

Quito, D.M., 15 de noviembre de 2023

**CASO 58-19-IN**

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

**SENTENCIA 58-19-IN/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo en contra del artículo 25 párrafo 5 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, al verificarse que la norma impugnada vulnera el principio de favorabilidad.

**1. Antecedentes**

1. El 21 de noviembre de 2019, Christian Alfonso Herrera Morales y Madelein Carolina Álvarez Arellano (“**accionantes**”) presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 243 y 244 del Código Orgánico del Integral Penal (“**COIP**”) y los párrafos 5 y 6 del artículo 25 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (“**LORCPM**”).
2. El 14 de enero de 2020, la Sala de Admisión<sup>1</sup> de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad, corrió traslado a la Presidencia de la República así como al procurador general del Estado, a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma, y requirió a la Asamblea Nacional remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas.
3. El 5 de febrero 2020, el delegado del procurador general del Estado y el delegado del presidente de la República presentaron la contestación.
4. El 13 de marzo de 2020, el procurador judicial y apoderado especial del entonces presidente de la Asamblea Nacional presentó su contestación.

<sup>1</sup> La Sala de Admisión se encontró conformada por el entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

5. El 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 25 de octubre de 2022.

## **2. Competencia**

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 436 número 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 número 1 letra c), 76 número 8 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## **3. Disposiciones impugnadas**

7. Los accionantes señalan que los artículos 243 y 244 del COIP y 25 párrafos 5 y 6 de la LORCPM son inconstitucionales. Las disposiciones legales indican lo siguiente:

### **7.1. COIP**

Art. 243.- Falta de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por parte de una persona jurídica.- En el caso de personas jurídicas que no cumplan con la obligación de afiliarse a uno o más de sus trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se impondrá la intervención de la entidad de control competente por el tiempo necesario para precautelar los derechos de las y los trabajadores y serán sancionadas con multa de tres a cinco salarios básicos unificados del trabajador en general, por cada empleado no afiliado, siempre que estas no abonen el valor respectivo dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificado.

Art. 244.- Falta de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.- La o el empleador que no afilie a sus trabajadores al seguro social obligatorio dentro de treinta días, contados a partir del primer día de labores, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a siete días.

Las penas previstas se impondrán siempre que la persona no abone el valor respectivo, dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificada.

### **7.2. LORCPM**

Art. 25.- [...] Se aplicará las sanciones previstas en esta ley, siempre que la práctica [desleal] no esté tipificada como infracción administrativa con una sanción mayor en otra norma legal, sin perjuicio de otras medidas que se puedan tomar para prevenir o impedir que las prácticas [desleales] afecten a la competencia.

La protesta social legítima, en el ámbito exclusivo de esta Ley, no será, en ningún caso considerada como boicot.<sup>2</sup>

#### 4. Pretensión y sus fundamentos

##### A. De los accionantes

8. Los accionantes manifiestan que las normas del COIP impugnadas vulneran el debido proceso en la garantía de que *nadie puede ser juzgado más de una vez* por la misma causa y materia (art.76.7.i CRE). Así señalan:

se colige que es un derecho de las personas (naturales y jurídicas) no ser juzgadas más de una vez por la misma causa y materia, en efecto, al sancionar bajo el catálogo de delitos del COIP por la falta de afiliación al IESS de uno o varios trabajadores se incurriría en la sanción del artículo 244 con una pena privativa de libertad de tres a siete años (sic) para el representante legal, y además se sancionaría la persona jurídica - la compañía - sería sancionada con la intervención y una multa de 3 a 5 salarios básicos del trabajador en general. No obstante, de aquello, la Ley de Seguridad Social [art. 73] y sus reglamentos ya prescriben una sanción también por la misma causa.

9. Respecto de la norma de la LORCPM impugnada, los accionantes señalan que se vulnera el principio de *favorabilidad* (art. 76.5 CRE) y la jerarquía de normas (art. 424 CRE). Al respecto, indican que el “artículo 76 de la Carta Magna contempla un “[indubio]”, por el cual se

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, Suplemento del Registro Oficial 555, 13 de Octubre 2011, Sección V, DE LAS PRÁCTICAS DESLEALES, artículo 25: Definición.- Se considera desleal a todo hecho, acto o práctica contrarios a los usos o costumbres honestos en el desarrollo de actividades económicas, incluyendo aquellas conductas realizadas en o a través de la actividad publicitaria. La expresión actividades económicas se entenderá en sentido amplio, que abarque actividades de comercio, profesionales, de servicio y otras.

Para la definición de usos honestos se estará a los criterios del comercio nacional; no obstante, cuando se trate de actos o prácticas realizados en el contexto de operaciones internacionales, o que tengan puntos de conexión con más de un país, se atenderá a los criterios que sobre usos honestos prevalezcan en el comercio internacional. La determinación de la existencia de una práctica desleal no requiere acreditar conciencia o voluntad sobre su realización sino que se asume como cuasidelito de conformidad con el Código Civil. Tampoco será necesario acreditar que dicho acto genere un daño efectivo en perjuicio de otro concurrente, los consumidores o el orden público económico, bastando constatar que la generación de dicho daño sea potencial, de acuerdo a lo establecido en esta Ley.

Las sanciones impuestas a los infractores de la presente ley no obstan el derecho de los particulares de demandar la indemnización de daños y perjuicios que corresponda de conformidad con las normas del derecho común, así como la imposición de sanciones de índole penal, en caso de constituir delitos.

Se aplicará las sanciones previstas en esta ley, siempre que la práctica no esté tipificada como infracción administrativa con una sanción mayor en otra norma legal, sin perjuicio de otras medidas que se puedan tomar para prevenir o impedir que las prácticas afecten a la competencia.

La protesta social legítima, en el ámbito exclusivo de esta Ley, no será, en ningún caso considerada como boicot.

tiene la obligación de aplicar la sanción más favorable al sancionado, no como lo plantea la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder De Mercado”.

### **B. De la Asamblea Nacional**

10. La Asamblea Nacional, en su contestación, explicó que las normas del COIP impugnadas son la consecuencia de la decisión del pueblo ecuatoriano adoptada en la consulta popular de 7 de mayo de 2011.
11. Argumentó que la esencia de la norma es precautelar los derechos de los trabajadores que se encuentran en una situación de vulnerabilidad en comparación con los empleadores. Agrega que, en el caso concreto, como la norma penal consta en ley, el principio de mínima intervención penal se halla cubierto.
12. Respecto de la presunta inconstitucionalidad del artículo 25 párrafo 5 de la LORCPM, señala que:

hay que atisbar un plano mayor, ya que la mencionada ley hace referencia al [p]rincipio de [e]specialidad, en la resolución de antinomias. Teniendo en cuenta que este cuerpo normativo es una ley general en cuanto al Derecho de competencias, y hay casos en que las infracciones administrativas estén recogidas en una ley especial, un reglamento de la institución que haya cometido la falta, por ejemplo, etc (sic).

13. Con estos argumentos, la Asamblea Nacional solicita que la Corte Constitucional ratifique la constitucionalidad de los artículos y se deseche la demanda por improcedente.

### **C. De la Procuraduría General del Estado**

14. La Procuraduría General del Estado (“PGE”) alega que la demanda de inconstitucionalidad contra las normas del COIP tiene dos particularidades. Primero, menciona que la infracción penal es el resultado de una consulta popular que contó con el apoyo del 55.03% de la votación. Segundo, señala que, cuando se emitió el COIP, se consideró a las personas jurídicas como sujetos activos calificados y que aquello no afecta al *non bis in ídem*.
15. La PGE agrega que:

hay que determinar que un mismo hecho puede generar distintos tipos de responsabilidad (civil, penal, administrativa) lo cual no implica un doble juzgamiento dado que responden a distintas materias. Inclusive, las sanciones que realiza el IESS son administrativas, emitidas

por funcionarios públicos sin potestad jurisdiccional, mientras que las consecuencias jurídicas derivadas de un delito son impuestas por el juez o el tribunal penal competente.

- 16.** Sobre la alegación de inconstitucionalidad del artículo 25 párrafo 5 de la LORCPM, manifiesta que lo previsto en esta disposición es

una regla para dirimir conflictos entre normas que establecen sanciones administrativas [...]. En esta línea, cuando exista este conflicto, lo que la norma prevé es que la Superintendencia de Control de Poder de Mercado se abstenga de sancionar administrativamente cuando exista otra norma que tenga sanciones mayores. En esta lógica, no existiría una afectación al artículo 76 dado que lo que dicta es una norma que permite determinar en qué casos puede la entidad de control de la [LORCPM] sancionar y cuando no.

- 17.** Con estos argumentos, la PGE solicita que se deseche la demanda respecto de los cargos contra la norma del COIP y que, respecto de los cargos contra la LORCPM, de ser necesario se module.

#### **D. De la Presidencia de la República**

- 18.** La Presidencia de la República, sobre las alegaciones contra los artículos del COIP, explica que la responsabilidad penal de la persona jurídica tiene conexión con el delito cometido por la persona física y que aquello no implica una transferencia de responsabilidad penal de la persona natural a la empresa. Además, argumenta que operan los principios de imputación objetiva y subjetiva previstos en los artículos 49 y 50 del COIP.

- 19.** Añade que las normas cuya inconstitucionalidad se demanda son la materialización de la autonomía de la responsabilidad de la persona jurídica y que tienen relación con el modelo de autorresponsabilidad. También, expresa que aquello implica que existe independencia en la imputación de la persona jurídica frente a la que se formula en contra de la persona natural. Así, concluye:

En definitiva, con la adopción del modelo de autorresponsabilidad, y la tipificación constante en los artículos 243 y 244 del COIP se cumple con los principios constitucionales de derecho penal señalados supra [inocencia], y además con el de prohibición de doble juzgamiento o non bis in ídem, puesto que, como se expone, la responsabilidad de la persona jurídica es distinta y plenamente distinguible de aquella atribuible a las personas naturales.

- 20.** Finalmente, manifiesta que las disposiciones referentes a la responsabilidad patronal, previstas en la Ley de Seguridad Social, son para resarcir el incumplimiento de la afiliación a la seguridad social, por lo que su carácter no es punitivo.

21. Respecto de las alegaciones en contra del artículo 25 de la LORCPM, afirma que la norma impugnada contiene una regulación que: “viabiliza la sanción de la competencia desleal que se reprime en otras normas legales, y no necesariamente afectan a la competencia y al interés general, que podría operar mediante la legislación de protección de derechos de propiedad intelectual o industrial y sus correspondientes sanciones, u otros regímenes”.
22. Por último, menciona que la norma impugnada debe interpretarse integralmente con las demás disposiciones de la misma ley que permiten aplicar otros regímenes sancionatorios.
23. Con estas razones, la Presidencia solicita que se declare improcedente la demanda y se ratifique la constitucionalidad de las normas impugnadas.

#### 5. Planteamiento de problemas jurídicos

24. La acción pública de inconstitucionalidad constituye un mecanismo jurisdiccional en virtud del cual la Corte Constitucional puede ejercer el control abstracto de constitucionalidad de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. Esto, en aras de generar coherencia en el ordenamiento jurídico a través de la depuración de disposiciones inconstitucionales por la forma o por el fondo.<sup>3</sup>
25. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 8 *supra*, esta Corte constata que los argumentos presentados en la demanda se concentran en cuestionar la tipificación de conductas y sanciones similares respecto a la falta de afiliación de trabajadores al IESS en los artículos 243 y 244 del COIP, lo que podría afectar a la prohibición de doble juzgamiento (art. 76.7.i CRE).<sup>4</sup> Por lo tanto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 243 y 244 del COIP vulneran el derecho al debido proceso en la garantía de no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia?**
26. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 9 *supra*, este Organismo constata que los argumentos presentados en la demanda se centran en cuestionar únicamente el párrafo 5 y la posible aplicación de sanciones de mayor gravedad para un mismo hecho frente a sanciones de menor gravedad, lo que vulneraría el principio de favorabilidad (art. 76.5 CRE). Por este motivo, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El párrafo 5 del artículo 25 de la LORCPM vulnera el principio de favorabilidad al permitir la**

<sup>3</sup> CCE, sentencia 61-12-IN/21, 10 de febrero de 2021, párr. 27.

<sup>4</sup> Respecto a la alegación en cuanto a la Ley de Seguridad Social, esta Corte observa que los accionantes hacen notar que, en otras normas, ya se establecen sanciones de índole administrativo.

**aplicación de sanciones más graves, frente a sanciones menos graves por la misma conducta?**

## 6. Resolución de los problemas jurídicos

### A. ¿Los artículos 243 y 244 del COIP vulneran el derecho al debido proceso en la garantía de no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia?

27. La Constitución dispone:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.

28. Al respecto, esta Corte ha manifestado que el “*non bis in idem* consiste en la garantía que veda la doble sanción y/o el doble juzgamiento; es decir, tanto la aplicación de una nueva sanción por el mismo hecho como la exposición del riesgo de que aquello ocurra mediante el sometimiento a un nuevo proceso judicial.”<sup>5</sup>

29. En primer lugar, es necesario que esta Corte se refiera a las alegaciones de las entidades accionadas, relativas a que las normas impugnadas son la consecuencia de la consulta popular de 7 de mayo de 2011. Sobre este particular, este Organismo en el dictamen 001-DGP-CC-2011 se pronunció exclusivamente sobre el contenido de la pregunta de la consulta popular que introdujo como delito la no afiliación a la seguridad social, en este caso, es posible hacer una revisión de los artículos del COIP por cuanto los cargos de inconstitucionalidad no se relacionan con el resultado de la consulta popular.

30. Respecto a las alegaciones de los accionantes, estos plantean que las disposiciones contenidas en los artículos 243 y 244 del COIP vulneran el *non bis in idem* por establecer sanciones penales para una misma conducta, tanto para la persona natural como para la persona jurídica. Así mismo, argumentan que se plantean distintas sanciones para un mismo asunto en el COIP y en la Ley de Seguridad Social.

---

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1638-13-EP/19, 28 de agosto de 2019, párr. 28.

31. Para verificar este cargo, corresponde a esta Corte analizar si los artículos 243 y 244 del COIP plantean distintas sanciones penales para un mismo sujeto activo y sobre un mismo hecho. Al respecto, se constata que ambas normas prevén como hecho punible el incumplimiento de afiliación de las personas trabajadoras al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”). Así mismo, se verifica que para el caso del artículo 243 del COIP se establece como sanción penal la intervención a la *persona jurídica* por parte de la entidad de control competente y una multa. En cambio, para el caso del artículo 244 del COIP se establece una sanción de privación de libertad para el *empleador* de 3 a 7 días. Adicionalmente, se constata que el artículo 243 se trata de un delito y el artículo 244 de una contravención.<sup>6</sup>
32. Por lo que, este Organismo, advierte que existe, para un mismo hecho, dos infracciones penales tipificadas en la ley, la una con calidad de delito y la otra de contravención, en donde se prevén sanciones distintas. Sin embargo, evidencia que, al regular al sujeto activo de la infracción, utiliza distintas denominaciones. Por lo que, se analizará si se trata de sujetos activos distintos.
33. El artículo 243, al regular al sujeto activo de la infracción penal, se refiere específicamente a personas jurídicas, mientras que el artículo 244 utiliza una terminología más abarcativa como lo es el término “empleador”. Conforme la legislación laboral, se entiende como empleador “a la persona o entidad, de cualquier clase que fuere, por cuenta u orden de la cual se ejecuta la obra o a quien se presta el servicio.”<sup>7</sup>
34. *Prima facie* se podría intuir que la norma, al utilizar de forma genérica el término empleador, se estaría refiriendo tanto a personas naturales como jurídicas, con lo cual los argumentos de los accionantes llevarían a esta Corte a cuestionarse la presunción de constitucionalidad de esta norma y, por ende, a analizarla.
35. Sin embargo, el COIP en su artículo 49 distingue la responsabilidad penal de las personas jurídicas y, en su párrafo 2, es categórico en señalar que la “responsabilidad penal de la persona jurídica es independiente de la responsabilidad penal de las personas naturales”. Además, en el artículo 50 *ibídem* se plantea la posibilidad de que exista concurrencia entre la responsabilidad penal de una persona natural y de una persona jurídica. Con lo cual, el legislador plantea un sistema en el cual se podría sancionar tanto a la persona natural como

---

<sup>6</sup> De conformidad al COIP se verifica que el artículo 243 se encuentra dentro de la sección “delitos contra el derecho al trabajo y la seguridad social”; mientras que el artículo 244 se encuentra dentro de la sección “contravención contra el derecho al trabajo”.

<sup>7</sup> Código de Trabajo, Suplemento del Registro Oficial 167, 16 de Diciembre 2005, artículo 10.

a la persona jurídica en los supuestos que la ley así lo prevea. Además, que la pena privativa de libertad es imposible aplicarla a una persona jurídica (art. 71 COIP).<sup>8</sup>

36. Por todo lo expuesto y de conformidad con las consideraciones expuestas *ut supra*, este Organismo no evidencia que las normas impugnadas -junto con el contexto de las normas penales expuestas- sea inconstitucional, ya que al tratarse de sujetos activos distintos no se vulnera el *non bis in ídem*.

**B. ¿El párrafo 5 del artículo 25 de la LORCPM vulnera el principio de favorabilidad al permitir la aplicación de sanciones más graves, frente a sanciones menos graves por la misma conducta?**

37. La Constitución dispone:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.

38. En concordancia con lo anterior, la Constitución también señala:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.

---

<sup>8</sup> COIP, Suplemento del Registro Oficial 180, 10 de Febrero 2014, artículo 71: “Penas para las personas jurídicas.- Las penas específicas aplicables a las personas jurídicas, son las siguientes: 1. Multa. 2. Comiso penal. Los actos y contratos existentes, relativos a los bienes objeto de comiso penal cesan de pleno derecho, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe, que se reconocen, liquidan y pagan a la brevedad posible, quienes deberán hacer valer sus derechos ante la o el mismo juzgador de la causa penal. Los bienes declarados de origen ilícito no son susceptibles de protección de ningún régimen patrimonial. 3. Clausura temporal o definitiva de sus locales o establecimientos, en el lugar en el que se ha cometido la infracción penal, según la gravedad de la infracción o del daño ocasionado. 4. Realizar actividades en beneficio de la comunidad sujetas a seguimiento y evaluación judicial. 5. Remediación integral de los daños ambientales causados. 6. Disolución de la persona jurídica, ordenado por la o el juzgador, en el país en el caso de personas jurídicas extranjeras y liquidación de su patrimonio mediante el procedimiento legalmente previsto, a cargo del respectivo ente público de control. En este caso, no habrá lugar a ninguna modalidad de recontractación o de reactivación de la persona jurídica. 7. Prohibición de contratar con el Estado temporal o definitivamente, según la gravedad de la infracción”.

39. La Corte ha mencionado que “la favorabilidad comporta una garantía esencial del derecho al debido proceso y, como tal, no puede ser desconocida en ningún escenario en el que su aplicación sea necesaria para asegurar la vigencia de un orden justo”.<sup>9</sup>
40. Así mismo, ha señalado que el principio de favorabilidad implica la aplicación, en el contexto de un caso específico, de la norma que contenga una sanción menor para la misma infracción o bien aquella que despenaliza una conducta.<sup>10</sup>
41. Los accionantes manifiestan que la norma impugnada permite que se apliquen sanciones más rigurosas sobre supuestos de hecho para los cuales se contemplan sanciones más favorables.
42. Este Organismo constata que, en el marco de la ejecución de prácticas desleales en actividades económicas, la ley prevé consecuencias administrativas específicas para los casos previstos en el artículo 27 de la LORCPM. Así mismo faculta a la Superintendencia de Competencia Económica<sup>11</sup> llevar a cabo investigaciones, procedimientos y ejecución de sanciones en el marco de su competencia.
43. En ese sentido, la LORCPM se circunscribe a casos específicos que son objeto de su regulación. Así, el párrafo 5 de la norma impugnada prevé que “siempre que en la práctica no esté tipificada como infracción administrativa con una sanción mayor en otra norma legal”. Es decir, se verifica la existencia de un reenvío normativo a otras disposiciones que contemplen infracciones y sanciones administrativas sobre prácticas que la LORCPM considera como desleales. Sin embargo, aquello no comporta una norma de remisión, sino que se trata de un reenvío normativo a fin de que aplicar sanciones más gravosas de las que prevea la LORCPM.
44. Así, la norma reconoce la existencia de otras disposiciones normativas en el ordenamiento jurídico que podrían contener supuestos de hechos similares con distinta sanción administrativa. En ese contexto, la norma plantea que se inaplique lo previsto en la LORCPM y en su defecto se aplique la sanción más rigurosa.

---

<sup>9</sup> CCE, sentencia 2344-19-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 22.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 3393-17-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 45.

<sup>11</sup> Conforme la Resolución SCE-DS-2023-01, de 23 de mayo de 2023, la denominación actual de la Superintendencia de Control de Poder de Mercado es “Superintendencia de Competencia Económica”.

45. El efecto concreto de la regla establecida es que si dentro de las competencias de la Superintendencia de Competencia Económica se determina que una cierta conducta merece una sanción administrativa, esta no sería aplicable si en otra norma para la misma conducta se establece una sanción mayor.
46. Este hecho afecta a la garantía constitucional de la favorabilidad que consiste: “En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa” (art. 76.5 CRE). En este sentido, la favorabilidad supondría: (i) que existan otras normas administrativas que guarden identidad de tipificación respecto a prácticas, que la LORCPM considera como desleales y que contienen sanciones más graves, y (ii) las normas que tipifican las mismas infracciones, con base en los mismos hechos y en la misma materia, rigen simultáneamente, sin que sea posible dar prioridad a una de estas con base en las razones de validez general de las normas.
47. Por lo expuesto, el legislador no puede incluir limitaciones a esta garantía del debido proceso. En consecuencia, se identifica que la frase “siempre que en la práctica no esté tipificada como infracción administrativa con una sanción mayor en otra norma legal” es incompatible con el principio de favorabilidad consagrado en la Constitución. Por lo que, este Organismo declara la inconstitucionalidad de esta frase y la elimina del sistema jurídico de conformidad con el artículo 76 número 5 de la LOGJCC.

## **7. Decisión**

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

1. **Aceptar parcialmente** la acción pública de inconstitucionalidad **58-19-IN**.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad de la frase “siempre que en la práctica no esté tipificada como infracción administrativa con una sanción mayor en otra norma legal” del párrafo 5 del artículo 25 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado por contravenir lo dispuesto en el artículo 76.5 de la Constitución. De tal forma que esta norma dirá en lo posterior lo siguiente:

Art. 25.- Definición.- Se considera desleal a todo hecho, acto o práctica contrarios a los usos o costumbres honestos en el desarrollo de actividades económicas, incluyendo aquellas conductas realizadas en o a través de la

actividad publicitaria. La expresión actividades económicas se entenderá en sentido amplio, que abarque actividades de comercio, profesionales, de servicio y otras.

Para la definición de usos honestos se estará a los criterios del comercio nacional; no obstante, cuando se trate de actos o prácticas realizados en el contexto de operaciones internacionales, o que tengan puntos de conexión con más de un país, se atenderá a los criterios que sobre usos honestos prevalezcan en el comercio internacional.

La determinación de la existencia de una práctica desleal no requiere acreditar conciencia o voluntad sobre su realización sino que se asume como cuasidelito de conformidad con el Código Civil. Tampoco será necesario acreditar que dicho acto genere un daño efectivo en perjuicio de otro concurrente, los consumidores o el orden público económico, bastando constatar que la generación de dicho daño sea potencial, de acuerdo a lo establecido en esta Ley.

Las sanciones impuestas a los infractores de la presente ley no obstan el derecho de los particulares de demandar la indemnización de daños y perjuicios que corresponda de conformidad con las normas del derecho común, así como la imposición de sanciones de índole penal, en caso de constituir delitos.

**Se aplicará las sanciones previstas en esta ley, sin perjuicio de otras medidas que se puedan tomar para prevenir o impedir que las prácticas afecten a la competencia.**

La protesta social legítima, en el ámbito exclusivo de esta Ley, no será, en ningún caso considerada como boicot. (énfasis añadido).

**3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.**

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 15 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**SENTENCIA 58-19-IN/23**

**VOTO SALVADO**

**Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 58-19-IN/23 emitida el 15 de noviembre de 2023.
2. La sentencia referida tiene origen en una acción pública de inconstitucionalidad presentada por Christian Alfonso Herrera Morales y Madelein Carolina Álvarez Arellano (“**accionantes**”), en contra de los artículos 243 y 244 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”) y el párrafo 5 del artículo 25 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (“**LORCPM**”). Respecto a los artículos del COIP, los accionantes indican que, tal como están redactados, permiten la aplicación de dos sanciones distintas sobre un mismo hecho, cuestión que vulnera el *non bis in idem*. Sobre el artículo de la LORCPM, señalan que esta norma vulnera el principio de favorabilidad porque establece que se debe aplicar la sanción más grave para la práctica desleal, así esta conste en otra norma legal.<sup>1</sup>
3. Estoy de acuerdo con la sentencia en lo que respecta al análisis y la declaración de inconstitucionalidad, por razones de fondo, del artículo 25 de la LORCPM; sin embargo, no concuerdo con el análisis ni la resolución que se realiza respecto de los artículos 243 y 244 del COIP, siendo esa la razón por la que realizo este voto salvado.
4. En cuanto al cargo referido, los accionantes alegan que es un derecho de las personas naturales y jurídicas no ser juzgadas más de una vez por la misma causa y materia. En este sentido, los artículos 243 y 244 del COIP sancionan la no afiliación al IESS de los trabajadores, colocando sanciones distintas para dicha conducta. Por un lado, el artículo 243 establece intervención y una multa de 3 a 5 salarios básicos del trabajador en general; mientras que, el artículo 244 determina una pena privativa de libertad de 3 a 7 días. Al respecto, por la redacción de los tipos penales, los accionantes señalan que podría ocurrir, por ejemplo, que una persona jurídica sea sancionada con la intervención y la multa

---

<sup>1</sup> En el artículo 25 de la LORCPM, párrafo 5, se establece que “(...) Se aplicará las sanciones previstas en esta ley, siempre que la práctica no esté tipificada como infracción administrativa **con una sanción mayor en otra norma legal**, sin perjuicio de otras medidas que se puedan tomar para prevenir o impedir que las prácticas afecten a la competencia.” (énfasis añadido).

correspondiente, y al mismo tiempo que se aplique la pena privativa de libertad para el representante legal.

5. La sentencia 58-19-IN/23 formula un problema jurídico sobre este cargo, justamente cuestionando si estos artículos del COIP vulneran el derecho al debido proceso en la garantía de no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. En la resolución de este problema, se parte de un análisis de los tipos penales impugnados, en el que se llega a determinar lo siguiente: i) ambas normas prevén como hecho punible el incumplimiento de afiliación de las personas trabajadoras al IESS; ii) en el artículo 243 se establece como sanción penal la intervención de la **persona jurídica** y la imposición de una multa; en cambio, en el artículo 244 se establece una sanción privativa de libertad para el **empleador** de 3 a 7 días; iii) el artículo 243 se trata de un delito y el artículo 244 de una contravención.
6. Así, se advierte que existe, para un mismo hecho, dos infracciones penales tipificadas en la ley, una con calidad de delito y otra de contravención, en donde se prevén sanciones distintas. Además, se recalca que, respecto al sujeto activo, las normas impugnadas utilizan dos denominaciones distintas, por lo que, corresponde analizar si se trata de sujetos activos distintos.
7. El artículo 243, por su parte, se refiere específicamente a “personas jurídicas”; mientras que, el artículo 244 coloca como sujeto activo de la conducta al “empleador”, de manera general. Sobre ello, conforme la legislación laboral, se entiende como empleador a “la persona o **entidad, de cualquier clase que fuere**, por cuenta u orden de la cual se ejecuta la obra o a quien se presta el servicio.”<sup>2</sup> (énfasis añadido).
8. En el análisis sobre este punto, en la sentencia 58-19-IN/23 se indica que, al utilizar de forma genérica el término empleador, se estaría refiriendo tanto a personas naturales como jurídicas, con lo cual la Corte debería cuestionar la constitucionalidad de la norma; sin embargo, se descarta dicho análisis por considerar que los artículos 49 y 50 del COIP plantean un sistema en el cual se puede sancionar tanto a la persona natural como a la persona jurídica en los supuestos que la ley así lo prevea; además de ser imposible aplicar una pena privativa de libertad a una persona jurídica por no estar contemplada en el artículo 71 del COIP.<sup>3</sup> Por ello, se señala que no hay evidencia de que las normas

---

<sup>2</sup> Código de Trabajo, Suplemento del Registro Oficial 167, 16 de diciembre 2005, artículo 10.

<sup>3</sup> COIP, Suplemento del Registro Oficial 180, 10 de febrero 2014, artículo 71: “Penas para las personas jurídicas.  
- Las penas específicas aplicables a las personas jurídicas, son las siguientes: 1. Multa. 2. Comiso penal. Los actos y contratos existentes, relativos a los bienes objeto de comiso penal cesan de pleno derecho, sin perjuicio

impugnadas sean inconstitucionales, puesto que, al comprenderse con el resto de normas penales, se trata de sujetos activos distintos y no se vulnera el *non bis in idem*.

9. Desde mi lectura, este análisis resulta incongruente y contradictorio, porque a pesar de que se reconoce que existe ambigüedad en la redacción del sujeto activo del delito 244 del COIP, que es uno de los elementos del tipo penal, se descarta el análisis de constitucionalidad tomando como fundamento la pena que se puede aplicar en cada caso, que es otro de los elementos del tipo. Es decir, pese a reconocer la ambigüedad que podría dar lugar a problemas prácticos sobre la interpretación del tipo penal, no se analiza a profundidad si esto requiere o no ser aclarado por la Corte.
10. Al respecto, considero que si bien los artículos 49 y 50 del COIP distinguen la responsabilidad penal de las personas jurídicas de la responsabilidad penal de las personas naturales, y el artículo 71 determina las penas aplicables para una persona jurídica, entre las cuales no consta la privación de libertad; esto, en lugar de servir para descartar el análisis de la constitucionalidad de la norma, evidencia más el error cometido por el legislador en uno de los artículos impugnados en el presente caso, pues ha creado un tipo penal cuyo sujeto activo incluye a un tipo de persona que no podría ser castigado con la pena determinada para el supuesto.
11. En este sentido, como se ha expuesto en el párrafo 7, el término “empleador” incluye a las personas jurídicas, por lo que, al referirse de esta manera al sujeto activo del tipo penal contenido en el artículo 244 del COIP, en sentido gramatical, se está reconociendo implícitamente que las personas jurídicas, al ser empleadores, también podrían ser investigadas y condenadas por esta contravención. Ante ello, el problema principal radica en que, de hacerlo, la pena correspondiente resultaría inejecutable, pues no se puede sancionar a una persona jurídica con una pena privativa de libertad. Con esto se aclara que lo distinto entre los tipos penales examinados no es el sujeto activo, como se afirma en la sentencia 58-19-IN, sino únicamente la pena aplicable a cada caso, pues la redacción actual del tipo sí incluye a las personas jurídicas pese a que la pena no les resulte aplicable.

---

de los derechos de terceros de buena fe, que se reconocen, liquidan y pagan a la brevedad posible, quienes deberán hacer valer sus derechos ante la o el mismo juzgador de la causa penal. Los bienes declarados de origen ilícito no son susceptibles de protección de ningún régimen patrimonial. 3. Clausura temporal o definitiva de sus locales o establecimientos, en el lugar en el que se ha cometido la infracción penal, según la gravedad de la infracción o del daño ocasionado. 4. Realizar actividades en beneficio de la comunidad sujetas a seguimiento y evaluación judicial. 5. Remediación integral de los daños ambientales causados. 6. Disolución de la persona jurídica, ordenado por la o el juzgador, en el país en el caso de personas jurídicas extranjeras y liquidación de su patrimonio mediante el procedimiento legalmente previsto, a cargo del respectivo ente público de control. En este caso, no habrá lugar a ninguna modalidad de recontratación o de reactivación de la persona jurídica. 7. Prohibición de contratar con el Estado temporal o definitivamente, según la gravedad de la infracción”.

12. De esta manera, la ambigüedad en la redacción del artículo 244 del COIP genera problemas sobre la interpretación de la norma, los cuales pueden dar lugar a investigaciones y procesos penales inoficiosos en este tipo de casos; cuestión que se podría evitar con una aclaración concreta en la redacción del sujeto activo de tipo penal.
13. Por lo expuesto, si bien de conformidad con los principios del control abstracto establecidos en el artículo 76 de la LOGJCC, la Corte debe buscar la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico, incluso realizando una interpretación conforme cuando aquello es posible, considero que, al tratarse de una norma penal, no basta con que la Corte aclare cómo debe interpretarse la norma para ser constitucional. Por el contrario, una vez evidenciado el error del legislador, en respeto al principio constitucional de legalidad en materia penal, la Corte debió directamente sustituir el tipo penal del artículo 244 del COIP de tal manera que donde la norma dice “empleador” se lea “persona natural”; de esta forma, al aclararse que la norma evoca sujetos activos distintos, se evitaría una posible vulneración al *non bis in idem* y la apertura de investigaciones penales inoficiosas.

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 58-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 20 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 13:27; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**