

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. – Quito D.M., 12 de septiembre de 2025.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Claudia Salgado Levy y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 13 de agosto de 2025, **avoca** conocimiento de la causa **34-25-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de abril de 2025, Contecon Guayaquil S.A. (“**entidad accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo, en contra del artículo 4 literal c) de la Ley General de Puertos (“**Ley de Puertos**”), publicada en el Registro Oficial 67 de 15 de abril de 1976, y de los artículos 2 numeral 11 y 4 numerales 2, 3, 7, 8 y 9 del Reglamento General de la Actividad Portuaria en el Ecuador (“**Reglamento**”), publicado en el Registro Oficial 97 de 13 de junio de 2000.¹

2. Oportunidad

2. Conforme al artículo 78 numerales 1 y 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo, como en el caso concreto, puede ser interpuesta en cualquier momento.

3. Normas impugnadas

3. La entidad accionante impugna, por el fondo, el artículo 4 literal c) de la Ley de Puertos, que se transcribe a continuación:

Art. 4.- El Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos es el más alto Organismo de asesoramiento del Gobierno en materia naviera y portuaria y le corresponde, las siguientes atribuciones: [...] c. Autorizar el uso con propósitos comerciales, de puertos o instalaciones marítimas o fluviales, por parte de personas naturales o jurídicas privadas o públicas.

4. Además, la entidad accionante impugna, por el fondo, los artículos 2 numeral 11 y 4 numerales 2, 3, 7, 8 y 9 del Reglamento, que se transcriben a continuación:

¹ Conforme a la certificación de Secretaría General, este caso tiene identidad de objeto y acción con el caso 11-25-IN.

Artículo 2.- Definiciones de los términos que se usarán en el Reglamento. Para los efectos de este reglamento se entenderá por: [...] 11. Empresa Portuaria: Persona jurídica privada que, mediante los mecanismos de concesión de playa y bahía o los de delegación de actividades del sector público contemplados en las leyes vigentes, tiene a su cargo la administración, mantenimiento y desarrollo de un puerto o terminal habilitado por el CNMMP, pudiendo operarlo en forma directa.

Artículo 4.- Definición del modelo portuario derivado de la aplicación de los criterios de delegación y privatización que se establecen en la Ley de Modernización. [...] 2. Acorde con los criterios de la Ley de Modernización, las actividades operativas en los puertos serán prestadas por delegación de las EP, a través de personas jurídicas de derecho privado debidamente autorizadas a tales fines en la forma que establezca el RSP. El marco de prestación respetará, en todo caso, la leal competencia y los derechos de los usuarios. 3. El Estado ecuatoriano, a través de las EP, se reserva el derecho a la prestación subsidiaria de servicios portuarios, en el caso de que la demanda del mercado no estuviere adecuadamente cubierta por las empresas operadoras y cuando, tras la realización del correspondiente llamado para la prestación del servicio o servicios para un puerto determinado, no hubiera habido interesados en la misma. En todo caso, esta prestación se llevará a cabo de forma indirecta, por empresas privadas contratadas al efecto por las EP quienes en tales casos, cobrarán las correspondientes tarifas portuarias y abonarán sus servicios a la empresa contratada. Habilitase a las EP para, con la aprobación de la DIGMER, contratar en forma directa a empresas para la prestación subsidiaria de servicios portuarios, si la urgencia o la especialización de los servicios a contratar así lo requirieren y no pueda hacerse la contratación por los cauces generales establecidos. [...] 7. De entre las figuras jurídicas que admite la Ley de Modernización para la delegación al sector privado, se aplicarán en los puertos las de autorización, permiso o concesión. 8. Se utilizará la figura de la autorización de la Entidad Portuaria que tenga jurisdicción sobre cada puerto, para el caso de servicios portuarios y complementarios que se presten por operadores portuarios en régimen de uso común de los muelles y zonas de operación o almacenaje. En todo caso y a efectos de mantener un registro nacional, los OP deberán matricularse previamente en la Autoridad Portuaria Nacional, no requiriéndose más de una matrícula por OP. Las condiciones y aspectos técnicos correspondientes de las autorizaciones se establecerán en el RSP. 9. Los puertos o zonas portuarias que se deleguen para el uso privativo de empresas privadas, deberán serlo en todo caso, a través de un permiso o una concesión, otorgados en pública licitación de acuerdo con lo que se establece en el RLM para las concesiones de uso. Se otorgará un permiso o una concesión, según el requerimiento que exista sobre la zona a delegar, la necesidad de inversiones para el desarrollo y mejora de la actividad y la mayor conveniencia de la administración; y de acuerdo a las condiciones y aspectos técnicos que se establezcan en el RSP.

4. Pretensión y fundamentos

5. En lo principal, la entidad accionante sostiene que los artículos impugnados son inconstitucionales porque vulneran (i) el régimen de excepcionalidad de delegación a la iniciativa privada de los servicios públicos, derivada de los artículos 314 y 316 de la CRE y (ii) el principio de supremacía constitucional, contenido en el artículo 424 de la CRE.

6. Con respecto al argumento (i), la entidad accionante sostiene que, conforme los artículos 314 y 316 así como la sentencia 001-12-SIS-CC de este Organismo, para la prestación de los servicios públicos, el Estado puede constituir empresas públicas o delegar a empresas mixtas en las cuales el Estado tenga mayoría accionaria y, solo de forma excepcional, puede delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria. Sin embargo, a criterio del accionante, los artículos impugnados son inconstitucionales porque

modifican el régimen de excepcionalidad a la iniciativa privada de la prestación del servicio público portuario, a través de un régimen común de autorizaciones administrativas no previsto constitucionalmente [...] [pues] de acuerdo con las normas cuestionadas, el servicio público portuario puede ser prestado por un privado sin necesidad de que exista una delegación, ni un parámetro de excepcionalidad.

7. Respecto del argumento (ii), la entidad accionante alega que, a la luz del artículo 424 de la CRE, “tanto los actos del poder público como las normas jurídicas deben mantener estricta coherencia con los preceptos constitucionales, so pena de carecer de efecto jurídico” y que las normas cuestionadas incurren en un “fraude constitucional”, al inobservar el régimen constitucional de delegación excepcional de los servicios públicos y, en su lugar, instaurar un “régimen de delegación preferente al sector privado” en el sector portuario.

8. En ese sentido, señala que, conforme al artículo 261 numeral 10 de la Constitución, el sector portuario es un servicio público propio, es decir que su gestión corresponde, de manera exclusiva, al Estado y “[d]e allí que su delegación al sector privado [deba ser] excepcional y en los casos previstos en la ley”. No obstante, argumenta que las normas impugnadas inobservan la supremacía constitucional al “permit[ir] a privados gestionar, administrar y operar terminales portuarios de manera directa, sin siquiera un régimen de delegación”, lo cual contraviene la disposición constitucional referida.

5. Admisibilidad

9. El artículo 80 de la LOGJCC establece que la Sala de Admisión decidirá sobre la admisibilidad de la demanda en función de la verificación de los requisitos contenidos en el artículo 79 del mismo cuerpo normativo.²
10. De la revisión de la demanda, se verifica que existe una identificación de la autoridad ante quien se propone la acción; la identificación clara de las personas demandantes; y, la denominación del órgano emisor de la norma impugnada, con lo cual se da cumplimiento a los numerales 1, 2, 3, 7 y 8 del artículo 79 de la LOGJCC.
11. De igual forma, se da cumplimiento al numeral 4 del artículo 79 de la LOGJCC, al individualizarse las disposiciones jurídicas acusadas como inconstitucionales.
12. Respecto al fundamento de la pretensión, el numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC contiene dos requisitos que deben ser verificados por la Sala de Admisión.³ El primero se cumple, en vista de que el accionante identifica los artículos 314, 316 y 424 de la CRE, como presuntamente infringidos por las normas impugnadas. El segundo requisito también se cumple, pues el accionante presenta argumentos claros, específicos y pertinentes para alegar la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas.

6. Decisión

13. Por todo lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **34-25-IN**, sin que esta decisión implique prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión.

² LOGJCC, artículo 79: “La demanda de inconstitucionalidad contendrá: 1. La designación de la autoridad ante quien se propone. 2. Nombre completo, número de cédula de identidad, de ciudadanía o pasaporte y domicilio de la persona demandante. 3. Denominación del órgano emisor de la disposición jurídica objeto del proceso; en el caso de colegislación a través de sanción, se incluirá también al órgano que sanciona. 4. Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales. 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. 6. La solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley. 7. Casillero judicial, constitucional o correo electrónico para recibir notificaciones. 8. La firma de la persona demandante o de su representante, y de la abogada o abogado patrocinador de la demanda.”

³ LOGJCC, artículo 79 numeral 5 “La demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...] 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.

14. Córrese traslado con este auto a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado, a fin de que en el término de quince días intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas.
15. Requerir a la Asamblea Nacional y a la Presidencia de la República para que, en el término de quince días, remita a esta Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas. En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PLE-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas. La herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente, se receptorá escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.
16. Poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional.
17. Notifíquese y cúmplase.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Claudia Salgado Levy y un voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión de 12 de septiembre de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

AUTO 34-25-IN
VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. El 12 de septiembre de 2025, la mayoría de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad 34-25-IN, mediante la cual, Contecon Guayaquil S.A. (“**entidad accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo, en contra del artículo 4 literal c) de la Ley General de Puertos (“**Ley de Puertos**”), publicada en el Registro Oficial 67 de 15 de abril de 1976, y de los artículos 2 numeral 11 y 4 numerales 2, 3, 7, 8 y 9 del Reglamento General de la Actividad Portuaria en el Ecuador (“**Reglamento**”), publicado en el Registro Oficial 97 de 13 de junio de 2000.
2. El voto de mayoría admite la acción pública de inconstitucionalidad al considerar que cumple los requisitos exigidos por la LOGJCC.⁴ Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo respetuosamente mi voto salvado al discrepar con el razonamiento y la conclusión del auto de mayoría por las razones que expongo a continuación.
3. La entidad accionante expuso en su demanda los siguientes argumentos principales:
 - 3.1. Las normas impugnadas modifican el régimen de excepcionalidad a la iniciativa privada de la prestación del servicio público portuario, a través de un régimen común de autorizaciones administrativas no previsto constitucionalmente.
 - 3.2. Las normas impugnadas modificaron la forma de prestación del servicio público portuario, introduciendo un régimen de delegación preferente al sector privado y se contraviene, en su criterio, los artículos 314 y 316 de la Constitución.
4. Examinada la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, en mi criterio no contiene argumentos claros y específicos que cumplan con lo establecido en el artículo 79 de la Constitución. Lo expuesto en dicha demanda denota principalmente inconveniencia de las normas, así como posibles incompatibilidades de la normativa infraconstitucional que regula el régimen de delegación preferente al sector privado en el

⁴ LOGJCC, artículo 79 numeral 5 “La demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...] 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.

sector portuario. Este razonamiento no alcanza a un análisis que conlleve un posible análisis sobre la incompatibilidad de las normas impugnadas con disposiciones establecidas en la Constitución.

5. Por lo expuesto, concluyo que la demanda de acción pública de inconstitucionalidad **34-25-IN**, debió ser inadmitida.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el voto salvado que antecede fue presentado en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión de 12 de septiembre de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN