

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.
Quito, D.M., 26 de septiembre de 2023.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, y Teresa Nuques Martínez, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 30 de agosto de 2023, **avoca conocimiento** del caso **20-23-IN, Acción de Inconstitucionalidad de Actos Normativos.**

1. Antecedentes procesales

1. El 31 de marzo de 2023, la Contraloría General del Estado (“**CGE**” o “**entidad accionante**”) presentó una acción de inconstitucionalidad —por el fondo— contra los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo 695, publicado en el Sexto Suplemento del Registro Oficial 278 del 28 de marzo de 2023, que reforman el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**normativa impugnada**”).
2. Por sorteo electrónico del 31 de marzo de 2023, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El expediente fue recibido en el despacho de la jueza ponente el 10 de abril de 2023.
3. Conforme a la certificación del 06 de abril de 2023, suscrita por la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
4. Con fechas 04 y 05 de abril de 2023, la entidad accionante presentó escritos poniendo en conocimiento circunstancias que se le habrían presentado, a su decir, como consecuencia de la normativa impugnada.
5. Mediante escrito del 07 de junio de 2023, la entidad accionante añadió que “Con fecha 05 de junio de 2023 se publicó [...] el Decreto [...] 746 [...] en el cual se reformó [nuevamente] el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. En consecuencia, *se dejó sin efecto el Decreto Ejecutivo No. 695 [...], sobre el cual [...] se* presentó [esta] Acción Pública de Inconstitucionalidad [...], situación con la que se evidencia que *ya no existe el objeto de controversia dentro de la presente causa*. Lo antes expuesto se informa por los principios de celeridad, economía procesal y buena fe” (énfasis agregado).

2. Oportunidad

6. Conforme los numerales 1 y 2 del artículo 78 de la LOGJCC, la demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo puede ser presentada en cualquier momento; mientras que, la demanda de inconstitucionalidad por razones de forma sólo puede proponerse dentro del primer año de vigencia de las normas impugnadas.
7. Considerando que la acción de inconstitucionalidad del caso fue planteada únicamente por el fondo, se observa que esta ha sido presentada oportunamente.

3. Disposiciones acusadas como inconstitucionales

8. Las disposiciones acusadas como inconstitucionales —por el fondo— son los artículos 1 y 2 de la normativa impugnada; es decir:

Artículo 1.- Sustitúyase los artículos 4 y 5 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, por los siguientes:

“Art. 4.- Personas jurídicas de derecho privado.- Las entidades financieras y bancarias privadas cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria este (sic) integrado con el 50 por ciento o más de recursos públicos; así como las compañías o sociedades mercantiles privadas y las compañías privadas de seguros, que tengan participación accionaria del Estado, estarán sometidas, exclusivamente al control, vigilancia y supervisión de la Superintendencia de Bancos y de la Superintendencia de Compañías; Valores y Seguros, respectivamente.

“Art. 5.- Controles específicos.- La ejecución de atribuciones y obligaciones de acción de la Contraloría General del Estado en torno a las entidades y compañías mencionadas en el artículo anterior, se ejecutarán únicamente respecto de los recursos públicos, esto es el capital pagado y la distribución e inversión de utilidades, que correspondan al inversionista del sector público. No serán auditables los recursos de terceros conforme a lo ordenado en el artículo 143 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero.

De igual manera, se aplicará lo dispuesto en el presente decreto, a las compañías sujetas a control de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, que tengan entre sus socios o accionistas a inversionistas del sector público dentro los porcentajes mencionados.”

Artículo 2.- En el artículo 6, efectúense las siguientes reformas:

1. Elimínese los numerales 1 y 3.
2. Sustitúyase el numeral 6 por el siguiente:

“6. Otras entidades privadas que manejan recursos públicos, en el 50 por ciento o más, con excepción de aquellas que se encuentran bajo el control de la Superintendencia de

Bancos, Superintendencia de Compañías, Valores y de Seguros y de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria”.

3. Sustitúyase el numeral 7 por el siguiente:

“7. Otras entidades privadas que manejan recursos públicos, en el 49 por ciento o menos, con excepción de aquellas que se encuentran bajo el control de la Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías Valores y de Seguros y de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria”.

[cursivas propias]

4. Pretensión y fundamentos

4.1. Disposiciones constitucionales presuntamente infringidas

9. La entidad accionante alega que el contenido de la normativa impugnada es contrario a los siguientes articulados de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**” o “**CRE**”): artículo 82 (seguridad jurídica); artículo 147 (atribución del presidente de la República para expedir reglamentos de leyes); artículo 204 (naturaleza de la Función de Transparencia y Control Social); artículo 211 (naturaleza de la Contraloría General del Estado); artículo 212 (funciones de la Contraloría General del Estado); artículo 226 (principio de legalidad); y, artículos 424-425 (supremacía constitucional y jerarquía normativa).

4.2. Argumentación jurídica sobre la inconstitucionalidad por el fondo

10. La entidad accionante argumenta que la normativa impugnada es contraria a la Constitución por las siguientes razones.

