanzado realizarán las previsiones contables y administrativas del caso

La Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, con el apoyo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, deberá remitir a consideración del Consejo Nacional de Telecomunicaciones en el plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la notificación de la presente resolución, el proyecto de normativa que establezca el procedimiento para la devolución de saldo a los abonados.

- 18.** Consecuentemente, establece que desde la suscripción del Contrato de Concesión hasta el año 2015,<sup>6</sup> el Estado nunca fue determinado como beneficiario de los saldos remanentes de recargas de telefonía móvil. Para sustentar esta afirmación cita la Resolución TEL-676-30-CONATEL-2013 de 20 de diciembre de 2013, en la que se establece que “los recursos correspondientes a saldos no reclamados por los clientes no son parte de los ingresos de dichas operadoras en razón de que no corresponden a servicios efectivamente prestados a los abonados, clientes o usuarios, es decir, pertenecen a terceros”. Con lo anterior, CONECEL concluye que el mismo Estado ha reconocido que los beneficiarios de los saldos remanentes serían, en todo caso, los usuarios, y no el erario público.
- 19.** Argumenta, la compañía accionante, que desde la promulgación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones en el año 2015, el Estado cambia sus criterios anteriores, toda vez que la Disposición General Tercera de dicha ley prescribe que: “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 Estado”.

---

<sup>6</sup> Esto en virtud de la promulgación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, el 18 de febrero de 2015.

**20.** A criterio de la compañía accionante, lo anterior habría constituido una actuación ilegítima, pues el Estado “se autoproclama acreedor y propietario de estos valores si los usuarios no lo reclaman, sin que medie causa legítima o contraprestación por parte del Estado”.

**21.** Con estos antecedentes, asegura la compañía accionante, que:

[R]ecién en fecha 31 de Octubre de 2017, mediante Oficio No. ARCOTELDEDA-2017-1313-0F, se puso en conocimiento de CONECEL la Resolución No. ARCOTEL-2017-1031 [...] Es recién en esta resolución donde se atiende tardíamente lo prescrito en la Disposición General Primera de la Ley de Telecomunicaciones y se implementa una especie de procedimiento para la transferencia al Presupuesto General del Estado, a través de la ARCOTEL, de los saldos remanentes de los clientes provenientes de las recargas cuya devolución no haya sido solicitada dentro del plazo de noventa días hábiles contados a partir de la generación de la causal de devolución; determinándose para ello una periodicidad mensual, de acuerdo a un formulario a emitirse de parte de ARCOTEL, sin necesidad de requerimiento o factura alguna, incluso en contra de norma expresa contenida en el art. 59 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones que requiere expresamente la emisión de una factura de parte de ARCOTEL.

**22.** Más adelante, cita expresamente la Disposición Transitoria Primera del primer acto impugnado en el que se ordena el pago de los saldos remanentes a las empresas CONECEL S.A., OTECEL S.A. desde el 2008 hasta el 2017, y de la compañía CNT E.P. desde el año 2012 hasta el 2017. A juicio de la compañía accionante:

[L]a Resolución impugnada además de cobrar intereses retroactivamente, imputa mora a Conecel en el pago, cuando de los cuerpos normativos mencionados en los antecedentes notamos que las normas y procedimientos para el cobro fueron tardíamente emitidos por la autoridad, por tanto, su propia mora no puede ser para su beneficio. Además, esta Resolución se sustenta legalmente en la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones -que no es una disposición transitoria- norma cuyo vigencia es a futuro y no retroactivamente como cree Arcotel, además, que reviste notorios tintes de inconstitucionalidad por su carácter confiscatorio.

**23.** Con lo anterior, la compañía accionante remarca la conexión entre los actos impugnados, y establece que estos pretenden:

1. Obligar a la devolución de los saldos remanentes cuando contractualmente [...] únicamente estaba obligado a dejarlos acumular para que el usuario decida cuando usarlos.
2. En caso que los usuarios no reclamen los valores en 90 días, los mismos deberán entregarse al Presupuesto General del Estado, lo cual es notoriamente confiscatorio, toda vez que el Estado nunca fue parte de la relación comercial, por consiguiente no tiene causa alguna que justifique apropiarse de esos valores.

3. La Ley fue expedida el 18 de febrero de 2015, el acto administrativo de efectos generales el 31 de octubre del 2017, sin embargo pretenden ejecutar el cobro de los valores desde el año 2008.

24. Continúa su análisis manifestando que la resolución impugnada presenta una “inconstitucionalidad [...] notoria [que] vulnera flagrantemente el derecho a la igualdad y trato no discriminatorio [...] [y] además deviene en una notoria confiscación del Estado de valores a los que no tiene derecho, así como el derecho a la seguridad jurídica al dar efecto retroactivo a la Resolución impugnada y a la Disposición General Tercera de la LOT”. En consecuencia, fundamenta las presuntas vulneraciones con lo siguiente:

### **3.1.1. Respetto del derecho a la propiedad:**

25. La compañía accionante cita, como vulnerados, los artículos 66 y 323 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la sentencia 146-14-SEP-CC de esta Magistratura. En tal virtud, asegura que:

[L]a autoridad reguladora llegó a interpretar, arbitrariamente, esa acumulación [de saldos remanentes] como derecho a devolución, lo cual claramente restringe el derecho a la propiedad de mi representada, pues así se obliga a Conecel restituir los valores remanentes a los usuarios, modificando tácitamente la relación comercial que existe entre la operadora y sus usuarios, convirtiendo cada venta que se realiza en una especie de venta por consignación. Cabe resaltar que los valores que se está obligando a restituir tienen su origen en transacciones legítimas fruto de la voluntad de las dos partes de la relación comercial, no son saldos provenientes de cobros en exceso y costos adicionales ni mucho menos, somos enfáticos en este sentido, pues el Estado busca confiscar valores que no son más que el fruto de las ventas del giro ordinario del negocio de mi representada [...]

En otras palabras, la autoridad reguladora no solo está impidiendo que Conecel obtenga una utilidad a la que tiene derecho contractualmente, sino incluso está obligándola a trabajar y prestar servicios a pérdida, lo cual contraviene los preceptos constitucionales estipulados en nuestra carta magna [...]

Para que el Estado pretenda valores de particulares debe mediar una causa justa que motive la entrega, en el caso en disputa existe tan sólo la voluntad unilateral de autoridad que no puede ser entendida de forma distinta a ser una práctica confiscatoria [...] No existe causa alguna para que el Estado se haga con estos valores, sobre los cuales mi representada ya pagó IVA, en la mayoría de los escenarios tributó renta y otras contribuciones de índole contractual y regulatorio, por lo tanto, al no existir derecho alguno por parte del Estado, ni resarcimiento de ningún tipo a Conecel, de conformidad con el art. 323 de la CRE y 21 de la Convención Americana, el Estado ecuatoriano a través de la autoridad reguladora CONFISCARÍA los valores de los saldos remanentes referidos.

### **3.1.2. Respeto del derecho a la igualdad y no discriminación:**

26. La compañía accionante cita, como fundamento de sus alegatos, el artículo 66 de la CRE, la sentencia 050-15-SIN-CC de este Organismo, y establece que el trato legal que reciben las compañías de telecomunicaciones infringe la igualdad y no discriminación, toda vez que “[n]o existe en el Ecuador ninguna otra industria donde el Estado ecuatoriano, a través de la autoridad reguladora, obligue a una empresa a devolver los saldos no devengados a los usuarios. Es decir, que le obligue a devolver parte de sus ventas, y finalmente, a entregarle dichos valores al Estado”. Aunado a lo anterior, manifiesta que:

En ningún otro ámbito de nuestra economía el Estado exige a sus operadores a devolver los productos o servicios no devengados, pues como se dijo, cada ciudadano en pleno ejercicio de su libertad decide que [sic] y cuanto [sic] comprar [...] Sea en un sistema de transporte, supermercado, aerolíneas, o cualquier servicio, incluso la compra de tasas o productos del Estado, ninguna está sujeta a devoluciones arbitrarias cuando sus clientes lo deseen, pues esto aniquilaría la economía de los contratos y la viabilidad de las empresas, por tanto, no quepa duda que nos encontramos ante un trato no igualitario, discriminatorio e inequitativo para con las operadoras del servicio móvil avanzado. De la revisión del Contrato de Concesión, Conecel únicamente se obliga a permitir la acumulación de saldos, mas no a devolver los valores, en ninguna parte del contrato se estipula que el usuario es libre de solicitar la devolución del saldo remanente, así se lo estipuló en la cláusula 41.4 del Capítulo Noveno "Régimen de Protección al Usuario" [...] Obligar a las operadoras a devolver los saldos de las ventas de sus servicios, implica modificar el negocio de ventas finales a ventas por consignación, traduciéndose en un abuso por parte de la autoridad reguladora que conlleva ineludiblemente a la vulneración del derecho a un trato igualitario y equitativo, en consideración que a ningún otro sujeto económico de las distintas industrias del país se le ha impuesto tan dañina y perjudicial obligación.

### **3.1.3. Respeto del derecho a la seguridad jurídica:**

27. La compañía accionante cita el artículo 82 de la CRE y el artículo 7 del Código Civil. Así manifiesta, en suma, que el Contrato de Concesión contenía una cláusula de estabilidad jurídica, y que esto generaba al Estado una obligación de no hacer, que consiste en abstenerse a aplicar al contrato normativa administrativa o legislativa que se haya emitido con posterioridad a su suscripción. Así, esgrime que:

Arcotel, en representación del Estado, tiene la obligación jurídica de no aplicar al contrato de concesión la Disposición General Tercera de la LOT que es el antecedente legal inmediato y conexo con la Resolución Arcotel No. 2017-1031 [...] De igual forma, la Disposición Transitoria Primera de la Resolución impugnada vulnera estos principios y mandatos legales, pues establece como período para el cobro de valores y de cálculo de intereses respecto de CONECEL "Desde el 27 de agosto de 2008 hasta la fecha de entrada en vigencia del presente procedimiento" es decir, otorga aplicabilidad retroactiva a una Resolución Administrativa,

algo que no cabe hacerse ni siquiera por medio de Ley Orgánica, siendo este el medio para confiscar a su favor valores creados por esta misma retroactividad prohibida [...]

28. Más adelante, CONECEL asegura que la exigibilidad de obligaciones no estipuladas en el Contrato de Concesión es una vulneración al principio *pacta sunt servanda*. De la misma manera, manifiesta que el primer acto impugnado, promulgado en el año 2017, vulnera el principio de irretroactividad de las leyes, al solicitar la devolución de los saldos remanentes desde el año 2008. Esgrime un argumento idéntico respecto del cobro de intereses de dichos saldos, pues —a juicio de la compañía accionante— “es una aberración jurídica pretender cobrar intereses desde una fecha anterior a la vigencia de esta Resolución y notificación de pago, resultando esta pretensión también en inconstitucional y violatoria de la irretroactividad de las normas”.
29. Además, la compañía accionante manifiesta que, al haber emitido los actos impugnados, la ARCOTEL se extralimitó en sus funciones, pues los procedimientos y plazos de los saldos remanentes —al tratarse de cuestiones que afectan intereses particulares— están normados en la Ley de Defensa del Consumidor.
30. Fundamentándose en lo anterior, la compañía accionante pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los actos impugnados, pues a su criterio, constituyen: “una grosera manera de confiscar valores que no han sido nunca propiedad del Estado”.

### **3.2. Argumentos de la Asamblea Nacional del Ecuador**

31. Mediante escrito de 28 de marzo de 2018, el señor Santiago Javier Salazar Armijos, en representación de la entonces presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea**”), presentó un escrito respecto a la demanda de acción de inconstitucionalidad, y manifestó, en lo medular, que aclara no ser legitimado pasivo de la demanda de inconstitucionalidad al no haber emitido el primer acto impugnado.
32. Pese a lo anterior, toda vez que la compañía accionante presenta también la acción de inconstitucionalidad en contra de la Disposición General Tercera de la LOT, que sí fue emitida por la Asamblea, “[r]espondiendo a su naturaleza y atribuciones establecidas en los artículos 120 y 84 de la Constitución del Ecuador, asume la condición de legitimado pasivo únicamente respecto de la petición concreta anteriormente referida es decir centra su análisis ante la presunta inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones [...]”.

- 33.** En lo medular, la Asamblea manifiesta que la pretensión de la compañía accionante es improcedente, pues —a su criterio— no se puede solicitar la inconstitucionalidad conexas de un acto normativo mediante una acción de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales. Asegura que, de hecho:

[P]ara que se proceda con el análisis de una inconstitucionalidad conexas (ic) de un acto administrativo de carácter general (ad) [...] se requiere que primero se haya determinado la inconstitucionalidad de la ley o disposición legal (il) sobre la cual se basa el acto administrativo; en este sentido, la inconstitucionalidad conexas procede cuando se ha cumplido la condición (il) y el (ad) se produce por mandato de ley o disposición legal contemplada en la condición (il) [...].

- 34.** Más adelante, y en respuesta a cada uno de los cargos manifestados por la compañía accionante, establece que:

**34.1. Sobre la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación:**

**34.1.1.** No existe una vulneración a dicho derecho toda vez que, a su juicio, y en base al ordenamiento jurídico aplicable, las obligaciones que se producen en base a títulos habilitantes en materia de telecomunicación son equivalentes para todas las personas que solicitan dicha concesión, por lo que no existe trato diferenciado alguno.

**34.2. Sobre la vulneración al derecho a la propiedad:**

**34.2.1.** Por su parte, manifiesta que no ha existido práctica confiscatoria alguna, toda vez que los saldos remanentes son de propiedad de los usuarios que los adquieren, y que si es que estos saldos no son reclamados por ellos:

[L]a Ley establece que pasarán a formar parte del Presupuesto General del Estado en una clara tutela del interés común o interés general [...] además aquella modalidad es análoga a otras instituciones jurídicas vigentes que permiten que los bienes de personas particulares pasen al Estado en procura de un interés nacional por ejemplo el caso de la herencia intestadas cuando no existen herederos o la Disposición General Sexta de la Ley del Código Orgánico del Sistema Monetario y Financiero, en donde capitales privados pasan a formar parte del Estado [...].

**34.3. Sobre la vulneración al derecho a la seguridad jurídica:**

**34.3.1.** La Asamblea manifiesta que la LOT siguió el procedimiento legislativo y formal que debía seguir, por lo cual constituye una norma pública, clara, previa y previsible. Asimismo, asegura que la LOT no contiene disposición alguna que se aplique de manera retroactiva.

**35.** En virtud de lo anterior, la Asamblea considera que “no existe duda alguna de la plena constitucionalidad de la Disposición General Tercera de la LOT”. Así, solicita que se ratifique la constitucionalidad de dicha norma.

### **3.3. Argumentos de la ARCOTEL**

**36.** Por su parte, en el escrito presentado por la ARCOTEL, esta realiza un recuento de la relación contractual que mantiene con CONECEL, y con base a su interpretación establece, en suma, que:

**36.1.** El Contrato de Concesión prevé que, en caso de existir una disposición oscura, corresponde su dilucidación a ARCOTEL, por lo cual la cláusula de acumulación de saldos fue interpretada, y en virtud de esto, se emitió el primer acto impugnado.

**36.2.** Los montos de los saldos acumulados nunca fueron propiedad de CONECEL, pues desde la emisión del Contrato de Concesión, se estableció que el saldo remanente siempre perteneció a los usuarios, y en segunda instancia, al erario estatal. Por ello, no existe confiscación alguna.

**36.3.** El Contrato de Concesión, a diferencia de lo establecido por la compañía accionante, no tiene una cláusula de estabilidad, por lo que no hubo incumplimiento alguno a esta supuesta disposición.

**36.4.** La resolución mediante la cual se realizó la interpretación contractual de la cláusula antes referida fue emitida y notificada a la compañía accionante en el año 2012, y que esta, contractualmente, tenía la posibilidad de impugnar esta interpretación mediante sede arbitral, que estaba pactada en el Contrato de Concesión. Así, establece que, al no haber recibido impugnación alguna, se entendió aceptada la interpretación.

**37.** Más adelante, y específicamente sobre la acción de inconstitucionalidad, asegura, en lo medular, que la resolución impugnada constituye un acto normativo por su formación y

naturaleza, y por su falta de agotamiento al cumplirse con lo ordenado en ella. En sus palabras:

[E]n el caso que nos encontramos analizando la constitucionalidad, la Resolución N°. ARCOTEL-2017-1031, no se agota por el cumplimiento, sino que, existe en el tiempo hasta su reforma derogatoria, declaratoria de inconstitucionalidad —que no tiene asidero por su contenido conforme al texto constitucional—, etc., por el contrario, se afirma por su cumplimiento y es por consiguiente plural —dirigida a todo el universo de prestadores del servicio móvil avanzado del país— y debe ser cumplida por los sujetos a quien va dirigida, en beneficio de la vida social desde su superioridad del bien común. Además, en el propio libelo de la demanda, el actor considera a la Resolución [...] como acto normativo; pues en el apartado VIII, ha manifestado su “PETICIÓN CONCRETA QUE SE DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO NORMATIVO IMPUGNADO” lo que releva a la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones argumentos en contrario respecto de esta discusión.

**38.** Como consecuencia a lo anterior, procede a esgrimir consideraciones respecto a cada uno de los cargos establecidos por la compañía accionante, a saber:

**38.1. Sobre el derecho a la propiedad:**

**38.1.1.** Al no ser CONECEL propietario de los saldos remanentes, sino los usuarios y por excepción el Estado, no existió ni existe vulneración alguna al derecho a la propiedad.

**38.2. Sobre la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación:**

**38.2.1.** La ARCOTEL remarca las diferencias entre el régimen de las telecomunicaciones y otros sectores de producción. Así, manifiesta que, dada la complejidad, los avances tecnológicos y la influencia que tiene el sector de las telecomunicaciones en el desarrollo social y económico del país, este sector se estableció como uno estratégico según lo dispuesto en el artículo 313 de la CRE, por lo que el control y decisión respecto de este corresponden al Estado. En tal virtud, asegura que:

En el caso que nos ocupa, para el cumplimiento del derecho al buen vivir, se desarrolla en el sistema económico de la contraprestación de la concesión de CONECEL S.A., quien a más de contribuir a dicho desarrollo con el pago de la concesión —fijo y variable—, debe entregar aquellos saldos no reclamados [...] A la vista, CONECEL S.A. únicamente pretende la “...ganancia justa...” y el aprovechamiento de los saldos no reclamados, en su propio beneficio, lo cual, se aleja a toda luz, a la finalidad del Estado [...] las telecomunicaciones,

es a nivel nacional; y por tanto, a más de ser un sector estratégico constitucionalmente establecido, conlleva a una regulación necesaria y basta.

### **38.3. Sobre la vulneración al derecho a la seguridad jurídica:**

**38.3.1.** Establece que los actos impugnados han seguido el proceso legislativo correspondiente, y que por lo tanto constituyen normas claras, previas y públicas. Asimismo, reitera la inexistencia de cláusula de estabilidad, y por ende el incumplimiento de ella. En tal virtud, manifiesta que no se han contrariado los términos comerciales con CONECEL, y por ende no existió vulneración a la seguridad jurídica.

**39.** Con lo anterior, la ARCOTEL solicita que: “se sirvan rechazar la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones, y ratificar la constitucionalidad” de los actos impugnados.

### **3.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado**

**40.** Por su parte, la PGE presentó un escrito el 29 de marzo de 2019, y, a manera de antecedente, estableció que estos hechos deben verse a la luz del principio de presunción de constitucionalidad y el principio *in dubio pro legislatore*, por los cuales se distribuye la carga de la prueba de la presunta inconstitucionalidad alegada a la compañía accionante. Así, procede al análisis de los cargos presentados, y manifiesta:

#### **40.1. Sobre la vulneración al principio de igualdad y no discriminación:**

[S]e debe tomar, como principal variable, el hecho de que las personas que creyeran afectados sus derechos se encuentren en categorías paritarias, de manera que existe “...un mandato de trato idéntico a un destinatarios [sic] que se encuentren en circunstancias idénticas”. Por tanto, el concepto de igualdad no significará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino un trato igual a situaciones idénticas, pero diferentes entre otras situaciones [...] En el presente caso, es necesario establecer si existe; en primer lugar, un trato diferenciado y, si es así, si dicho trato implica una discriminación en perjuicio de CONECEL S.A. [...] [L]as telecomunicaciones son un sector estratégico y [...] es el Estado el que tiene el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar este sector, aunque se haya delegado a la iniciativa privada la prestación de servicios en esta área, pues es el Estado el propietario del espectro radioeléctrico [...]

Adicionalmente, el accionante realiza una comparación inadecuada con otros sectores de la economía que no constituyen sectores estratégicos. En este sentido, lo correcto es

realizar una paridad con otras empresas de telefonía móvil que también están sujetas al acto administrativo y disposición legal que son impugnadas. Al revisar esta situación, es posible verificar que todas las empresas que prestan este servicio, bajo la modalidad de concesión, están obligadas a realizar esta devolución de saldos, siempre que se cumplan las condiciones exigidas por las normas presuntamente inconstitucionales. En consecuencia, las normas impugnadas no han vulnerado el principio de igualdad y no discriminación [...].

#### **40.2. Sobre la vulneración al derecho a la propiedad:**

[L]as telecomunicaciones son un sector estratégico de nuestro país y el espectro radioeléctrico es un recurso natural de propiedad del Estado, así mantiene el derecho de administrar, regular y controlar dichos sectores. En este contexto, no es admisible, en el marco jurídico del derecho a la propiedad [...] considerar que saldos remanentes como producto de una concesión otorgada por el Estado para explotar un recurso natural que es propiedad del Estado, son patrimonio de la empresa concesionaria [...].

#### **40.3. Sobre la vulneración al derecho a la seguridad jurídica:**

**40.3.1.** La PGE realiza un análisis sobre el derecho a la seguridad jurídica, y manifiesta, en suma, que ARCOTEL tenía la posibilidad de interpretar las disposiciones contractuales y actuó en virtud de ello, por tanto, que:

[E]l mismo contrato de concesión establecía ya la obligación de las empresas concesionarias de telefonía móvil de acumular los saldos remanentes, lo cual fue desarrollado paulatinamente por las autoridades reguladoras del sector de telecomunicaciones y por la Asamblea Nacional [...] No obstante, era necesario determinar el destino de dichos valores de manera que, a al [sic] tratarse de regulaciones que buscan proteger los derechos de los abonados, dichos saldos no reclamados no pueden considerarse, bajo ningún punto de vista, que deban retornar a las empresas concesionarias [...] En consecuencia, no existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica, puesto que el accionante estaba consciente de sus obligaciones legales y contractuales al momento de suscribir el contrato de concesión con el Estado Ecuatoriano [...].

**41.** Con lo anterior, la PGE solicita a esta Corte que: “emita sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad propuesta, por improcedente”.

#### **3.5. Argumentos de la Presidencia de la República del Ecuador**

**42.** En su contestación, la Presidencia manifestó que el Contrato de Concesión siempre contuvo la obligación de acumular los saldos remanentes a beneficio de los usuarios, y que, por ende, no existió vulneración a la seguridad jurídica. Asimismo, manifiesta que

no existió vulneración al derecho a la propiedad, al no ser estos saldos de propiedad de la compañía accionante. Por ende, solicita a esta Magistratura que: “en sentencia, se sirvan desechar absolutamente y en todas sus partes la demanda de inconstitucionalidad propuesta”.

#### **4. Competencia**

- 43.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales de conformidad con lo previsto por los artículos 436 de la CRE, y los artículos 98 y 135 de la LOGJCC.

#### **5. Cuestión previa**

##### **5.1. Sobre la solicitud de desistimiento**

- 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]l 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.<sup>7</sup>

- 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.

---

<sup>7</sup> CCE, Sentencia 10-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 10-13.

## 5.2. Sobre los actos objeto de esta acción

47. Con lo anterior, previo a examinar la inconstitucionalidad de los actos impugnados, corresponde a esta Magistratura examinar si es que estos son objeto de la presente acción pública de inconstitucionalidad.
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 “[l]a 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 Estado, *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*” (énfasis añadido).

49. Es necesario enfatizar, que —al darse en el marco de una acción subjetiva<sup>8</sup>— 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*. Esto fue precisamente manifestado por el Tribunal, mediante auto de archivo de 18 de enero de 2021, en el que determinó que:

Con la precisiones hechas en el considerando TERCERO este tribunal señala que la sentencia dictada en éste proceso SOLO APROVECHA Y PERJUDICA A LAS PARTES QUE LITIGARON EN ESTE PROCESO, conforme lo establece el artículo 97 del Código Orgánico General de Procesos, por lo tanto la ilegalidad declarada solo beneficia al actor de

---

<sup>8</sup> Ver, Código Orgánico General de Procesos publicado en el Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015.

Artículo 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones; 1. La de plena jurisdicción o subjetiva que *ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos*. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos [...]” (énfasis añadido).

éste juicio, por lo tanto no es procedente que de los efectos de la misma se beneficien terceros que no intervinieron en el proceso, de esta manera se atiende el pedido efectuado por la entidad demandada [...] (énfasis añadido).

**50.** En el mismo sentido, más adelante reitera su consideración, aseverando que:

[L]a emisión de un acto normativo, es improcedente ya que en la parte resolutive de la sentencia ni en ninguna otra parte de la misma, se ha dispuesto QUE LA ENTIDAD DEMANDADA EMITA UN NUEVO ACTO NORMATIVO, como equívocamente lo señala la empresa accionante en su petición, pues en la parte resolutive el Tribunal declaró la ilegalidad de la Resolución No. ARCOTEL-2017-1031, en razón de que la administración, pretendía cobrar valores retroactivamente a CONECEL, aplicando la DISPOSICIÓN GENERAL TERCERA de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones antes de su vigencia, razón por la cual el Tribunal en su sentencia y en su parte resolutive, ha reiterado cual es el procedimiento legal establecido en la Disposición General Tercera de la ley citada, que DEBÍA HABER OBSERVADO LA ADMINISTRACIÓN para solicitar los saldos remanentes [...] *Se le recuerda a la parte demanda que el Tribunal declaró la ilegalidad de la de la Resolución No. ARCOTEL-2017-1031, con efectos exclusivamente a las partes litigantes* (énfasis añadido).

**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<sup>9</sup> 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.

**53.** El artículo, 436 de la CRE, referente al control abstracto de constitucionalidad, establece que:

---

<sup>9</sup> Por la naturaleza confidencial del arbitraje, la ARCOTEL no puede proporcionar información al respecto.

La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones [...] [2] conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de *carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado* [...] [4] Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos *con efectos generales emitidos por toda autoridad pública* [...]. (énfasis añadido).

54. Ahondando en lo anterior, el artículo 74 de la LOGJCC prescribe que 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”. Asimismo, prescribe la letra d) del artículo 75 de la LOGJCC, que la Corte Constitucional, será competente para ejercer el control abstracto de “actos normativos y administrativos *con carácter general*” (énfasis añadido).
55. Es menester, por lo tanto, delinear el marco legal respecto de los actos administrativos y normativos. Conforme lo establecido en el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo (“COA”), un acto administrativo es: “[l]a declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa *que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa*. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo” (énfasis añadido).<sup>10</sup>
56. En contraste, el artículo 128 del COA prescribe que un acto normativo de carácter administrativo es “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, *que no se agota con su cumplimiento y de forma directa*” (énfasis añadido).<sup>11</sup>
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

<sup>10</sup> Código Orgánico Administrativo publicado en el Registro Oficial Suplemento 31 de 07 de julio de 2017.

<sup>11</sup> Ibidem.

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”.<sup>12</sup>

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)]”.<sup>13</sup> 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)]”.<sup>14</sup>
60. Lo anterior ya ha sido sostenido por esta Magistratura, que en su jurisprudencia estableció que:

[E]s preciso tener en cuenta que el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer las acciones públicas de inconstitucionalidad respecto de los actos normativos y de los actos administrativos con efectos generales emitidos por las autoridades públicas [...] De ahí que esta Corte tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad *tanto de actos normativos, como de actos administrativos con efectos generales* [...] Por lo expuesto, *el que los reglamentos impugnados hayan sido señalados por el accionante como actos administrativos con efectos generales no es causal de improcedencia de la acción*

<sup>12</sup> CCE, Sentencia 5-13-IA/21 de 30 de junio de 2021, párr. 26-27.

<sup>13</sup> CRE, publicada en el registro oficial 449 de 20 de octubre de 2008, Artículo 436.

<sup>14</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial número 52, de 22 de octubre de 2009, artículo 75.

*pública de inconstitucionalidad. Así, 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 el artículo 4, numerales 4 y 7 de la LOGJCC, esta Corte ejercerá el control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas (énfasis añadido).<sup>15</sup>*

61. Por ende, le corresponde a esta Magistratura analizar los actos impugnados con independencia de si estos son administrativos o normativos, puesto que ambos son susceptibles a ser analizados mediante esta acción.
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 conexa 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 conexa, 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 esgrimido sobre la norma de la LOT, y posteriormente, de proceder su análisis, se plantearán los problemas jurídicos respecto de la Resolución.

## 6. Planteamiento del problema jurídico

64. La LOGJCC en su artículo 79.5, numeral 5, inciso b), prescribe que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de acciones en las que los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. En el mismo sentido, el artículo 79 de la LOGJCC establece que la sentencia de control abstracto

---

<sup>15</sup> CCE, Sentencia 4-15-IA/22 de 9 de noviembre de 2022, párr. 13-15. Ver también, Sentencia 3-16-IA/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 21.

debe contener la “[r]esolución de los problemas jurídicos, que deberá tener en cuenta todos los argumentos expuestos por las partes involucradas en el proceso”.

65. Conforme se desprende de los párrafos 19, 20 y 23 —que hacen referencia a la disposición de la LOT— CONECEL establece que mediante la disposición impugnada, la administración pretende proclamarse “acreedor y propietario de estos valores si los usuarios no lo reclaman, sin que medie causa legítima o contraprestación por parte del Estado”. Esto, a su criterio, es incompatible a los artículos 66<sup>16</sup> y 323<sup>17</sup> de la CRE, y que, por ende, son contrarios al derecho a la propiedad. En tal virtud, establece que esto es “notoriamente confiscatorio, toda vez que el Estado nunca fue parte de la relación comercial, por consiguiente no tiene causa alguna que justifique apropiarse de esos valores”. Entonces, esta Corte verifica que los argumentos presentados por CONECEL, respecto de este punto, son completos, y por ende, se plantea el siguiente problema jurídico:

*¿La Disposición General Tercera de la LOT es incompatible con el derecho a la propiedad y a la prohibición de confiscación contenidos los artículos 66 y 323 de la CRE, respectivamente?*

## 7. Resolución del problema jurídico

### 7.1. ¿La Disposición General Tercera de la LOT es incompatible con el derecho a la propiedad y a la prohibición de confiscación contenidos los artículos 66 y 323 de la CRE, respectivamente?

66. Conforme puede observarse de los argumentos de la compañía accionante, esta asegura que existe una incompatibilidad entre la Disposición General Tercera de la LOT y el derecho a la propiedad y a la prohibición de confiscación, pues el Estado pretende: “[o]bligar a la devolución de los saldos remanentes cuando contractualmente [...] únicamente estaba obligado a dejarlos acumular para que el usuario decida cuando usarlos [...] lo cual es notoriamente confiscatorio, toda vez que el Estado nunca fue parte de la relación comercial, por consiguiente no tiene causa alguna que justifique apropiarse de esos valores”.
67. Ahora bien, respecto de la facultad de control, administración y regulación que tiene el Estado respecto de determinados sectores, el artículo 313 de la CRE prescribe que:

---

<sup>16</sup> CRE, artículo 66.

<sup>17</sup> CRE, artículo 323.

*El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.*

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, *las telecomunicaciones*, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley (énfasis añadido).

68. Lo anterior guarda correspondencia con el régimen establecido para la prestación de servicios de telecomunicación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, y, naturalmente, con la relación contractual que mantienen las empresas de telecomunicaciones y el Estado: el contrato de concesión.<sup>18</sup> La concesión de las frecuencias de telecomunicaciones consiste en el otorgamiento temporal, por parte del Estado, de dos de las facultades del dominio —uso y explotación— que este tiene sobre determinado sector estratégico. Lo anterior, sin embargo, no significa que el Estado pierda, por un otorgamiento transitorio, la titularidad y el control que constitucionalmente tiene respecto de dicho sector.
69. En otras palabras, la misma esencia de la concesión conlleva el reconocimiento de que es el Estado [*concedente*], y no las empresas de telecomunicaciones [*concesionarias*], quien tiene la propiedad y el control —naturalmente, sujetos al principio de reserva de ley— sobre el aprovechamiento de la frecuencia de telecomunicaciones. Por su parte, es el concesionario quien explota —en el marco de determinados parámetros contractuales y legales— la frecuencia de telecomunicaciones. La contraprestación de las empresas de telecomunicaciones consiste, por tanto, en los réditos que se generen en base a la explotación de esta frecuencia, y su posterior comercialización a los usuarios; mientras que el Estado aprovecha este negocio jurídico mediante el cobro de determinadas tasas a las empresas de telecomunicaciones, por permitir el uso y goce de dicho sector de

---

<sup>18</sup> Ver, por ejemplo, LOT.

Artículo 38: “Habilitación General.- [e]l instrumento emitido a través de resolución por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, una vez que se han cumplido los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico vigente, en el que se establecerán los términos, condiciones y plazos aprobados, además incorporará, de ser el caso, el uso y explotación de las respectivas bandas de frecuencias esenciales del espectro radioeléctrico, necesarias para la prestación del servicio”.

negocios. Esto, de por sí, representa un reconocimiento de las operadoras, de la propiedad y control, por parte del Estado, del sector de las telecomunicaciones.<sup>19</sup>

70. Ahora bien, no está en discusión que las operadoras ostenten el derecho de cobro de los réditos que surgen del servicio prestado y aprovechado en su totalidad por los usuarios en virtud de los contratos que tienen, particularmente, con sus clientes. Este derecho, sin embargo, no es absoluto. Existen circunstancias —como en el caso *in examine*— en las que el usuario pagó, pero no aprovechó, la totalidad del servicio contratado. En este caso, el ordenamiento jurídico ha reconocido mediante diferentes actos (*véase* párrs. 16 a 21 *supra*), que la propiedad de estos saldos remanentes —al ser cancelados por el usuario, pero al no haberlos utilizado en su totalidad— pertenecen a éste.
71. Por lo anterior, es evidente que los usuarios, a su vez, ostentan el derecho de reclamar por la restitución de saldos remanentes no utilizados al terminar la relación contractual con la operadora. Cabe considerar que esto estuvo establecido en la cláusula 41.1. que establece que: “los usuarios tienen derecho a disponer de Planes Tarifarios que consideren de la acumulación de saldos no utilizados, por lo cual la Sociedad Concesionaria está obligada a crearlos en el Plazo de setenta (70) días”.<sup>20</sup> Más adelante, el órgano de control del sector de telecomunicaciones —ARCOTEL— plasmó lo tocante al destino de los saldos remanentes, por lo que se emiten resoluciones dilucidando la propiedad de dichos saldos en virtud de su acumulación.
72. De lo expuesto, resulta claro que tanto de lo plasmado en el Contrato de Concesión, así como de lo establecido en el posterior desarrollo normativo respecto de esta cuestión, se deja claro que los saldos remanentes no utilizados nunca fueron considerados —técnicamente— como réditos de las operadoras, sino como montos objeto de reembolso por parte de los usuarios. Es únicamente en el caso en el que estos saldos no hayan sido reclamados por parte del usuario del servicio en un determinado plazo, que el Estado —siendo el competente para *administrar, regular, controlar y gestionar* el sector de telecomunicaciones— determina que estos saldos serán destinados al erario estatal.

---

<sup>19</sup> El reconocimiento del derecho de propiedad mediante el pago no es algo extraño para el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Por ejemplo, respecto de la interrupción del plazo de prescripción, el artículo 2394 del Código Civil manifiesta que:

La prescripción puede ser renunciada expresa o tácitamente; pero sólo después de cumplida. Renúnciase tácitamente, cuando el que puede alegarla manifiesta, por un hecho suyo, que reconoce el derecho del dueño o del acreedor. *Por ejemplo, cuando cumplidas las condiciones legales de la prescripción, el poseedor de la cosa la toma en arriendo, o el que debe dinero paga intereses o pide plazo* (énfasis añadido).

<sup>20</sup> Ver, demanda de inconstitucionalidad de CONECEL de 17 de enero de 2018, sección III, párr. 2. Fjs. 289 del expediente constitucional.

73. Por ello, es evidente para esta Magistratura que los saldos remanentes no reclamados no pueden ser considerados como *réditos* de las operadoras a la luz del párrafo 54 *supra*, puesto que no son ultimadamente, de su propiedad, sino de los usuarios, y en segunda instancia, del Estado. Cabe aclarar, naturalmente, que lo anterior no significa que las compañías de telecomunicaciones no ostenten propiedad alguna sobre los frutos surgidos de la relación contractual con sus usuarios; significa, únicamente, que estas mantienen su propiedad respecto de los *réditos* —conforme han sido definidos en sus contratos de concesión y en el ordenamiento jurídico— que surjan de la relación comercial con sus usuarios, pero no de aquellos saldos pagados, pero no aprovechados, por parte de sus clientes.
74. Lo anterior permite a esta Magistratura concluir que la Disposición General Tercera de la LOT, que regula el destino de saldos remanentes no utilizados, no es contraria a derechos constitucionales. Al contrario, la promulgación de esta norma se da en ejercicio de una facultad ejercida por el Estado —mediante la Asamblea Nacional— como órgano legal y constitucionalmente determinado para hacerlo, cumpliendo, además, con el procedimiento legislativo y formal que se exige para el caso.
75. Por lo tanto, del análisis de la acción presentada por la compañía accionante, esta Magistratura considera improcedentes a sus pretensiones, puesto que: (i) en primera instancia, los saldos remanentes son de propiedad de los usuarios; y, (ii) en su defecto, y solo cuando estos valores no sean reclamados en un plazo razonable, es el Estado ecuatoriano el que los recibirá. A las operadoras no les pertenecen estos saldos remanentes, y —por ende— su derecho a la propiedad no se ha visto afectado.
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.<sup>21</sup>

## 8. Decisión

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

1. *Rechazar* la solicitud de desistimiento.
2. *Desestimar* la acción pública de inconstitucionalidad *1-18-IA* respecto de la Disposición General Tercera de la LOT.
3. *Rechazar* la acción pública de inconstitucionalidad *1-18-IA* respecto de la Resolución ARCOTEL-2017-1031.
4. *Notifíquese y archívese.*

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>21</sup> Ver, CCE, Sentencia 27-16-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 53:

Cabe aclarar, que a esta Corte no le corresponde calificar la Ordenanza sobre la base del contenido de un Acuerdo Ministerial, puesto que aquello implicaría un control de legalidad. Además esta Corte no es competente de establecer montos que son de índole técnica y económica, sino que el Acuerdo se toma como un estándar para evaluar la tarifa de las tasas en análisis.

Ver también, CCE, Sentencia 94-15-IN/21 de 7 de abril de 2021, párrs. 32 y 34:

La Corte reafirma que la contradicción de una ordenanza frente a otras disposiciones legales es un asunto de legalidad que tiene que resolverse mediante mecanismos de control de legalidad [...] Los asuntos de legalidad no resueltos por esta Corte, por no ser de su competencia, no implican una validación de estos. En el supuesto caso de que existan conflictos de orden general o individual éstos deben ser resueltos por las instancias judiciales correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.

Ver también, CCE, Sentencia 25-20-IN/22 de 29 de junio de 2022, párr. 45:

[N]o corresponde que esta Corte se pronuncie a través de la acción pública de inconstitucionalidad sobre la situación concreta e individualizada de los bienes que constituyen patrimonio cultural de la empresa que se ha extinguido, pues para ello existen otras vías pertinentes en el ordenamiento jurídico.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## SENTENCIA 1-18-IA/23

### VOTO SALVADO

#### Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. En relación con la sentencia 1-18-IA/23 emitida por la Corte Constitucional en sesión de Pleno de 6 de septiembre de 2023 (“**sentencia de mayoría**”), expreso mi respeto hacia los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de esta decisión. Sin embargo, disiento con el voto de mayoría, y sobre la base del artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto salvado por las razones que se sintetizan a continuación:

#### 1. Respeto del orden de análisis contenido en la sentencia de mayoría

2. La sentencia 1-18-IA/23 fue emitida como resultado de la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL (“**CONECEL**”) en contra de los artículos 1 y 3 y de la Disposición Transitoria Primera de la Resolución ARCOTEL-2017-1031 emitida por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (“**ARCOTEL**”), contentiva del “Procedimiento para ejecutar la trasferencia al Estado, de saldos remanentes de recargas en los planes tarifarios (prepago y pospago) de los abonados y clientes del Servicio Móvil Avanzado que no han solicitado su devolución, en aplicación de la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones” (“**Resolución**”), y de la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (“**LOT**”) al ser esta “el sustento jurídico del acto administrativo con efectos generales”.<sup>1</sup>
3. La sentencia de mayoría establece un orden de análisis de las alegaciones de CONECEL (párrafos 62 y 63). Para ello, señala que la Corte Constitucional tiene “la obligación de realizar el análisis de la norma conexas [acusada como inconstitucional]” y que, en virtud de la jerarquía de la LOT por sobre la Resolución, debe revisarse en primer lugar la alegación respecto de la LOT y, solo en caso de considerar que la disposición acusada es inconstitucional, se debe proceder al análisis de las disposiciones de la Resolución. En tal sentido, la sentencia de mayoría analizó primeramente la constitucionalidad de la Disposición General Tercera de la LOT y, al encontrarla acorde con las disposiciones

---

<sup>1</sup> Ver fojas 288-289 del expediente.

constitucionales, estimó innecesario pronunciarse sobre las alegaciones relativas a la Resolución.

4. Aquello, en mi opinión, contraviene lo establecido en el segundo inciso del artículo 135 de la LOGJCC: “Cuando la inconstitucionalidad del acto [normativo o administrativo de carácter general] deriva de la inconstitucionalidad de la ley, se analizará la inconstitucionalidad conexa de la norma correspondiente”. La disposición citada de ninguna manera puede ser interpretada de modo que permita a la Corte Constitucional omitir el examen de constitucionalidad de los actos no parlamentarios so pretexto de haber concluido que las normas legales conexas son constitucionales. En cualquier caso, incluso si los actos no parlamentarios y las disposiciones legales conexas se analizaren de forma indistinta, como lo ha hecho la Corte en ocasiones anteriores,<sup>2</sup> la revisión de las acusaciones dirigidas a los actos normativos no parlamentarios y de los actos administrativos no puede ser obviada. De hecho, desde mi lectura, el artículo 135 de la LOGJCC exige que la Corte Constitucional realice ambos análisis.
5. Interpretar la norma mencionada en un sentido contrario generaría que la Corte Constitucional, en los casos en los que no encuentre que la norma legal conexa es inconstitucional, menoscabe el efecto útil de las acciones de inconstitucionalidad de actos normativos no parlamentarios y de actos administrativos al no pronunciarse precisamente sobre la constitucionalidad de dichos actos, que constituyen su objeto.
6. En ese sentido, a mi criterio, toda vez que el acto principal respecto del cual se demandó la inconstitucionalidad fue la Resolución, eran sus disposiciones las que debían analizarse en primer lugar para, en caso de concluir que son inconstitucionales, proceder al análisis de constitucionalidad de la Disposición General Tercera de la LOT como norma conexa.

## **2. Respetto de las alegaciones de vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica**

7. En atención al orden de análisis establecido en la sentencia de mayoría, la sentencia 1-18-IA/23 se pronuncia únicamente respecto de la alegación relativa al derecho a la propiedad reconocido en el artículo 66 de la Constitución y a la prohibición de confiscación prevista en el artículo 323 *ibidem*, señalando que la demanda de CONECEL sería clara sobre ese punto. De ese modo, la sentencia de mayoría, pese a reconocer que la demanda contiene alegaciones referentes a los derechos a la igualdad y trato no discriminatorio (párrafo 26)

---

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 9-22-IN/22, 19 de septiembre de 2022.

y a la seguridad jurídica (párrafos 27 a 30), omite referirse a los argumentos de CONECEL referentes a la supuesta vulneración de dichos derechos.

8. A mi criterio, las alegaciones relativas a los derechos a la igualdad y trato no discriminatorio y a la seguridad jurídica debieron ser analizadas en el fondo, pues CONECEL aportó argumentos por los que, en abstracto, consideraba que tanto los artículos 1 y 3 y la Disposición Transitoria Primera de la Resolución, como la Disposición General Tercera de la LOT, infringían dichos derechos. Considero que CONECEL cumplió de ese modo el estándar que he sostenido en ocasiones anteriores respecto de la argumentación exigible en acciones públicas de inconstitucionalidad,<sup>3</sup> pues ofreció alegaciones que generan dudas sobre la compatibilidad de las normas acusadas con la Constitución. En ese sentido, considero que de la demanda de CONECEL sí se desprenden cargos relacionados con los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica que la Corte Constitucional debía analizar.
9. En ese sentido, en mi opinión, correspondía a la sentencia de mayoría plantear adicionalmente problemas jurídicos respecto de las vulneraciones alegadas de dichos derechos, y particularmente de aquellas cuyo objeto consistía en la revisión de la constitucionalidad de actos normativos o administrativos con efectos generales y de las normas legales conexas. A mi criterio, el planteamiento de dichos problemas jurídicos habría permitido a la Corte Constitucional analizar las vulneraciones que tanto los artículos 1 y 3 de la Resolución como la Disposición General Tercera de la LOT comportan respecto de los derechos a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica.
10. Considero que no existen razones para concluir que las disposiciones acusadas son contrarias al derecho a la igualdad y trato no discriminatorio. Por el contrario, en mi opinión, de haber realizado un análisis de fondo sobre la alegación de vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la sentencia de mayoría habría podido declarar que el artículo 1 de la Resolución y la Disposición General Tercera de la LOT solo podrían ser consideradas constitucionales si son aplicables exclusivamente a los contratos celebrados a partir de la expedición de la LOT. Asimismo, considero que habría podido declarar que

---

<sup>3</sup> CCE, voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín 7-17-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párrs. 7-11; voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín 79-16-IN/22, 29 de junio de 2022, párrs. 4-13; voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 9-12; voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín 42-10-IN/21 y acumulado, 9 de junio de 2021, párrs. 27-38.

el artículo 3 de la Resolución solo podría ser considerado constitucional si el cobro de intereses se realiza únicamente a partir de su expedición.

11. Por todo lo expuesto, disiento de la sentencia de mayoría, pues, en mi criterio, la compatibilidad de la LOT con las disposiciones constitucionales relativas al derecho a la propiedad y a la prohibición de confiscación no obstaba para que la Corte revise la constitucionalidad de las disposiciones acusadas de la Resolución. Por otro lado, considero que la Corte no podía omitir pronunciarse sobre las vulneraciones alegadas de los derechos a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica, pues las argumentaciones de CONECEL eran claras y suficientes en el contexto de una acción pública de inconstitucionalidad. De haber realizado el análisis de dichas alegaciones, en mi opinión, era plausible que la Corte concluya que, efectivamente, algunas de las disposiciones acusadas como inconstitucionales eran contrarias al derecho a la seguridad jurídica y, por ende, acepte parcialmente la demanda.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1-18-IA, fue presentado en Secretaría General el 14 de septiembre de 2023, mediante correo electrónico a las 09:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**