11. En su demanda señala que en cuanto a la sustitución de los artículos 4 y 5 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**RLOGE**”), como resultado del artículo 1 de la normativa impugnada, esta situación habría generado que la CGE pierda la capacidad de auditar a las personas jurídicas de derecho privado con fines de lucro o de utilidad que administren recursos públicos en cualquiera de sus porcentajes, así como de compañías mercantiles en las que el fondo de solidaridad u otras instituciones del Estado tengan una participación accionaria igual o superior al 50%. Así, se habría suprimido las competencias constitucionales establecidas en los artículos 211, 212, y 226 de la Constitución, referentes al control de la utilización de los recursos públicos, y una colateral vulneración a la seguridad jurídica, prescrita en su artículo 82. Como consecuencia, la CGE ya no podría iniciar acciones de control (auditorías externas e internas) a ninguna de dichas personas jurídicas ni interponer responsabilidades derivadas de estas auditorías.

- 12.** La CGE manifiesta que la situación antes dicha —de pérdida de competencia—, se confirma por la eliminación de los numerales 1 y 3 del artículo 6 del RLOCGE, producto del artículo 2 de la normativa impugnada, pues ya no se consideraría en la clasificación de las entidades que manejan recursos públicos y que podrían estar sujetas a control por parte de la CGE a las “1. Entidades financieras y bancadas, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado con el 50 o más por ciento de recursos públicos” y a las “3. Compañías o sociedades mercantiles sujetas al derecho privado como son las sociedades anónimas, de economía mixta u otra especie de compañías, con el 50 o más por ciento de recursos públicos”.
- 13.** Señala que, como efecto, a la luz de la normativa impugnada, se podría ahora ejercer control, vigilancia y supervisión exclusivamente por parte de la Superintendencia de Bancos y de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, sobre personas jurídicas de derecho privado que manejan recursos públicos (entidades financieras y bancarias privadas) cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado en el 50 por ciento o más de recursos públicos.
- 14.** La entidad accionante también sostiene que la normativa impugnada “posee inconsistencias de lógica jurídica y semántica que afectan la coherencia entre los dos mismos artículos (cuarto y quinto del RGLOCGE nuevos y vigentes)”, dado que con la nueva redacción del artículo 5 del RLOCGE se podría entender, contradictoriamente, que la CGE no ha perdido funciones de control, incluso en ningún porcentaje respecto de personas jurídicas privadas con ánimo de lucro o utilidad, que administren recursos públicos, “como si parte del artículo cuarto derogado se hubiera mantenido parcialmente, situación que no ocurrió”.
- 15.** Por otro lado, la entidad accionante señala que la normativa impugnada habría sobrepasado la atribución del presidente de la República para expedir reglamentos de leyes (CRE, art. 147) “cambiar, eliminar o modificar la razón de ser de la Contraloría General del Estado y sus funciones”. Asimismo, atentaría contra la supremacía constitucional y la jerarquía normativa (arts. 424-425), “puesto que, se pretende suprimir el control a las personas jurídicas de derecho privado con fines de lucro y/o utilidad que administran recursos públicos, sin considerar que, la Constitución [...] es la norma suprema, la cual incluye respetar todos los demás artículos existentes [... como la] (finalidad del Ente de Control, funciones, legalidad, seguridad jurídica, deberes del presidente) categorizando a los reglamentos como normas de inferior rango que, en caso de ser inconstitucionales no pueden ser aplicables por los servidores públicos”.

16. Finalmente, la entidad accionante no presenta una pretensión expresa, más allá de una “solicitud de suspensión provisional de la [... normativa impugnada y] del cumplimiento de las referidas normas”.

5. Admisibilidad

17. De una revisión a la acción planteada por la entidad accionante, se desprende que, si bien esgrime argumentos respecto a la presunta inconstitucionalidad de la normativa impugnada (párrs. 9-16, *ut supra*), también este Tribunal ha podido verificar que la misma ha sido ya derogada (párr. 5, *ut supra*).¹ Al respecto, el numeral 8 del artículo 76 de la LOGJCC prescribe que el control de constitucionalidad de normas derogadas se puede demandar “cuando [las] normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución”. Sin embargo, en la presente demanda no existen argumentos claros, ciertos, específicos, y pertinentes respecto de la posible ultraactividad que produciría dichas normas, a modo que se justifique la necesidad de un control abstracto de constitucionalidad por parte de este Organismo. En consecuencia, se incumple el requisito establecido en el literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC² y, conforme al artículo 83 de la LOGJCC, por lo que corresponde la inadmisión.³
18. Finalmente, en virtud de que la demanda se encuentra inmersa en presupuestos para ser inadmitida, tampoco corresponde analizar la solicitud de suspensión provisional de la normativa impugnada que, además, se encuentra actualmente derogada.

6. Decisión

19. Sobre la base de lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador resuelve **INADMITIR** a trámite la acción de inconstitucionalidad de actos normativos **20-23-IN** y, consecuentemente, **NEGAR** la conjunta solicitud de suspensión provisional de la normativa impugnada.

¹ Esta Corte encuentra que los artículos resultantes de la reforma generada por la normativa impugnada han sido ya sustituidos mediante una nueva reforma —Decreto Ejecutivo 746, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 324 del 05 de junio de 2023—.

² LOGJCC, “Art. 79.-Contenido de la demanda de inconstitucionalidad.-La demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...] 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: [...] b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que *exista* una incompatibilidad normativa” (énfasis agregado).

³ Ver, por ejemplo: CCE, casos 6-20-IN, auto de admisión (inadmitir), 13 de octubre de 2020; 8-21-IN, auto de admisión (inadmitir), 20 de mayo de 2021; 108-21-IN, auto de admisión (inadmitir), 16 de diciembre de 2021.

- 20.** Esta decisión no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 83 de la LOGJCC y en el artículo 70 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
- 21.** En consecuencia, se dispone notificar este auto y archivar la causa.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado con dos votos a favor de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión del 26 de septiembre de 2023. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni

AUTO 20-23-IN

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el debido respeto a la posición de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo (ponente) y Teresa Nuques Martínez, a continuación, presento mi voto salvado respecto a la causa 20-23-IN. En tal sentido, expondré brevemente los antecedentes y la petición de la entidad accionante. Posteriormente, fundamentaré mi posición en torno al análisis de admisibilidad.
2. El 31 de marzo de 2023, la Contraloría General del Estado (“**entidad accionante**”) presentó una acción de inconstitucionalidad por el fondo en contra los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo 695, publicado en el Sexto Suplemento del Registro Oficial 278 del 28 de marzo de 2023, que reforman el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**norma impugnada**”).
3. El 7 de junio de 2023, la entidad accionante indicó que, el 05 de junio de 2023, se publicó en el Registro Oficial, Tercer Suplemento 324, el Decreto Ejecutivo 746 de 01 de junio de 2023 en el cual se reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Añadió que, en consecuencia, se dejó sin efecto la norma impugnada, “situación con la que se evidencia que ya no existe el objeto de controversia dentro de la presente causa”.
4. Ahora bien, en el auto de mayoría se reconoce que la entidad accionante “esgrime argumentos respecto a la presunta inconstitucionalidad de la normativa impugnada”.⁴ También, afirma que la misma norma impugnada fue derogada por el Decreto Ejecutivo 746, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 324 del 05 de junio de 2023.⁵ Respecto de lo último, la Sala inadmite la demanda sobre la base de lo siguiente:

[E]n la presente demanda *no existen argumentos claros, ciertos, específicos, y pertinentes respecto de la posible ultractividad que produciría dichas normas, a modo que se justifique la necesidad de un control abstracto de constitucionalidad por parte de este Organismo*. En consecuencia, se incumple el requisito establecido en el literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC y, conforme al artículo 83 de la LOGJCC (énfasis añadido).

⁴ Ver párr. 17 del auto de mayoría.

⁵ Ver nota al pie 1 del voto de mayoría.

5. Es decir, la Sala establece que la entidad accionante debía pronunciarse respecto de la posible ultractividad que produciría la normativa impugnada. Sin embargo, al 31 de marzo de 2023 -momento en el que se presentó la acción de inconstitucionalidad de actos normativos- el Decreto Ejecutivo 695 se encontraba vigente. En mi criterio, solicitar que la entidad accionante se pronuncie sobre la ultractividad de la normativa impugnada no es posible ya que el ejercicio de la acción tiene que estar acorde a la realidad de los hechos. En el caso bajo examen, correspondía analizar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 79 de la LOGJCC a la fecha de presentación de esta garantía.
6. Finalmente, y aunque la entidad accionante presentó un escrito indicando que “ya no existe el objeto de controversia dentro de la presente causa”⁶ al derogarse el Decreto Ejecutivo 695, de todas formas, desde mi punto de vista, correspondería a este Organismo analizar si las disposiciones que fueron impugnadas en el momento oportuno, producirían efectos ultractivos.⁷ Esto por cuanto, a mi criterio, la entidad accionante esgrimió argumentos claros, determinados, específicos y pertinentes respecto de una incompatibilidad normativa entre la disposición impugnada y las normas constitucionales que consideró infringidas.
7. Por lo expuesto, discrepo del auto de mayoría y considero que la causa debió ser admitida.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁶ Ver párr. 3 de este voto salvado.

⁷ Considero importante aclarar que, en las acciones de inconstitucionalidad no cabe el desistimiento de la demanda, toda vez que no se trata de litigios inter-partes. Al respecto, ver CCE, sentencia 5-18-IN/23, 16 de agosto de 2023, párr. 25; sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 9; sentencia 58-10-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 34.

Razón. - Siento por tal que el voto salvado que antecede fue presentado en la sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 26 de septiembre de 2023.- Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL