

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

29-21-IN/24 En el Caso No. 29-21-IN Se acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 29-21-IN.....	2
53-21-IN/25 En el Caso No. 53-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 53-21-IN.....	27
49-22-IN/24 En el Caso No. 49-22-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 49-22-IN.....	49



Sentencia 29-21-IN/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

CASO 29-21-IN

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

SENTENCIA 29-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional declara la constitucionalidad condicionada de la frase “cualquiera sea su origen” del último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo, debido a que el artículo 147 numerales 5 y 6 de la Constitución no autorizan al presidente de la República a suprimir los órganos entidades creadas por la Constitución. La Corte desestima la inconstitucionalidad respecto del Decreto Ejecutivo 1039 de 08 de mayo de 2020, por cuanto el mismo ha sido derogado, no se verifican efectos ultractivos y no se ha configurado unidad normativa de la disposición impugnada.

1. Antecedentes procesales

1. El 29 de abril de 2021, Manuel Eduardo Sarmiento Torres y otros (“**accionantes**”)¹ presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo, en contra del Decreto Ejecutivo 1039 de 08 de mayo de 2020 (“**decreto ejecutivo 1039**”) expedido por el Presidente de la República Lenin Moreno Garcés, publicado en el Registro Oficial Suplemento 209 de 22 de mayo de 2020, y del último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo, publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento 31 de 07 de julio de 2017.
2. El 24 de junio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite la acción, negó la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada,

¹ La demanda fue presentada por: Manuel Eduardo Sarmiento Torres, miembro del Grupo de investigación: Observatorio de Políticas y Economía de la Cultura; Maritza Daniela Ribadeneira Alvarado, miembro de la Colectiva Mujeres Acción; Juan Sebastián Cordero Espinosa, Pavel Álvaro Quevedo Ullauri, Ana Cristina Barragán Carrión, Javier Andrés Andrade Morales, María Fernanda Restrepo Arismendi, Juan Martín Cueva Armijos, miembros de la Asociación de Directores y Guionistas de Cine Independiente del Ecuador; Juan Martín Cueva, Daniel Yépez Brito, Marcela Carolina Camacho Pardo, miembros de la Asociación de Documentalistas del Ecuador; Jenny Patricia Yallico Yumbay, en representación de la Asociación de Creadores del Cine y Audiovisual de Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Montubios, Afroecuatorianos y del AbyaYala; Ami Tabita Penagos Herrera, en representación de la Asociación Ecuatoriana de Técnicos Cinematográficos; Esteban Patricio Coloma Gudíño, en representación de la Cooperativa Audiovisual COOPDOCS; Ernesto Xavier Landín Benítez, Karina Elizabeth Villavicencio Moncayo, en representación de la Corporación Cultural GALA, y Pablo José Mogrovejo Jaramillo por sus propios derechos.

² La Sala de Admisión estuvo conformada por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, y el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

y dispuso a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.

3. La Asamblea Nacional remitió su informe el 29 de julio de 2021, y la Presidencia de la República lo hizo el 21 de septiembre de 2021. No se evidencia en el expediente que la Procuraduría General del Estado haya remitido informe alguno.
4. El 06 de abril de 2023, los accionantes presentaron un escrito solicitando la priorización del caso.
5. El 17 de febrero de 2022, debido a la renovación parcial de la Corte, se realizó el sorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 16 de octubre de 2024 y dispuso a la Presidencia de la República que presente un informe sobre el estado de vigencia del decreto ejecutivo 1039. El 25 de octubre de 2024, mediante oficio s/n suscrito por el secretario general jurídico (e) de la Presidencia de la República, se remitió la información solicitada.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, número 2 de la Constitución de la República (“CRE”) y el artículo 75, número 1 letra d, 76 número 8, y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposiciones impugnadas

7. Los accionantes identifican como normas impugnadas las siguientes:

7.1. Decreto Ejecutivo 1039

Art. 1.- Fusiónesse el Instituto de Fomento de las Artes. Innovación y Creatividad, y el Instituto de Cine y Creación Audiovisual, en una sola entidad denominada “Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación”, adscrita al Ministerio de Cultura y Patrimonio.

Art. 2.- Una vez concluido el proceso de fusión, todas las competencias, atribuciones, funciones, programas, proyectos, representaciones y delegaciones constantes en leyes, decretos, reglamentos y demás normativa vigente que le correspondían al Instituto de Fomento de las Artes, Innovación y Creatividad y al Instituto de Cine y Creación Audiovisual, serán asumidas por el Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación.

Art. 3.- Una vez concluido el proceso de fusión, el Director Ejecutivo del Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación, será designado por el Ministro de Cultura y Patrimonio, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Cultura.

7.2. Código Orgánico Administrativo

Art. 45, último inciso.- [...] En ejercicio de la potestad de organización, la o el Presidente de la República puede crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo en el que se determinará su adscripción o dependencia.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 De la parte accionante, en contra del Decreto Ejecutivo 1039

8. Los accionantes señalan que los artículos 424 y 425 de la CRE prevén el orden jerárquico de las normas, y en atención al principio de supremacía constitucional, una norma de rango inferior no puede modificar una norma jerárquicamente superior. Aducen que, en el caso, el decreto ejecutivo 1039 contraviene el principio constitucional de jerarquía normativa porque implícitamente deroga y reforma trece artículos de la Ley Orgánica de Cultura (“**LOC**”) que regulan las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Cultura, y, en particular, el Subsistema de las artes e innovación.³ Adicionan que la reforma de leyes orgánicas está conminada a la Asamblea Nacional, con el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 133 de la CRE, y no al presidente de la República a través de decretos, quien se ha extralimitado en sus funciones con la emisión del decreto impugnado.
9. Alegan que la disposición transitoria primera numeral 5 de la CRE dispone que el legislador regule los derechos culturales establecidos en los artículos 21 a 25 de la norma suprema [cultura y ciencia], y que la LOC es la ley que norma el ejercicio de estos derechos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Cultura. De ello que la reforma de la LOC a través de un decreto ejecutivo elude el principio constitucional de reserva de ley, que en sí mismo constituye una garantía del ejercicio de los derechos, y excluye el procedimiento legislativo para la reforma de las leyes orgánicas.
10. En la misma línea, señalan que de conformidad con el artículo 147.13 de la CRE, el presidente tiene la atribución de expedir normativa que no contravenga ni altere el contenido de las leyes, pero que el decreto ejecutivo 1039 colisiona con la LOC porque elimina instituciones que fueron creadas por el legislador, configurándose una contravención a la atribución descrita y al principio de jerarquía normativa.

³ Los artículos de la LOC que habrían sido reformados, a decir de los accionantes, son: 24.2.a, 24.2.b, 110, 112, 123, 124, 125, 127, 129, 132, 133, 135 y 137.

11. Manifiestan que la fusión del Instituto de fomento de las artes, innovación y creatividades (“**IFAIC**”) y del Instituto de cine y creación audiovisual (“**ICCA**”) en el Instituto de fomento a la creatividad y la innovación (“**IFCI**”) constituye una regresión de los derechos culturales y de la libertad de expresión a través del cine y el audiovisual, porque estas eran las instituciones que, de alguna manera, promovían “las escasas posibilidades que tienen los países en vías de desarrollo de aprovechar sus ventajas”, en los términos previstos por la Conferencia Intergubernamental sobre aspectos institucionales, administrativos y financieros de las políticas culturales de la UNESCO.
12. Afirman que el decreto ejecutivo 1039 no contiene una debida motivación, porque la decisión de fusionar el IFAIC y el ICCA no está soportada en ningún análisis técnico de los resultados de la gestión de estas entidades, o algún instrumento que determine que no generan aporte significativo al cumplimiento de su misión. Adicionan que la fusión de las entidades especializadas sin una adecuada previsión técnica tornó problemática la gestión del sector regentado por el Ministerio de Cultura, lo que se evidencia de las cartas de renuncia de varios de sus funcionarios que denotan el caos institucional.

4.2 De la Presidencia de la República, sobre el Decreto Ejecutivo 1039

13. Con escrito de 21 de septiembre de 2021, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República señala que la expedición del decreto ejecutivo 1039 que dispuso la fusión del IFAIC y el ICCA se realizó al amparo de los artículos 147.6 de la CRE y del 45 del Código Orgánico Administrativo (“**COA**”). Alega que la CRE dota al presidente de la atribución de crear, modificar y suprimir entidades e instancias de coordinación, y que el COA habilita el medio por el cual puede ser organizada la administración pública central.
14. Señala que el decreto ejecutivo 1039 previene que las competencias y atribuciones que ejercían las instituciones fusionadas persisten en el nuevo instituto, y que los artículos de la LOC que regulaban al IFAIC y el ICCA son aplicables al IFCI, por lo que no existe ninguna reforma a la LOC por medio del decreto ejecutivo. Finalmente solicita que la demanda sea desechada al no existir violación a norma constitucional alguna, y exhorta a la Corte la aplicación del principio *in dubio pro legislatore*.
15. En el escrito de 25 de octubre de 2024, el secretario general jurídico (e) de la Presidencia de la República señaló que “a la presente fecha el Decreto Ejecutivo Nro. 1039 se encuentra derogado, por efecto de la emisión del Decreto Ejecutivo 812 de 05

de junio de 2023 y su reforma con Decreto Ejecutivo Nro. 951”, y que se ha retomado la institucionalidad establecida en los artículos 123 y 132 de la LOC.

4.3 De la parte accionante, en contra del último inciso del artículo 45 del COA

16. En su demanda, los accionantes señalan que el origen de las instituciones que conforman la administración pública central⁴ está en la CRE, en leyes o decretos ejecutivos, y que el último inciso del artículo 45 del COA habilita al presidente a modificar o extinguir a estas entidades “cualquiera sea su origen”, es decir, que podría intervenir en instituciones creadas por el legislador o el constituyente, lo que contraviene el principio de jerarquía normativa y las atribuciones contenidas en el artículo 147 de la CRE.
17. Afirman que la norma impugnada permite que el presidente reforme leyes, e incluso la CRE, únicamente con la emisión de un decreto ejecutivo emitido al amparo de la competencia para regentar la administración pública, contraviniendo los procedimientos previstos en la norma suprema para reformar las normas jerárquicamente superiores.

4.4 De la Asamblea Nacional, sobre el último inciso del artículo 45 del COA

18. En escrito de 29 de julio de 2021, el procurador judicial de la ex presidenta de la Asamblea Nacional, Guadalupe Llori Abarca, señaló que los artículos 118 a 140 de la CRE regulan la competencia y el procedimiento para emitir o reformar normas legales, y que únicamente la Asamblea Nacional tiene la competencia de legislar; en tanto que el último inciso del artículo 45 del COA desarrolla la atribución del presidente de la República para organizar y dirigir la administración pública central, prevista en el artículo 147 de la Norma Suprema, de lo que se desprende que la disposición impugnada en ningún momento le dota al presidente de la competencia de reformar leyes, ni vulnera el principio de reserva de ley.
19. Finaliza señalando que “no existe inobservancia de la norma reglada para el procedimiento de creación de ninguna disposición contenida en la impugnada ley, debido a que se ha cumplido con todo el proceso de construcción normativa, observando las disposiciones constitucionales y normativas aplicables”, por lo que solicita que la Corte considere los principios de control integral, interpretación

⁴ De conformidad con el artículo 2 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva –ERJAFE–, la administración pública central se constituye por: la Presidencia y la Vicepresidencia de la República y los órganos dependientes o adscritos a ellas, y los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos.

sistemática, *in dubio pro legislatore*, interpretación teleológica, presunción de constitucionalidad, y que deseche la demanda.

4.5 De la Presidencia de la República, sobre el último inciso del artículo 45 del COA

20. En escrito de 25 de octubre de 2024, el secretario general jurídico (e) de la Presidencia de la República señaló que el artículo 141 de la CRE consagra al presidente de la República como jefe de Estado y responsable de la administración pública, y en tal calidad, está habilitado para dirigirla en forma desconcentrada, y expedir los decretos ejecutivos necesarios para su integración, organización, regulación y control, y, asimismo, para crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación que requiera para la buena marcha de la administración pública. Alega la necesidad de mantener el último inciso del artículo 45 del COA para garantizar el correcto funcionamiento y dirección de la administración pública regentada por el presidente de la República y solicita que se deseche la demanda.

5. Consideraciones previas

21. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de las normas infra constitucionales respecto de la Constitución. Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC, y en particular de los numerales 8 y 9, tratándose de una inconstitucionalidad alegada de normas derogadas y de unidad normativa. En consecuencia, la Corte Constitucional puede hacer control de constitucionalidad de normas derogadas cuando se verifiquen los siguientes supuestos: (a) unidad normativa,⁵ o (b) efectos ultractivos.⁶
22. En el caso concreto, este Organismo verifica que respecto a la alegada inconstitucionalidad del decreto ejecutivo 1039 que dispuso la fusión del Instituto de

⁵ CCE, sentencia 055-16-SIN-CC de 26 de octubre de 2016 en la que se establece que: “el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC prevé la presunción de configuración de unidad normativa, que se produce en tres supuestos: cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa”. También puede revisarse este concepto en la sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19.

⁶ Como ha señalado esta Corte, el artículo 76.8 de la LOGJCC “[...] recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado”. Ver: Corte Constitucional, sentencia 15-18-IN/19, 02 de julio de 2019, párr. 48; sentencia 65-19-IN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 24; sentencia 13-20-IN/24, 21 de marzo de 2024, párr. 38.

Fomento de las Artes, Innovación y Creatividad, y el Instituto de Cine y Creación Audiovisual, en una sola entidad denominada "Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación" adscrita al Ministerio de Cultura y Patrimonio, el Decreto Ejecutivo 812 de 05 de julio de 2023, publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento 350 de 11 de julio de 2023 (“**decreto ejecutivo 812**”) lo derogó expresamente y dispuso que se retome la institucionalidad prevista en los artículos 123 y 132 de la LOC.⁷ De lo dicho se desprende que la norma impugnada no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico. Este decreto fue reformado por el número 951 de 05 de julio de 2023, que amplió los plazos previstos en el decreto ejecutivo 812, y cambió la sede del IFAIC a la ciudad de Quito.

23. De la información remitida por la Presidencia de la República, se observa también que el contenido del decreto ejecutivo 1039 no ha sido reproducido en otra norma, y que más bien, a través del decreto ejecutivo 812 reformado por el 951, se ha restablecido la institucionalidad establecida en los artículos 123 y 132 de la LOC, con respecto al IFAIC y al ICCA. En consecuencia, no se configura el principio de unidad normativa.
24. Respecto a los efectos ultractivos, la Corte ha señalado que estos se configuran cuando los efectos jurídicos y abstractos que se desprenden de un enunciado normativo se presentan en un tiempo posterior a su intervalo de validez en el orden jurídico.⁸ Al respecto, la Corte observa que las seis disposiciones generales, y la segunda y tercera disposiciones transitorias del decreto ejecutivo 812 regulan el proceso de transición de las instituciones, y el normal desarrollo de los compromisos y obligaciones asumidos por el IFCI, entre estos los procesos administrativos, contractuales, judiciales y extrajudiciales, así como de los distintos servicios, programas, proyectos y procesos iniciados, y la situación de los servidores públicos con nombramiento o contrato. Por

⁷ LOC, artículo 123.- Créase el Instituto de Fomento de las Artes, Innovación y Creatividades, entidad pública encargada del fomento de las artes, la innovación y la creatividad, con personería jurídica propia y competencia nacional, adscrita al ente rector de la Cultura y el Patrimonio, con capacidad de gestión financiera y administrativa; artículo 132.- El Instituto de Cine y Creación Audiovisual es una entidad pública encargada del desarrollo del cine y la creación audiovisual, con personería jurídica propia y competencia nacional, adscrita al ente rector de la Cultura y el Patrimonio, con capacidad de gestión financiera y administrativa.

⁸ Respecto a los efectos ultractivos, la Corte Constitucional los ha definido de la siguiente manera: El escenario presentado por la ley de la materia es abordado por la teoría de la norma jurídica bajo la denominación de ultractividad (...) La ultractividad o ultraactividad consiste en que un enunciado jurídico hace referencia a un tiempo posterior a su intervalo de validez (...) Un enunciado jurídico se puede referir a un tiempo posterior a su intervalo de validez, bien en su suposición, bien en su consecuencia. En el primer caso, diremos que el enunciado es ultractivo; en el segundo, que el enunciado tiene efectos ultractivos. Son enunciados ultractivos aquellos en los que el final del intervalo de subsunción es posterior al final del intervalo de validez, o en los que el intervalo de subsunción se prolonga más allá del final del intervalo de validez. Son enunciados con efectos ultractivos, aquellos en los que el tiempo del efecto es posterior al final del intervalo de validez] (CCE, sentencia 001-13-SIN-CC, caso 0037-10-IN, 28 de febrero de 2013, pág. 10; sentencia 004-14-SIN-CC, caso 0012-10-IN, 24 de septiembre de 2014, pág. 11; sentencia 3-15-IN/22, 27 de enero de 2022, párrs. 68 y 69.

lo expuesto, no se constata la existencia de efectos ultractivos que no estén previstos en las disposiciones que regulan la transición del IFCI al IFAIC y al ICCA.

25. Por lo expuesto, no procede que esta Corte realice un control abstracto de constitucionalidad del decreto ejecutivo 1039 actualmente derogado. En cuanto al último inciso del artículo 45 del COA, este se encuentra vigente, por lo que la Corte procederá a realizar el examen constitucional.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

26. La Corte Constitucional es competente para conocer la presente acción pública de inconstitucionalidad, al amparo del artículo 75 de la LOGJCC. El control abstracto de constitucionalidad se encuentra regulado por el artículo 74 de la LOGJCC, cuya finalidad es “[...] 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”.
27. En el caso concreto, los accionantes presentan cargos por el fondo en contra del último inciso del artículo 45 del COA, y de forma específica en contra de la expresión “cualquiera sea su origen”. Alegan que el artículo impugnado otorga atribuciones al presidente de la República para reformar a través de un decreto ejecutivo la institucionalidad creada por el legislador, e incluso por el constituyente, quebrantando el principio de jerarquía normativa y las atribuciones conferidas al presidente de la República, establecidas en el artículo 147 de la Norma Fundamental. De su parte, la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República afirman que el último inciso del artículo 45 del COA desarrolla la atribución del presidente de la República para organizar y dirigir la administración pública central prevista en el artículo 147 de la norma suprema exclusivamente, y que dicha norma legal no contiene ninguna habilitación para reformar la Constitución, que puede ser reformada a través de los artículos 441 y 442. Además, señala que dicha competencia podría afectar el artículo 133 del texto constitucional.
28. A la luz del cargo y descargo, esta Corte procederá a verificar si por el fondo, la norma impugnada es incompatible con los artículos 133, 441 y 442 de la Constitución, al permitir que las instituciones que conforman la administración pública central, creadas por ley o por la propia CRE, puedan ser suprimidas a través de un decreto ejecutivo, para lo cual se plantea el siguiente problema jurídico:

6.1.¿El inciso final del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo es incompatible con los artículos 133, 441 y 442 de la Constitución, por otorgar al

presidente de la República la atribución de suprimir o reformar instituciones que conforman la administración pública central creadas por ley o por la Constitución, a través de decretos ejecutivos?

29. En este apartado, la Corte declara la constitucionalidad condicionada del último inciso del artículo 45 del COA, con efectos erga omnes, en tanto se interprete que: “Cuando las entidades que conforman la administración pública central hayan sido creadas por la Constitución o la ley, la potestad de organización del Presidente de la República únicamente se aplicará para la reforma o modificación de la configuración interna, conforme a lo dispuesto en la norma que las creó, no siendo posible suprimirlas”, toda vez que los artículos 133, 441 y 442 de la Constitución no facultan al presidente de la República a suprimir instituciones creadas por la Constitución o la ley, a través de la emisión de un decreto ejecutivo.
30. Como punto de partida del análisis, es necesario señalar que los artículos 441 y 442 establecen que la reforma de la CRE se realiza a través de los procedimientos de enmienda y reforma parcial. Asimismo, el artículo 133 prevé que la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la CRE tienen reserva de ley orgánica.
31. De otra parte, el artículo 225 de la CRE establece, de forma amplia, las entidades que conforman el sector público, de las cuales, únicamente los organismos y dependencias de la Función Ejecutiva, y los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado están regentados por el presidente de la República, habida cuenta que las demás entidades corresponden a las otras cuatro funciones del Estado, o a los gobiernos autónomos descentralizados, cuya rectoría no corresponde al Ejecutivo.
32. En adición, el artículo 141 de la CRE, que se refiere a la organización de la Función Ejecutiva, señala que esta “está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”.
33. En el artículo 45 del COA, el legislador establece las entidades que conforman la administración pública central, de la siguiente manera:
1. La Presidencia y Vicepresidencia de la República
 2. Los ministerios de Estado
 3. Las entidades adscritas o dependientes

4. Las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central.
34. Finalmente, el artículo 2 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva prevé que esta función del Estado se encuentra conformada por la administración pública central y la administración pública institucional, siendo de interés dentro de esta acción pública de inconstitucionalidad de norma la primera, que, a decir del referido estatuto, está integrada por: a) La Presidencia y la Vicepresidencia de la República y los órganos dependientes o adscritos a ellas; y, b) Los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos.
35. Si bien en el ordenamiento jurídico no existe una definición explícita de la administración pública central, de las disposiciones mencionadas es posible entender que esta está constituida por aquella institucionalidad regentada por el presidente de la República, en el marco de las competencias de la Función Ejecutiva.
36. Ahora bien, los artículos que preceden configuran la administración pública central con entidades creadas por: (i) la Constitución, tales como la Presidencia y Vicepresidencia de la República; (ii) la ley, tal como ocurre en el presente caso con el IFAIC y el ICCA, mediante la LOC (artículos 123 y 132), adscritos al Ministerio de Cultura y Patrimonio; y (iii) los decretos ejecutivos, como es el caso del Ministerio de Cultura y Patrimonio, que fue creado mediante decreto ejecutivo 5 publicado en el Registro Oficial 22 de 14 de febrero de 2007, reformado por el decreto ejecutivo 1507 publicado en el Registro Oficial Suplemento 960 de 23 de mayo de 2013.
37. En el caso concreto, los cargos y descargos versan sobre la presunta incompatibilidad entre la norma impugnada, esto es, el último inciso del artículo 45 del COA que prescribe que el presidente de la República puede: “crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, **cualquiera sea su origen**, mediante decreto ejecutivo en el que se determinará su adscripción o dependencia” (énfasis añadido), y el artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE, que prevé entre las atribuciones del presidente de la República, las siguientes: (5) dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control, y (6) crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación, por habilitar al presidente de la República a reformar la ley y la Constitución a través de decretos ejecutivos.
38. A efecto de atender los cargos y descargos, es necesario: (i) identificar cuáles de estas atribuciones previstas en la norma impugnada han de ejercerse conforme al principio de paralelismo de las formas jurídicas, que previene que las cosas se deshacen como se hacen, y cuáles no, y (ii) considerar que la interpretación de las facultades previstas

en los numerales 5 y 6 del artículo 147 de la Constitución también debe ser congruente con el principio de jerarquía normativa, establecido en el artículo 425 de la CRE, reserva legal orgánica, establecido en el artículo 133, y reforma constitucional de los artículos 441 y 442. Dicho artículo, ubica a los decretos ejecutivos en un rango inferior a las leyes, orgánicas u ordinarias, y a la norma suprema.

39. En la sentencia 24-21-IN/24, en la que se analizó la presunta inconstitucionalidad del decreto ejecutivo por el cual se escindió el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Dr. Leopoldo Izquieta Pérez”, que fue creado mediante un decreto legislativo expedido por el Congreso Nacional el 25 de septiembre de 1941, la Corte señaló que:

Es importante destacar que si bien, en derecho las cosas se deshacen como se hacen, se precisa que el proceso de escisión estipulado en el decreto ejecutivo 1290, no extingue o elimina al Instituto Izquieta Pérez, sino únicamente divide y distribuye sus atribuciones; y, sin que esto constituya un análisis de constitucionalidad formal, **si es que estuviera eliminándose dicha institución, se requeriría de la emisión de la norma legal correspondiente**, por ende, dicha actuación está comprendida dentro de las facultades reglamentarias de la función ejecutiva (énfasis añadido).⁹

40. De la sentencia citada deviene que el referido principio atañe a la atribución de la supresión o extinción de instituciones; en tanto que la modificación o reforma de la organización de las instituciones está comprendida dentro de la competencia normativa, o de la potestad reglamentaria de la Función Ejecutiva. Este aserto es relevante a efecto de determinar el alcance material de la norma impugnada, y si este contraviene la Constitución.
41. Tratándose de la modificación o supresión de las entidades de la administración pública central creadas a través de **decreto ejecutivo**, no se identifica que exista contravención con los artículos 133, 441 y 442 de la CRE, por cuanto el principio de paralelismo de las formas jurídicas está resguardado, toda vez que sería a través de un instrumento jurídico de la misma jerarquía que el presidente de la República actuaría sobre estas instituciones.
42. En cuanto a la **supresión** de instituciones creadas por la **Constitución o la ley**, conforme al principio de paralelismo de las formas jurídicas antes mencionado, y a lo señalado en la sentencia referida en el párrafo 38 *supra*, esto sólo podría operar a través de un instrumento jurídico que goce de la misma jerarquía. En complemento, la supresión de instituciones cuyo origen provenga de la Constitución implicaría su reforma, inobservando para este efecto los procedimientos expresamente previstos en los artículos 441 y 442 de la Norma Fundamental.

⁹ CCE, sentencia 24-21-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 40.

43. Respecto a la **modificación de la configuración interna** de las entidades creadas por la **Constitución**, el artículo 133 de la CRE prevé que la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Norma Suprema está consignada a las leyes orgánicas, de ello que, en estos casos, el presidente de la República está limitado por las disposiciones legales. En cuanto a la **organización de las instituciones creadas por la ley**, el presidente de la República estaría habilitado a hacerlo en la medida que se salvaguarden las condiciones mínimas previstas en el instrumento jurídico que las creó, y su existencia.
44. En este sentido, las instituciones que conforman la administración pública central, cuya creación ha sido dispuesta a través de la ley o de la CRE, sólo podrían ser suprimidas por normas de la misma jerarquía, a efecto de resguardar los principios de separación de poderes y del paralelismo de las formas jurídicas, de lo que deriva que la atribución del presidente de la República prevista en el último inciso del artículo 45 del COA para extinguir entidades públicas, encuentra un límite cuando se tratan de instituciones creadas a través de una norma jerárquicamente superior a los decretos ejecutivos.
45. En lo que atañe a la modificación de la organización interna de instituciones creadas por la ley o la CRE, bien podría el presidente de la República actuar a través de decretos ejecutivos, en tanto no altere las condiciones mínimas dispuestas en el instrumento jurídico que las creó.
46. Por lo expuesto, esta Corte considera que el último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo es constitucional, siempre que, tratándose de entidades de administración pública central creadas por la Constitución o la ley, la potestad de organización del presidente de la República únicamente se aplique para la modificación de la organización interna, conforme a lo dispuesto en la norma que las creó, no siendo posible suprimirlas. Esta constitucionalidad condicionada surtirá efectos a futuro.

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 **29-21-IN**.
2. Declarar la constitucionalidad condicionada del último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo, de tal forma que la frase “cualquiera sea su

origen” será constitucional siempre que, tratándose de entidades de administración pública central creadas por la Constitución o la ley, la potestad de organización del Presidente de la República únicamente se aplique para la modificación de la organización interna, conforme a lo dispuesto en la norma que las creó, no siendo posible suprimirlas.

3. Notifíquese a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado con esta sentencia, quienes la difundirán, para conocimiento de las entidades de la administración pública central, a través de sus medios de comunicación institucionales, por el término de 15 días contados a partir de la notificación.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 29-21-IN/24****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), se formula el presente voto salvado a la sentencia 29-21-IN/24, emitida en sesión ordinaria del día 21 de noviembre de 2024 (“**voto de mayoría**” o “**sentencia de mayoría**”).
2. El voto de mayoría resolvió declarar la constitucionalidad condicionada del último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo (“**COA**”), de tal forma que la frase “cualquiera sea su origen” será constitucional siempre que, tratándose de entidades de administración pública central creadas por la Constitución o la ley, la potestad de organización del Presidente de la República únicamente se aplique para la modificación de la organización interna, conforme a lo dispuesto en la norma que las creó, no siendo posible suprimirlas.
3. A fin de justificar lo decidido, la sentencia de mayoría sostuvo que las instituciones que conforman la administración pública central, cuya creación ha sido dispuesta a través de la ley o de la CRE, sólo podrían ser suprimidas por normas de la misma jerarquía, a efecto de resguardar los principios de separación de poderes y del paralelismo de las formas jurídicas, de lo que deriva que la atribución del presidente de la República prevista en el último inciso del artículo 45 del COA para extinguir entidades públicas, encuentra un límite cuando se trata de instituciones creadas a través de una norma jerárquicamente superior a los decretos ejecutivos¹.
4. Frente a lo expresado, la jueza constitucional que suscribe este voto particular expone su disidencia con base en los siguientes argumentos:
5. La Corte Constitucional en la sentencia 69-20-IN/24 ya abordó la potestad organizativa y directiva de la Presidencia de la República y expresamente argumentó que las disposiciones constitucionales tienen potestad para suprimir “ministerios y otras entidades”, “cualquiera sea su origen”:

[L]a o el presidente de la República se encuentra plenamente facultado por la normativa constitucional y legal para expedir los decretos que sean necesarios en orden a dirigir la administración [...] concretamente, las disposiciones constitucionales reconocen la atribución del Ejecutivo para crear, modificar y suprimir ministerios u otras entidades.²

¹ Voto de mayoría, párrafo 44.

² CCE, sentencia 69-20-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 93.

Por lo tanto, en ejercicio de esta potestad organizativa y directiva, la o el presidente de la República está autorizado para “crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo [...]”.³
[Énfasis añadido]

6. Adicionalmente, es necesario tener en consideración que uno de los argumentos del voto de mayoría para desarrollar la constitucionalidad condicionada que propone, pasa por dotar al “principio de paralelismo de las formas jurídicas” de un rango constitucional. Acerca de este punto, debe hacerse notar que, pese a ser una concepción más o menos extendida la idea de que las cosas en el derecho se deshacen bajo el mismo contexto formal en que el fueron estatuidas; lo cierto es que dicha idea no es absoluta y más bien encuentra limitaciones justificadas. Por ejemplo, la mayoría de actos jurídicos, bilaterales o unilaterales, que nacen de la mera voluntad del sujeto o de las partes, concluyen, por regla general, no por otra mera manifestación de voluntad –lenguaje– sino por el cumplimiento de ciertas actuaciones en el mundo, tales como la ejecución de prestaciones, la toma en posesión de una propiedad, la muerte, entre otras; o, de la intervención de un operador de justicia, v. gr. declaración de nulidad del acto, declaración de incumplimiento, etc. Esta relativización del “principio de paralelismo de las formas jurídicas” también puede verificarse en los actos normativos, que, si bien surgen del ejercicio de competencias normativas y de un procedimiento de configuración, pueden ser derogadas o suprimidas mediante otro tipo de procesos y en ejercicio de competencias de otra naturaleza, como es el caso del propio control constitucional, a través del cual es posible derogar normas por contrariar el contenido de la CRE, sin que haga falta replicar el procedimiento de su creación–paralelismo.
7. En tal sentido, la jueza que suscribe este voto salvado hace notar que la sentencia de mayoría obvió el carácter relativo del paralelismo de las formas jurídicas y construyó, en gran medida, su argumentación en sujeción a una concepción que conforme se evidenció en el párrafo precedente no es una regla general en los procesos de creación–derogación de los actos o instituciones del Derecho.
8. Finalmente, es importante hacer notar que el voto de mayoría razonó que bajo el esquema de jerarquía constitucional del artículo 425 de la CRE, “los decretos ejecutivos [se encuentran] en un rango inferior a las leyes, orgánicas u ordinarias, y a la norma suprema” (párr. 38 del voto de mayoría). Al respecto, es pertinente resaltar que el artículo 425 de la CRE no puede ser visto únicamente como una enunciación prelativa de normas jurídicas, sino que debe ser interpretado integralmente con sustento en el principio de competencias, en razón del cual no prevalecen las normas por encontrarse enunciadas de forma primera dentro de un catálogo lineal, sino con sustento en quién es la autoridad con la potestad constitucional para regular la materia

³ *Ibid.* Párr. 92.

a la que refiere la norma. Caso contrario, de obviarse el principio de competencia, esquemas como el del modelo de gobierno descentralizado y autónomo, como el que propone la CRE, sería inviable, puesto que en la lista del artículo 425 de la CRE las ordenanzas –actos normativos de los GADS- se encuentran luego de las leyes; motivo por el cual, de seguir únicamente el principio de “jerarquía”, los gobiernos autónomos descentralizados (**GADs**), en la práctica, no tendrían materia para regular cuando aquello haya sido desarrollado por una ley, haciendo prácticamente imposible la práctica de una descentralización normativa.

9. Bajo esta lógica, en aras de una aplicación lineal del principio de jerarquía normativa, el voto de mayoría no se detiene en el hecho de que los numerales 5 y 6 del artículo 147 de la CRE dotan a la presidenta o presidente de la República con la competencia de “[d]irigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control”; y, de “[c]rear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación”.
10. No obstante, incluso siguiendo el criterio del voto de mayoría, esto es, que la Presidencia de la República requeriría de una norma legal ordinaria u orgánica para suprimir instituciones administrativas creadas por actos normativos con este rango, debe tenerse en cuenta que, precisamente la norma objeto de la presente acción pública de inconstitucionalidad, como es el artículo 45 del Código Orgánico Administrativo goza de dicho rango al configurar una ley orgánica. En esta línea, en la medida que es una norma legal orgánica la que autoriza a la presidencia de la República para que “[e]n ejercicio de la potestad de organización, la o el Presidente de la República puede crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo en el que se determinará su adscripción o dependencia” [Énfasis añadido], no se confirmaría la eventual infracción del principio de jerarquía a la que alude la sentencia de mayoría.
11. En este sentido, el límite que tendría la presidenta o el presidente de la República, en su competencia para suprimir entidades de la Función Ejecutiva, serían aquellas instituciones que gozan de revestimiento constitucional, so riesgo de que la presidenta o el presidente de la República pueda alterar por sí mismo la estructura orgánica del Estado.
12. Por los argumentos expuestos presento este voto salvado a la sentencia de mayoría.

HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 29-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 26 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2921IN-762b5

**Caso Nro. 29-21-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes veintinueve de noviembre de dos mil veinticuatro y el día lunes dos de diciembre de dos mil veinticuatro respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 29-21-IN/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 09 de enero de 2025.

VISTOS: Agréguese al proceso el recurso de aclaración y ampliación presentado el 09 de diciembre de 2024 por la Presidencia de la República. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 09 de enero de 2025, dentro de la causa **29-21-IN**, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 29 de abril de 2021, Manuel Eduardo Sarmiento Torres y otros (“**accionantes**”)¹ presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo, en contra del Decreto Ejecutivo 1039 de 08 de mayo de 2020 (“**decreto ejecutivo 1039**”) expedido por el Presidente de la República Lenin Moreno Garcés, publicado en el Registro Oficial Suplemento 209 de 22 de mayo de 2020, y del último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo, publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento 31 de 07 de julio de 2017.
2. El 21 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 29-21-IN/24, en la que aceptó parcialmente la acción de inconstitucionalidad de norma y declaró la constitucionalidad condicionada de la frase “cualquiera sea su origen”, contenida en el último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo (“**COA**”). La decisión fue notificada el 03 de diciembre de 2024 por la Secretaría General de la Corte Constitucional.
3. El 09 de diciembre de 2024, el secretario general jurídico –encargado– de la Presidencia de la República, Stalin Santiago Andino González (“**recurrente**”), presentó una solicitud de aclaración y ampliación de la sentencia 29-21-IN/24 para que se “[...] aclare por qué, conociendo la procedencia de fondo respecto de la acción por incumplimiento de sentencia constitucional, optó por la línea fácil de encontrar la omisión de una formalidad para inadmitirla por improcedencia de forma”.

¹ La demanda fue presentada por: Manuel Eduardo Sarmiento Torres, miembro del Grupo de investigación: Observatorio de Políticas y Economía de la Cultura; Maritza Daniela Ribadeneira Alvarado, miembro de la Colectiva Mujeres Acción; Juan Sebastián Cordero Espinosa, Pavel Álvaro Quevedo Ullauri, Ana Cristina Barragán Carrión, Javier Andrés Andrade Morales, María Fernanda Restrepo Arismendi, Juan Martín Cueva Armijos, miembros de la Asociación de Directores y Guionistas de Cine Independiente del Ecuador; Juan Martín Cueva, Daniel Yépez Brito, Marcela Carolina Camacho Pardo, miembros de la Asociación de Documentalistas del Ecuador; Jenny Patricia Yallico Yumbay, en representación de la Asociación de Creadores del Cine y Audiovisual de Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Montubios, Afroecuatorianos y del AbyaYala; Ami Tabita Penagos Herrera, en representación de la Asociación Ecuatoriana de Técnicos Cinematográficos; Esteban Patricio Coloma Gudiño, en representación de la Cooperativa Audiovisual COOPDOCS; Ernesto Xavier Landín Benítez, Karina Elizabeth Villavicencio Moncayo, en representación de la Corporación Cultural GALA, y Pablo José Mogrovejo Jaramillo por sus propios derechos.

2. Oportunidad

4. La sentencia fue notificada el 03 de diciembre de 2024 y la petición de aclaración y ampliación se presentó el 09 de diciembre de 2024, de lo que se colige que esta solicitud fue presentada dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (CRSPCCC),² por lo que es oportuna.

3. Fundamentos de la solicitud

5. En el escrito del recurso de aclaración y ampliación, el recurrente solicita que se **aclare** lo siguiente:

- 5.1. En el resumen de la sentencia se precisa que la constitucionalidad condicionada de la frase “cualquiera sea su origen” contenida en el último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo se extiende a las instituciones creadas en la Constitución; no obstante, en el texto de la sentencia se refiere a las instituciones creadas por la Constitución o la ley, por lo que solicita que se aclare que los efectos de la sentencia 29-21-IN/24 solo se extienden a las instituciones creadas por la Constitución y no a las creadas por ley.
- 5.2. Luego de transcribir algunos párrafos de las sentencias 24-21-IN/24 y 69-20-IN/24, requiere que se aclare ¿por qué la Corte Constitucional ha condicionado la constitucionalidad del artículo 45 del COA a las instituciones creadas por ley, cuando en sus precedentes jurisprudenciales 24-21-IN/24 y 69-20-IN/24 ha sido clara en reiterar que la potestad presidencial prevista en el artículo 147, numerales 5 y 6 de la CRE, es lo suficientemente amplia para crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación necesarias, sin que se contraponga con la reserva legal prevista en el artículo 133, numeral 1 de la CRE, que únicamente se refiere a entidades creadas por la Constitución? Y solicita que la Corte precise que la limitación prevista en la sentencia 29-21-IN/24 sólo recae sobre entidades y organismos creados por la Constitución.
- 5.3. Que se aclare el alcance del principio de paralelismo de las formas jurídicas aplicado al caso *sub judice*, a la luz de su propia jurisprudencia, en la que se ha señalado que este principio no es absoluto.

² CRSPCCC, artículo 40 “De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”. Para el conteo de términos se consideró el feriado local de 06 de diciembre de 2024, en la ciudad de Quito D.M.

- 5.4. Que se explique por qué la Corte se separa del criterio contenido en la sentencia 69-20-IN/24, en el que se señaló que el presidente de la República se encuentra facultado por la normativa constitucional y legal para expedir los decretos ejecutivos necesarios para dirigir la administración pública, y crear, modificar y suprimir ministerios u otras entidades.
- 5.5. Aduce que la sentencia 29-21-IN/24 no cuenta con motivación suficiente para justificar su apartamiento de los criterios auto-vinculantes contenidos en las sentencias 24-21-IN/24 y 69-20-IN/24.
6. Asimismo, el recurrente solicita que se **amplíe** la sentencia en el sentido de que

En casos de escisión y reestructuración total de las instituciones, inclusive creando nuevas entidades, siempre que se mantengan las competencias previstas en la Constitución y/o en la ley, no se limitará la potestad constitucional del Presidente de la República, como Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública para ejercer la función ejecutiva, dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir cuanto decreto ejecutivo resulte necesario para la integración, organización, regulación y control de la administración pública central (Art. 147, núm. 5, CRE); para lo cual, la norma constitucional reconoce de manera expresa la potestad presidencial de crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación (Art. 147, numeral 6, CRE).

4. Análisis de la solicitud

7. La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 440, establece que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. Por su parte, el artículo 40 del CRSPCCC contempla la posibilidad de solicitar ampliación y aclaración de las sentencias y dictámenes.
8. La Corte Constitucional estableció que la **ampliación** tiene por objeto subsanar omisiones de pronunciamiento, si la sentencia no resuelve todos los asuntos; en tanto, que la **aclaración** procede ante la identificación precisa de la oscuridad en el contenido de la resolución. Así, tanto el pedido de ampliación como el de aclaración son concebidos como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias.³ En cuanto a las partes oscuras o de difícil comprensión, estas pueden ser ampliadas en aquellos casos en los que se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos. En ningún caso, la aclaración o ampliación pueden modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional.⁴

³ CCE, sentencia 42-22-IS/24, 28 de febrero de 2024.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, auto de aclaración y ampliación de la Sentencia 1149-19-JP/21, párr. 11; Sentencia 045-13-SEP-CC, Caso 0499-11-EP, 31 de julio de 2013.

9. De los párrafos 5.1 a 5.5 *supra* se desprende que las aclaraciones requeridas por el recurrente se sintetizan en los siguientes puntos:
- 9.1. Que se precise que los efectos de la sentencia 29-21-IN/24 solo se extienden a las instituciones creadas por la Constitución, y no a las creadas por ley.
- 9.2. Que se precise por qué la Corte Constitucional ha condicionado la constitucionalidad del artículo 45 del COA a las instituciones creadas por ley, contrariando lo resuelto en las sentencias 24-21-IN/24 y 69-20-IN/24.
- 9.3. Que se precise el alcance del principio de paralelismo de las formas jurídicas aplicado al caso *sub judice*.
10. Respecto al cargo descrito en el punto 9.1, la sentencia 29-21-IN/24 declara la constitucionalidad condicionada del último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo, sin que se aprecie la existencia de oscuridad o falta claridad en el texto. Al respecto, se estableció:

En cuanto a la *supresión* de instituciones creadas por la *Constitución o la ley*, conforme al principio de paralelismo de las formas jurídicas antes mencionado, y a lo señalado en la sentencia referida en el párrafo 38 *supra*, esto sólo podría operar a través de un instrumento jurídico que goce de la misma jerarquía. En complemento, la supresión de instituciones cuyo origen provenga de la Constitución implicaría su reforma, inobservando para este efecto los procedimientos expresamente previstos en los artículos 441 y 442 de la Norma Fundamental.

11. En lo que se refiere a la potestad presidencial para reformar o modificar los órganos o entidades de la administración pública central, el alcance de los efectos de la sentencia se concreta en el punto 2 del apartado 7 correspondiente a la decisión, que se expone a continuación, sin que se identifique que exista oscuridad en su texto

Declarar la constitucionalidad condicionada del último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo, de tal forma que la frase “cualquiera sea su origen” será constitucional siempre que, tratándose de entidades de administración pública central creadas por la Constitución o la ley, la potestad de organización del Presidente de la República únicamente se aplique para la modificación de la organización interna, conforme a lo dispuesto en la norma que las creó, no siendo posible suprimirlas.

12. En la solicitud de aclaración que se describe en el punto 9.2, el recurrente afirma que las sentencias 24-21-IN/24 y 69-20-IN/24 constituyen precedentes jurisprudenciales de los cuales la Corte se apartó “de forma incomprensible”. Refiere algunos párrafos de esas decisiones que, a su criterio, tendrían un sentido distinto al contenido en la sentencia cuya aclaración se requiere. Al respecto, la Corte observa:

- 12.1.** Que, al resolver el recurso de aclaración, no le corresponde examinar cargos no alegados por las partes en el proceso y menos aún pronunciarse sobre otras decisiones emitidas por este Organismo, que no forman parte del proceso, sino únicamente debe examinar si en la decisión existen puntos oscuros o dudosos que requieran ser dilucidados.
- 12.2.** Para la mejor comprensión de la decisión judicial, es menester precisar que los casos referidos por el recurrente no versan sobre la supresión de entidades u órganos creados por la Constitución o la ley, entendida esta como la extinción de la vida jurídica de una institución pública, y de sus competencias y atribuciones. En el caso 24-21-IN, la Corte analizó un decreto ejecutivo que escindió el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Dr. Leopoldo Izquieta Pérez” en el Instituto Nacional de Salud Pública e Investigaciones INSPI, y la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ARCSA; en tanto que en el caso 69-20-IN analizó la fusión del Ministerio del Ambiente MAE y la Secretaría del Agua SENAGUA, dispuesta en los Decretos Ejecutivos 1007 y 1028. En ambos casos, las competencias y atribuciones de las entidades escindidas o fusionadas fueron asumidas por otras instituciones. Lo expuesto se corrobora del texto mismo de las sentencias referidas por el recurrente.⁵ De ello se desprende que, aun cuando las sentencias no constituyen cosa juzgada constitucional sobre la inconstitucionalidad demandada del último inciso del artículo 45 del COA, estas no han sido contrariadas por lo resuelto en la sentencia 29-21-IN.
- 13.** De lo expuesto en los párrafos que preceden, la Corte concluye que no existen aspectos oscuros o dudosos que dilucidar, y tampoco se verifica un alejamiento de los precedentes alegados por el recurrente.
- 14.** En cuanto a la aclaración solicitada que consta en el párrafo 9.3. *supra*, respecto al alcance del principio del paralelismo de las formas, la Corte señaló en el párrafo 40 de la sentencia que “el referido principio atañe a la atribución de la supresión o extinción de instituciones”, y en el párrafo 42 se precisó que “[e]n cuanto a la *supresión* de instituciones creadas por la *Constitución o la ley*, conforme al principio de paralelismo de las formas jurídicas antes mencionado, y a lo señalado en la sentencia referida en el párrafo 38 *supra*, esto sólo podría operar a través de un instrumento jurídico que goce de la misma jerarquía”. De allí que la Corte no identifica que exista oscuridad

⁵ La sentencia 24-21-IN señala que “el proceso de escisión estipulado en el decreto ejecutivo 1290, no extingue o elimina al Instituto Izquieta Pérez, sino únicamente divide y distribuye sus atribuciones” y a continuación se indica que “si es que estuviera eliminándose dicha institución, se requeriría de la emisión de la norma legal correspondiente”. De su parte, la sentencia 69-20-IN precisa en su párrafo 79 que “a través de los decretos impugnados no se modificaron las competencias asignadas por mandato constitucional y legal a la institución encargada de administrar y gestionar este recurso estratégico”.

respecto al alcance del principio del paralelismo de las formas en el razonamiento vertido, que deba ser aclarado, por lo que la petición debe ser negada.

15. Sobre solicitud de ampliación formulada por el recurrente, descrita en el párrafo 6 supra, esta no explicita si dentro de la sentencia 29-21-IN/24 existe algún punto de la controversia que no haya sido atendido por la Corte. Por el contrario, denota su inconformidad con la decisión, y la pretensión de que la Corte altere la decisión emitida. Sobre este punto, se enfatiza que al resolver la aclaración y ampliación no es procedente que esta Corte modifique una decisión emitida por este Organismo, por lo que su pedido deviene en improcedente.
16. Por las razones expuestas, considerando que el recurrente no presenta argumentos que permitan identificar la existencia de puntos oscuros, o falta de claridad en la sentencia 29-21-IN/24 que amerite ser aclarada, así como tampoco se ha evidenciado que la Corte haya omitido pronunciarse sobre alguno de los puntos controvertidos en el caso, se niega la solicitud de aclaración y ampliación presentada en contra de la sentencia 29-21-IN/24, dictada por este Organismo el 21 de noviembre de 2024.

5. Decisión

17. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones expresadas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
 1. **Negar** el pedido de aclaración y ampliación presentado por el recurrente.
 2. Disponer que las partes estén a lo ordenado en la sentencia 29-21-IN/24.
 3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y un voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien señaló “*yo voté salvado en la sentencia principal, presentaré un voto salvado oral*”, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 53-21-IN/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

CASO 53-21-IN

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

SENTENCIA 53-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de las disposiciones reformativas novena y décimo quinta del Decreto Ejecutivo 1113 que contiene el Reglamento General a la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, al constatar que no son contrarias al objeto y naturaleza constitucional del sector económico popular y solidario (art. 283 CRE).

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de agosto de 2021, José Barreto García y Héctor Carrillo Cunalata, representantes de 170 cooperativas de vivienda activas agremiadas en la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (“**FENACOV**”) y en la Unión de Organizaciones Sociales (“**accionantes**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma en contra de los artículos 4 y 11, y las disposiciones reformativas primera, segunda, tercera, cuarta, séptima, novena, décimo quinta y disposición derogatoria primera del Decreto Ejecutivo 1113 de 27 de julio de 2020, que contiene el Reglamento General de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación (“**RGLOEI**”), publicada en el Registro Oficial 260, de 4 de agosto de 2020.
2. El 15 de octubre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la acción y dispuso a la Presidencia de la República (“**presidencia**”), al Ministerio de Economía y Finanzas (“**MEF**”) y al Procurador General del Estado (“**PGE**”), que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas. Además, dispuso a la presidencia que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada.
3. El 24 y 25 de noviembre de 2021, el MEF y la presidencia de la República, respectivamente, remitieron el informe solicitado.

¹ Conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce; y el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

4. El 17 de febrero de 2022, el caso fue resorteado y la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz. El 8 de enero de 2024, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la presente causa y dispuso a la presidencia y al MEF que actualicen los informes con los que intervinieron defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.
5. El 15 y 16 de enero de 2024, la presidencia de la República y el MEF, respectivamente, se ratificaron en su informe anterior.
6. El 9 de abril de 2024, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz convocó a audiencia pública que se llevaría a cabo el 17 de abril de 2024.
7. El 16 de abril de 2024, FENACОВI solicitó el diferimiento de la audiencia, debido a los cortes de energía eléctrica. En la misma fecha, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz difirió la audiencia para el 1 de mayo de 2024 a las 10h30. En dicho día y hora se llevó a cabo la diligencia.²
8. El 16 de mayo de 2024, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (“SEPS”) remitió a esta Corte Constitucional la información que fue solicitada en la audiencia pública.³

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, número 2 de la Constitución de la República (“CRE”) y los artículos 75, número 1 letra d, 98 y 191.2.a de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

10. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de los artículos 4 y 11, así como de las disposiciones reformativas primera, segunda, tercera,

² A la audiencia pública compareció la FENACОВI, presidencia de la República, MEF, PGE y en calidad de *amicus curiae* compareció la SEPS y Carlos Peñaloza Moya, procurador común de los socios de las cooperativas de vivienda.

³ En este escrito, la SEPS remitió información respecto del objeto social, requisitos y procedimientos de constitución, proceso de liquidación, denuncias o reclamos presentados por las cooperativas de vivienda, frente a la emisión de resoluciones de liquidación y las acciones jurisdiccionales propuestas por las cooperativas de vivienda.

cuarta, séptima, novena, décimo quinta y disposición derogatoria primera del RGLOEI (“**normas impugnadas**”). Estas normas establecen:

Art. 4.- Mecanismo para la designación de los miembros del Consejo Nacional para el Emprendimiento e Innovación: Los representantes de los siguientes miembros del CONEIN serán electos de la siguiente manera:

1. Los miembros del Comité Empresarial Ecuatoriano -CEE- pertenecientes al sector de la producción designarán a su representante;
2. El presidente de la Asamblea y los seis representantes de Universidades, Escuelas Politécnicas e Institutos de Educación Superior públicos en el Directorio Ejecutivo de la Asamblea del Sistema de Educación Superior -ASESEC- designarán a su representante; y,
3. El vicepresidente de la Asamblea y los dos representantes de Universidades, Escuelas Politécnicas e Institutos de Educación Superior privados en el Directorio Ejecutivo de la Asamblea del Sistema de Educación Superior -ASESEC- designarán a su representante.

Los representantes durarán dos (2) años en sus funciones y podrá ser reelegidos para la misma representación por una sola vez.

Art. 11.- De la conformación del Consejo Consultivo de Emprendimiento e Innovación: El Consejo Consultivo de Emprendimiento e Innovación estará conformado de la siguiente manera:

1. Las cámaras de industrias estarán representadas por la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador;
2. Las cámaras de turismo estarán representadas por la Federación Nacional de Cámaras de Turismo del Ecuador;
3. Las cámaras de comercio estarán representadas por la Federación Nacional de Cámaras de Comercio del Ecuador;
4. El sector artesanal estará representado por la Federación Nacional de Cámaras Artesanales;
5. El sector de la Economía Popular y Solidaria tendrá un representante por parte de las Confederaciones Nacionales de los Organismos de Integración de la Economía Popular y Solidaria;
6. La banca pública tendrá un representante que será designado en conjunto por la Corporación Financiera Nacional B.P. y BanEcuador B.P.;
7. La banca privada tendrá un representante que será designado por los bancos privados y cooperativas de ahorro y crédito, miembros de la Red de Instituciones Financieras de Desarrollo -RFD-; y,

8. Las organizaciones de apoyo al emprendimiento e innovación estarán representadas por la Alianza para Emprendimiento e Innovación -AEI-.

Disposición reformativa primera. - Sustitúyase el artículo 13 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, por el siguiente:

Art. 13.- Transformación.- La transformación es el acto jurídico que modifica el objeto social de una organización, subsistiendo la personalidad. Una organización de la economía popular y solidaria, dentro de su propio sector, puede transformarse en otra organización, regida por la Ley, previo informe favorable y autorización de la Superintendencia.

La transformación no disuelve ni extingue ni altera la existencia como persona jurídica, ni modifica sus derechos y obligaciones. Le otorga las facultades y le impone las exigencias y limitaciones propias de la especie adoptada.

La Superintendencia establecerá los requisitos para el procedimiento de transformación.

Disposición reformativa segunda.- Sustitúyase el artículo 14 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, por el siguiente:

Art. 14.- Disolución y Liquidación Voluntaria.- Las organizaciones de la economía popular y solidaria, se disolverán y liquidarán por voluntad de sus integrantes, expresada con el voto secreto de al menos las dos terceras partes de los integrantes, en la Asamblea que sea debidamente convocada para el efecto, por las causales legales y reglamentarias, aplicando el procedimiento establecido en este reglamento; y, las normas que para el efecto expida la Superintendencia.

Disposición reformativa tercera.- Sustitúyanse los numerales 3 y 5 del artículo 29 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, por los siguientes:

3. Remover a los miembros de los consejos de administración y vigilancia con causa justa, en cualquier momento y con el voto secreto de la mitad más uno de sus integrantes; previo debido proceso garantizado en la normativa interna de la entidad;

5. Aprobar o rechazar los estados financieros y los informes de los consejos y de Gerencia. El rechazo de los informes de gestión implica el inicio de un procedimiento interno para la remoción del directivo o directivos responsables, con el voto de más de la mitad de los integrantes de la asamblea;

Disposición reformativa cuarta. - En el primer inciso del artículo 31 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, elimínese la frase "o Gerente"

Disposición reformativa séptima. - Sustitúyase el artículo 55 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, por el siguiente:

Art. 55.- Resolución de la Superintendencia.- La Superintendencia podrá resolver, de oficio o a petición de parte, en forma motivada, la disolución y consiguiente liquidación

de una organización bajo su control, por las causales previstas en la Ley o una de las siguientes:

1. Por la reducción del número de socios a menos del mínimo legal;
2. Por no mantener un patrimonio igual o superior al capital social mínimo requerido para su adecuación o constitución;
3. Por incumplimiento del objeto social principal. La realización solo de una o varias de las actividades complementarias no implica el cumplimiento del objeto social principal;
4. Por la falta de remisión de los informes que le fueren requeridos por la Superintendencia; o, cuando estos no contengan expresamente lo requerido;
5. Por no contar con auditoría externa, en los casos que sea exigible;
6. Por no adecuar, actualizar o reformar sus estatutos sociales, de conformidad a las disposiciones que emita el Organismo de Control;
7. Otras establecidas por el ente Regulador; y,
8. Otras establecidas en el Estatuto Social de cada organización.

Disposición reformativa novena. - Luego del artículo innumerado, posterior al artículo 64, del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, incorpórense los siguientes artículos innumerados:

Art.- Liquidación de Cooperativas de Vivienda.- En el caso de Cooperativas de Vivienda, será causal de liquidación el haber cumplido más de cinco años de vida jurídica desde su constitución; o, haber adjudicado más del ochenta por ciento de los inmuebles objeto de adjudicación, en los casos que aplique.

Art.- Procedimiento de Inactividad.- La Superintendencia, a petición de parte o de oficio, podrá declarar inactiva a una organización bajo su control y supervisión, que no hubiere operado durante dos años consecutivos o más.

La Resolución que declare la inactividad de las organizaciones puede ser notificada a través de los medios electrónicos registrados por la organización en el Organismo de Control, siendo este su domicilio legal; y, una publicación en medio de comunicación escrito de circulación nacional.

Dentro del plazo de tres meses, contados a partir de la publicación de la Resolución que declare la inactividad, las organizaciones deberán justificar documentadamente que se encuentran operando y realizando actividades económicas; esto es, que realizan actividades tendientes a cumplir con el objeto social principal, establecido en su estatuto social; y, que poseen activos registrados a nombre de la organización, de un salario básico unificado o superiores, como consecuencia de la actividad económica que realizan.

Es responsabilidad exclusiva de las organizaciones el documentar la superación de la causal de inactividad, únicamente dentro del plazo anterior. Las declaraciones de

impuestos con valores en cero, que las organizaciones realicen ante la autoridad tributaria, no serán suficientes para superar la causal de inactividad.

En caso de que, de la revisión de la documentación presentada, dentro del plazo establecido, se desprenda que la organización ha superado la causal de inactividad, la Superintendencia, mediante Resolución Administrativa, dispondrá el cambio de dicho estado jurídico.

De no superarse la causal de inactividad, la Superintendencia pondrá en conocimiento de los posibles acreedores, a través de una publicación en la prensa, informando que la organización entrará a un proceso de liquidación sumaria, quienes podrán comparecer en el término de quince días contados a partir de la publicación, para que justifiquen su calidad.

De existir acreedores, se procederá conforme lo determinado en la normativa vigente.

Disposición reformativa décimo quinta. - Agréguese, luego de la Disposición Transitoria Décimo Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, las siguientes:

DÉCIMO QUINTA. - Las Cooperativas de Vivienda que actualmente se encuentren bajo el control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, cuyo objeto social no se hubiere cumplido en el plazo máximo previsto en este Reglamento, tendrán el plazo de un año para cumplir, contado a partir de la vigencia del presente Decreto Ejecutivo, caso contrario el Organismo de Control dispondrá su disolución y liquidación.

DÉCIMO SEXTA. - Las organizaciones de la economía popular y solidaria y las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario, que actualmente se encuentran bajo el control y supervisión de la Superintendencia, adecuarán sus estatutos sociales de acuerdo a las disposiciones contenidas en la Ley de Economía Popular y Solidaria, en su Reglamento General de aplicación, en el Código Orgánico Monetario y Financiero, según corresponda, de conformidad con los mecanismos, procedimientos, plazos y normas que para el efecto emita el Organismo de Control.

Las organizaciones y entidades que no adecuren sus estatutos a las disposiciones correspondientes, estarán prohibidas de ejercer sus actividades y estarán incursas en causal de disolución y liquidación.

Disposición derogatoria primera. - Deróguese en el Reglamento General a Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, las siguientes disposiciones:

1. Derogar la Sección II De la Segmentación, del Capítulo II De las cooperativas de ahorro y crédito, del TÍTULO III Del Sector Financiero Popular y Solidario; que incluye el artículo 96;
2. Derogar la Sección III De las Operaciones, del Capítulo II De las cooperativas de ahorro y crédito, del TÍTULO III Del Sector Financiero Popular y Solidario, que incluye los artículos del 97 al 100;
3. Derogar los artículos 103 y 105;

4. Derogar el Capítulo IV Del Fondo de Liquidez y del Seguro de Depósitos, del TÍTULO III Del Sector Financiero Popular y Solidario, que incluye los artículos del 107 al 114;

5. Derogar el Título VII Del Procedimiento Administrativo Sancionador-, que incluye los artículos del 165 al 178.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

Argumentos de inconstitucionalidad por la forma

11. Los accionantes señalan que las disposiciones reformativas primera, segunda, tercera, cuarta, séptima, novena, décimo quinta y disposición derogatoria primera del RGLOEI inobservan el **principio de unidad de materia** (art. 136 CRE). En tal sentido, alegan que estas disposiciones no tienen ninguna relación de conexidad causal, teleológica o temática con el objetivo plasmado en el RGLOEI⁴ porque:

No existe relación de causa – efecto entre la promoción del emprendimiento y la transformación de un sistema de acompañamiento a las instituciones de la EPS en un estricto sistema de control y vigilancia.

No existe ningún nexo teleológico o identidad de propósitos entre la promoción del emprendimiento privado y la toma de control por parte de la superintendencia de economía popular y solidaria (SEPS) y eventual liquidación de todas las cooperativas de vivienda.

No se puede encontrar nexo temático alguno entre la creación de una nueva institucionalidad encargada de fomentar el desarrollo de nuevos emprendimientos, en la que participan el sector público, el sector privado y la academia, con la modificación del régimen de control y vigilancia de la EPS [...].

⁴ RGLOEI. Art. 1. Objeto: El presente Reglamento tiene por objeto establecer las normas y disposiciones para la aplicación de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación.

Art. 2. Ámbito de aplicación: El ámbito de aplicación se circunscribe a todas las actividades de carácter público o privado, vinculadas con el desarrollo del emprendimiento y la innovación, en el marco de las diversas formas de economía, entre las que se incluye la economía pública, privada, mixta, popular y solidaria, cooperativista, asociativa, comunitaria y artesanal, conforme lo establecido en la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación.

LOEPS. Art. 1. Definición: Para efectos de la presente Ley, se entiende por economía popular y Solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.

Art. 2. Ámbito: Se rigen por la presente ley, todas las personas naturales y jurídicas, y demás formas de organización que, de acuerdo con la Constitución, conforman la economía popular y solidaria y el sector Financiero Popular y Solidario; y, las instituciones públicas encargadas de la rectoría, regulación, control, fortalecimiento, promoción y acompañamiento [...].

Tampoco se evidencia siquiera una relación general entre las disposiciones de la primera parte de Decreto ejecutivo 1113 de 2020, (artículos 1 a 64) y las disposiciones reformativas incluidas en la parte final del decreto ejecutivo demandado.⁵

Argumentos de inconstitucionalidad por el fondo

12. Los accionantes señalan que las normas impugnadas son contrarias a la Constitución, específicamente porque vulneran el principio de igualdad formal, material y la prohibición de discriminación (arts. 11.2 y 66.4 CRE) y desconocen la dimensión constitucional del derecho a la vivienda digna (art. 30 CRE), así como el objeto y la naturaleza constitucional del sector cooperativo popular y solidario (art. 283 CRE).
13. Sobre el **principio de igualdad formal, material y la prohibición de discriminación (arts. 11.2 y 66.4 CRE)**, los accionantes manifiestan que las normas impugnadas homogenizan al sector cooperativo como cualquier otro sector de la economía. De tal manera, el decreto impugnado no toma en cuenta que “cuando se trata de regular y controlar el sector popular y solidario esta regulación y control deberá, armonizarse con el carácter social y plurinacional del Estado ecuatoriano”.⁶ Además, alegan que “esta equiparación y falta de diferenciación implica una vulneración grave del principio de igualdad material [...] porque, pretende imponer condiciones iguales a instituciones (las cooperativas de vivienda) y personas (sus socios) que están en una situación de evidente diferencia y desigualdad sustancial respecto de las instituciones del sector financiero privado”.⁷
14. Sobre la dimensión constitucional del **derecho a la vivienda digna (art. 30 CRE)**, los accionantes manifiestan que, en específico, las disposiciones reformativas novena y décimo quinta contrarían este derecho porque:

reforman y derogan normas y políticas públicas de carácter social que favorecen la creación y el fomento de emprendimientos cooperativos en materia de vivienda, vinculados a la economía popular y solidaria. Pero sobre todo [...] deja de lado la obligación de abstención del Estado en la libertad económica de los socios de las cooperativas de vivienda, toda vez que, con un ejercicio abusivo y exorbitante de sus competencias de control, impide de hecho el ejercicio tanto de la libertad económica como del derecho a la propiedad.⁸
15. Sobre el **objeto y la naturaleza constitucional del sector popular y solidario (art. 283 CRE)**, los accionantes alegan que las disposiciones reformativas novena y décimo quinta son contrarias a la norma constitucional porque:

⁵ Acción de inconstitucionalidad, p. 13.

⁶ *Ibid.*, p.17.

⁷ *Ibid.*, p. 18.

⁸ *Ibid.*, p. 20.

15.1. La Constitución establece una regulación más favorable para la economía popular y solidaria.⁹ Sin embargo, las disposiciones referidas amenazan directamente la existencia del sector cooperativo en especial de las cooperativas de vivienda al desconocer el principio cooperativista que está vinculado con el objeto y la naturaleza constitucional del sector popular y solidario.¹⁰

15.2. Las disposiciones reformativas referidas buscan “homogenizar las condiciones de funcionamiento y control [...] de las cooperativas de vivienda frente al sector privado. [Además, pretenden] homogenizar los criterios de solvencia financiera desde el sector bancario hacia el sector cooperativo”.¹¹

16. Finalmente, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de los artículos 4 y 11, y las disposiciones reformativas primera, segunda, tercera, cuarta, séptima, novena, décimo quinta y disposición derogatoria primera del RGLOEI.

4.2. De la Presidencia de la República

Sobre la supuesta inconstitucionalidad por la forma

17. La presidencia de la República manifiesta que el RGLOEI busca “construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable para cumplir con los objetivos del régimen de desarrollo”.¹² En este sentido, afirma que para cumplir con este objetivo, es importante verificar el ámbito de aplicación del RGLOEI establecido en su artículo 2.¹³ El cual, también es concordante con el objeto y ámbito de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación (“**LOEI**”) determinados en su artículo 1.¹⁴

⁹ *Ibid.*, p. 23.

¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

¹¹ *Ibid.*, pp. 23 y 24.

¹² Informe de 25 de noviembre de 2021 presentado por Fabián Teodoro Pozo Neira, secretario general jurídico de la Presidencia de la República, p. 3.

¹³ RGLOEI. - Art. 2.- Ámbito de aplicación: El ámbito de aplicación se circunscribe a todas las actividades de carácter público o privado, vinculadas con el emprendimiento y la innovación, en el marco de las diversas formas de economía, entre las que se incluye la economía pública, privada, mixta, popular y solidaria, **cooperativista**, asociativa, comunitaria y artesanal, conforme lo establecido en la Ley de Emprendimiento e Innovación (énfasis añadido).

¹⁴ LOEI.- Art. 1.- Objeto y ámbito.- La presente Ley tiene por objeto establecer el marco normativo que incentive y fomente el emprendimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico, promoviendo la cultura

18. Además, la presidencia de la República, en la audiencia pública, señala que el principio de unidad de materia contemplado en el artículo 136 de la Constitución está previsto para leyes que son presentadas por la Asamblea Nacional. La Constitución no prevé la unidad de materia para otras fuentes del ordenamiento jurídico, como sucede en el presente caso, ya que, lo que se impugna es un decreto ejecutivo que contiene un reglamento.
19. Por lo mencionado, solicita que se deseche la pretensión de los accionantes al no haber demostrado que el RGLOEI “adolezca de inconstitucionalidad por no guardar conexidad razonable con las materias que lo regula”.¹⁵

Sobre el objeto de las cooperativas de vivienda

20. La presidencia de la República afirma que el objeto principal de las cooperativas de vivienda es la obtención y facilitación de una vivienda ya sea para construir o remodelar, con la particularidad que todas estas actividades son en beneficio de las personas que se asocian en esta institución conforme dispone el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (“**LOEPS**”). Además, señala que las cooperativas de vivienda se encuentran sujetas al control de la SEPS.
21. De manera subsiguiente, la presidencia de la República subrayó que el RGLOEI no perjudica en ningún sentido la libertad económica de los accionantes. Por el contrario, lo que busca el RGLOEI es establecer un “adecuado control interno dentro de las cooperativas, con un proceso claro, previo, público, conciso y pertinente, poniendo a disposición de sus socios mecanismos de cumplimiento y por lo tanto de garantía de sus intereses cooperativos”.¹⁶

Sobre la presunta vulneración del principio de igualdad y no discriminación

22. La presidencia de la República señala que el RGLOEI no vulnera el principio de igualdad y no discriminación porque, no sería posible establecer las mismas condiciones para las instituciones que pertenecen a la economía popular y solidaria, a

emprendedora e implementando nuevas modalidades societarias y de financiamiento para fortalecer el ecosistema emprendedor.

El ámbito de esta ley se circunscribe a todas las actividades de carácter público o privado, vinculadas con el desarrollo del emprendimiento y la innovación, en el marco de las diversas formas de economía pública, privada, mixta, popular y solidaria, cooperativista, asociativa, comunitaria y artesanal.

¹⁵ Informe de 25 de noviembre de 2021 presentado por Fabián Teodoro Pozo Neira, secretario general jurídico de la Presidencia de la República, p. 3.

¹⁶ *Ibid.*, p. 7.

pesar de ello, el RGLOEI no hace ninguna distinción entre las instituciones financieras de la economía, popular y solidaria y las instituciones financieras privadas ya que, “el artículo 309 de la Constitución establece que ambas [instituciones] son parte del sistema financiero nacional”. Así, la presidencia concluye que:

[El sistema financiero nacional] comparten ciertas características a nivel constitucional, sin importar las diferenciaciones que la ley realice a cada segmento. [...] En consecuencia, el [RGLOEI] no diferencia a los segmentos del sistema financiero nacional ya que el objetivo es promover el emprendimiento y la innovación en los diferentes sectores económicos y financieros. Causando con ello que en el desarrollo de la actividad financiera se mantengan condiciones similares que permitan un libre desarrollo del mercado.¹⁷

Sobre el supuesto desconocimiento del contenido constitucional a la vivienda

23. La presidencia de la República menciona que las reformas realizadas mediante el RGLOEI buscan únicamente regular a las cooperativas de vivienda como forma de asociación, mas no limitar el derecho constitucional a la vivienda digna, como erróneamente habrían afirmado los accionantes. Por lo que, el RGLOEI no es inconstitucional.
24. Finalmente, solicita que se deseche la demanda de inconstitucionalidad al haberse demostrado que el RGLOEI no viola ninguna norma constitucional.

4.3. Del Ministerio de Economía y Finanzas

25. El Ministerio de Economía y Finanzas (“MEF”) informa a este Organismo que según el catastro de la Economía Popular y Solidaria, “se encuentran registradas 438 cooperativas de vivienda, de las cuales a la fecha se encuentran 34 activas y 147 en liquidación. [...] Las 34 cooperativas de vivienda identificadas, se encuentran activas por más de 5 años, sin que hayan entrado a un proceso de liquidación”.¹⁸
26. En conclusión, señala que:

es necesario que en la norma específica del país se cuente con elementos prudenciales a nivel reglamentario para instrumentar lo dispuesto en la LOEPS y así fortalecer los procedimientos institucionales y normativos para los actores de la EPS. Así también, es

¹⁷ *Ibid.*, p. 9.

¹⁸ Informe MEF-CESFM-2021-014 de 22 de noviembre de 2021, suscrito por Kimberly Celis Calderón, Coordinadora Estratégica del Sector Financiero Monetario del MEF, p. 6.

importante indicar, que la normativa vigente establece con claridad las atribuciones y facultades de las Superintendencias, entidades que tienen autonomía.¹⁹

4.4. De la Procuraduría General del Estado

27. La PGE, en la audiencia pública, señaló que el RGLOEI fue expedido en función de la facultad y atribución del presidente de la República establecida en el artículo 147 número 13 de la Constitución. Por tal razón, no existe una violación al procedimiento de expedición del RGLOEI. Asimismo, afirma que el RGLOEI es una norma reglamentaria y que esta Corte Constitucional, en la sentencia 55-16-SIN-CC, estableció que el requisito de unidad de materia contenido en el artículo 136 de la Constitución únicamente es aplicable para los proyectos de ley presentados por la Asamblea Nacional y sancionados por el presidente de la República, mas no, para normas reglamentarias que se emiten a través de decretos ejecutivos.
28. Por otro lado, argumentó que las disposiciones impugnadas no vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación debido a que “estas disposiciones reformativas, establecen una generalidad y control para todas las cooperativas de vivienda y no para unas en específico”.²⁰ Además, a modo de conclusión, mencionó que lo único que buscan los accionantes es que la SEPS no ejerza un control sobre las cooperativas de vivienda.

4.5. De los *amici curiae*

4.5.1. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

29. La SEPS se contrapone a los argumentos de inconstitucionalidad presentados por los accionantes tanto por la forma, como por el fondo.
30. Respecto de los argumentos por la forma, la SEPS señala que los accionantes no demandaron la constitucionalidad de un cuerpo normativo que tenga carácter de ley, sino que demandaron el Decreto Ejecutivo 1113 que contiene el RGLOEI, el cual fue expedido por el presidente de la República en función de su atribución prevista en el artículo 147 número 13 de la Constitución. En consecuencia, no existe vulneración al principio de unidad de materia establecido en el artículo 136 de la Constitución, porque este artículo “expresamente hace relación a los proyectos de ley que deben ser

¹⁹ *Ibid.*, p. 6.

²⁰ Audiencia pública del caso 53-21-IN, minuto 51.

<https://www.youtube.com/watch?v=w4mXcxCPcP0&t=1949s>

presentados y aprobados por la Asamblea Nacional”,²¹ como lo ha ratificado la Corte en la sentencia 55-16-SIN-CC.

31. Respecto de los argumentos por el fondo, la SEPS menciona que las disposiciones impugnadas “no prevé[n] la creación de nuevas instituciones jurídicas que puedan atentar en contra de dichos principios o derechos”, ya que las reformas emitidas complementan disposiciones que previamente ya se encontraban recogidas en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria vigente desde el 2011.²²
32. El 12 de abril de 2024, la SEPS pone en conocimiento de este Organismo que en el año 2020 se registraban 173 cooperativas de vivienda activas, al 11 de abril de 2024 constan 31 cooperativas de vivienda activas que incluye a 8 cooperativas de vivienda que se encuentran en plan de control conforme el siguiente detalle:

Gráfico 1: Matriz de control DNSOEPS y Cubos de Información OEPS - SEPS al 11-04-2024

Datos Históricos de Cooperativas de Vivienda

	2020	2021	2022	2023	2024
Activas	173	173	112	36	31
No. Socios	27.089	24.493	18.360	7692	6.483
En plan de control	0	20	85	35	8

Fuente: Gráfico elaborado por DNSOEPS.²³

33. Además, informan que existen cooperativas que tienen entre 20 y 40 años de existencia legal. Sin embargo, a pesar de su antigüedad, no han logrado solventar las necesidades de vivienda de sus socios. Es decir, no han adjudicado los bienes inmuebles que les corresponde a los socios, lo que va en contra del principio cooperativista relacionado con la búsqueda del buen vivir y del bien común.²⁴
34. Así también, en la audiencia pública, la SEPS mencionó que con la aplicación de disposición reformatoria novena y décimo quinta se ha podido defender los intereses de los socios. Al respecto, refirieron que a partir de la ejecución de procesos de liquidación –realizados por los liquidadores designados por este organismo de control–

²¹ Escrito SEPS de 2 de diciembre de 2021, p. 1.

²² Escrito SEPS de 2 de diciembre de 2021, p. 2.

²³ Escrito SEPS de 12 de abril de 2024, p. 2.

²⁴ *Ibid.*, p. 4.

se gestionaron y se viabilizaron acciones tendientes a legalizar y adjudicar los predios de los socios.²⁵

35. Por otro lado, la SEPS menciona que no se debe perder de vista el objeto social de las cooperativas de vivienda, el cual es la adquisición de bienes inmuebles para la construcción o remodelación de viviendas u oficinas o la ejecución de obras de urbanización y más actividades vinculadas con éstas, en beneficio de sus socios.²⁶ De modo que, el cumplimiento del objeto social de cualquier cooperativa de vivienda, conlleva a la disolución y posterior liquidación de la misma conforme el artículo 57 literal b) de la LOEPS. Asimismo, será causal de liquidación el haber cumplido más de cinco años de vida jurídica desde su constitución; o, haber adjudicado más del 80% de los inmuebles objeto de adjudicación, de acuerdo a lo que establece el artículo innumerado siguiente al artículo 64 del RGLOEPS.
36. Finalmente, sobre el objeto social de las cooperativas de vivienda, la SEPS, en la audiencia pública, manifestó que “una vez cumplido el objeto social de la cooperativa, no hay ninguna razón para que siga existiendo. Lo que realiza la SEPS es un acompañamiento para que se cumpla el principio cooperativo y el derecho a la vivienda que debe ser inmediato para que sea efectivo”.²⁷

4.5.2. Del procurador común de los socios de las cooperativas de vivienda

37. El 27 de febrero de 2024, Carlos Peñaloza Moya, procurador común de los socios de las cooperativas de vivienda, manifiesta que las disposiciones reformativas primera, novena y décimo quinta incorporadas en el Decreto Ejecutivo 1113 que contiene el RGLOIE son inconstitucionales por la forma y por el fondo. Este Organismo observa que los argumentos esgrimidos en su escrito son los mismos que constan en la demanda de inconstitucionalidad referida en el párrafo 1 *supra*.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

38. La LOGJCC exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa (art. 79 LOGJCC). En tal virtud, el accionante debe hacer un esfuerzo para cumplir con una carga

²⁵ Audiencia pública del caso 53-21-IN, minuto 59.

<https://www.youtube.com/watch?v=w4mXcxCPcP0&t=1949s>

²⁶ *Ibid.*, p. 6.

²⁷ Audiencia pública del caso 53-21-IN, minuto 1:04.

<https://www.youtube.com/watch?v=w4mXcxCPcP0&t=1949s>

argumentativa que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.

39. En el presente caso, es preciso advertir que, por un lado, aun cuando los accionantes en su demanda han impugnado la constitucionalidad tanto por la forma como por el fondo de los artículos 4 y 11, y las disposiciones reformativas primera, segunda, tercera, cuarta, séptima, novena, décimo quinta y disposición derogatoria primera del RGLOEI, exclusivamente se presentan cargos respecto de la disposición reformativa novena y décimo quinta del RGLOEI. Asimismo, en la audiencia pública, los accionantes presentaron argumentos únicamente de las disposiciones reformativas antes referidas,²⁸ que versan sobre la liquidación de las cooperativas de vivienda. Sin embargo, los accionantes no presentaron ningún argumento sobre el restante de normas identificadas, a pesar de haber impugnado su constitucionalidad. Por tal razón, esta Corte en adelante se pronunciará únicamente respecto a la supuesta inconstitucionalidad tanto por la forma como por el fondo de las disposiciones reformativas novena y décimo quinta (“**disposiciones impugnadas**”).
40. Sobre los argumentos por la forma, esta Corte observa que los accionantes consideran que las disposiciones impugnadas no tienen ninguna relación de conexidad causal, teleológica, o temática con el objeto plasmado en el RGLOEI, es decir, se centran en la inobservancia del principio de unidad de materia contenido en el artículo 136 de la Constitución. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Las disposiciones impugnadas inobservan el principio de unidad de materia contemplado en el artículo 136 de la Constitución?**
41. En relación con los cargos referidos en los párrafos 13 y 15 *supra*, este Organismo verifica que, por un lado, los accionantes de manera general consideran que el decreto impugnado pretendería homogenizar el sector cooperativo como cualquier otro sector de la economía; y, por otro lado, que las disposiciones impugnadas amenazan la existencia de las cooperativas de vivienda al desconocer el principio cooperativista²⁹ de las mismas. Al respecto, la argumentación esgrimida en estos cargos se refiere y están vinculados con el objeto y la naturaleza del sector económico popular y solidario establecido en el artículo 283 de la Constitución. Por lo tanto, para abordar estos cargos

²⁸ Audiencia pública del caso 53-21-IN, 22 min.

<https://www.youtube.com/watch?v=w4mXcxCPcP0&t=1949s>

²⁹ LOEPS. Art. 21.- Sector cooperativo: Es el conjunto de cooperativas entendidas como sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado sin fines de lucro y de interés social. Las cooperativas, en su actividad y relaciones, **se sujetarán a los principios establecidos en esta Ley**, a los valores y **principios universales del cooperativismo** y a las prácticas de Buen Gobierno Cooperativo [énfasis añadido].

se centrará su análisis en la citada norma constitucional bajo el siguiente problema jurídico: **¿Las disposiciones impugnadas son contrarias al objeto y naturaleza constitucional del sector económico popular y solidario establecido en el artículo 283 de la Constitución, porque desconocerían el principio cooperativista de las cooperativas de vivienda?**

42. Sobre el cargo mencionado en el párrafo 14 *supra*, este Organismo identifica que los accionantes consideran que el Estado ha ejercido sus competencias de control de una manera abusiva y exorbitante, lo cual habría impedido el ejercicio de su libertad económica y de su derecho a la propiedad. Al respecto, esta Corte constata que el cargo planteado por los accionantes no contiene un argumento claro, específico y pertinente del cual se pueda identificar una incompatibilidad en abstracto con el derecho constitucional a la vivienda digna. Más bien, los accionantes únicamente esgrimen argumentos de inconformidad sobre la supuesta aplicación de las normas impugnadas. En consecuencia, debido a que este cargo no es formulado a partir de posibles incompatibilidades en abstracto entre las normas impugnadas y la Constitución, no corresponde a este Organismo hacer un análisis constitucional sobre dicho cargo.
43. Ahora bien, primero se analizará el problema jurídico referente a la inconstitucionalidad por la forma y, como lo ha hecho en ocasiones anteriores,³⁰ de evidenciarse que las normas impugnadas son inconstitucionales, este Organismo no continuará con el control de constitucionalidad por el fondo.³¹

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Las normas impugnadas inobservan el principio de unidad de materia contemplado en el artículo 136 de la Constitución?

44. La Constitución en el artículo 136 establece que “los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará”.
45. Al respecto, este Organismo se ha pronunciado sobre el principio de unidad de materia como una “regla aplicable únicamente a los proyectos de ley, a ser aprobados por la Asamblea Nacional y sancionados por el presidente de la República. En otras palabras,

³⁰ CCE, sentencia 58-11-IN/22 y acumulados, 12 de enero de 2022, párr. 90.

³¹ CCE, sentencia 44-16-IN/22, 13 de julio de 2022, párr. 55.

la Constitución no prevé este requerimiento como presupuesto de conformidad formal para otras fuentes del ordenamiento jurídico”.³²

46. Así también, respecto de los reglamentos que son dictados a través de decretos ejecutivos, esta Corte ha señalado que estos son emitidos en ejercicio de la potestad reglamentaria para la ejecución de leyes por el presidente de la República, tal como lo establece el artículo 147 número 13 de la Constitución.³³
47. En este sentido, en el caso de la LOEI, el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones constitucionales (art. 147.13 CRE), consideró pertinente crear normas reglamentarias que desarrollen las disposiciones legales sobre el ámbito de aplicación del emprendimiento e innovación en el sector productivo. De este modo, mediante el Decreto Ejecutivo 1113, publicado en el suplemento del Registro Oficial 260 de 4 de agosto de 2020, se dictó el RGLOEI para la aplicación de la LOEI.
48. Además, como este Organismo ya ha señalado, el principio de unidad de materia, establecido en el artículo 136 de la Constitución, se aplica únicamente para proyectos de ley tramitados por la Asamblea Nacional y sancionados por el presidente de la República.³⁴ En cambio, el RGLOEI es una norma reglamentaria infralegal que tiene como fin el desarrollo de la respectiva ley. Por lo que, de todas formas, su materia está supeditada y enmarcada en la ley principal. En consecuencia, no le es aplicable al RGLOEI el principio de unidad de materia.
49. En otras palabras, la Constitución no prevé este requerimiento como presupuesto de conformidad formal³⁵ para los reglamentos que han sido emitidos por el presidente de la República en función de sus atribuciones constitucionales. En consecuencia, no existe inobservancia por la forma respecto al principio constitucional de unidad de materia.
50. Conforme lo señalado en el párrafo 43 *supra*, al no evidenciarse una inconstitucionalidad por la forma de las disposiciones impugnadas, este Organismo continuará con el análisis de constitucionalidad por el fondo.

6.2. ¿Las disposiciones impugnadas son contrarias al objeto y naturaleza constitucional del sector económico popular y solidario establecido en el

³² CCE, sentencia 55-16-SIN-CC caso 28-11-IN, 26 de octubre de 2016, p. 21.

³³ CRE. Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: (...) 13.- Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

³⁴ CCE, sentencia 055-16-SIN-CC, 26 de octubre de 2016, p. 21.

³⁵ *Ibid.*, p.21.

artículo 283 de la Constitución, porque desconocerían el principio cooperativista de las cooperativas de vivienda?

51. La Constitución en el artículo 283 establece:

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. **La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.** [énfasis añadido].

52. Por su parte, el artículo 309 de la Constitución establece que el sistema financiero nacional “se compone de los sectores público, privado, y del **popular y solidario**, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez [...]” (énfasis añadido). Además, el texto constitucional determina en su artículo 311, que el sector financiero popular y solidario “se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales [y] cajas de ahorro”, que a su vez, se encuentra conformado por cooperativas de producción, consumo, vivienda, y servicios.³⁶ Asimismo, la referida norma constitucional señala:

Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, **recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.** [énfasis añadido].

53. De tal manera, la Constitución determina que, por un lado, la **naturaleza** del sistema económico popular y solidario es la de propender al equilibrio entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza. Y, por otro lado, que su **objeto** es garantizar la producción y reproducción de condiciones que posibiliten el buen vivir para todos los habitantes del país. Además, la norma constitucional es expresa en referir que este sistema se “regulará de acuerdo con la ley” y que el Estado garantizará un **trato diferenciado y preferencial** en la medida en que las entidades que la compongan propendan a alcanzar la naturaleza y objeto de la economía popular y solidaria (art. 311 CRE). Por tanto, la norma constitucional establece una garantía preferencial y un

³⁶ CCE, sentencia 101-21-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 41. Además, véase la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, artículo 24, 25, 26, 27 y 28.

trato diferenciado al sector cooperativista en tanto cumpla con su objeto social dentro del sistema económico popular y solidario.

54. Ahora bien, el sector de las **cooperativas de vivienda** tiene como **objeto social** la adquisición de bienes inmuebles para la construcción o remodelación de viviendas y posterior adjudicación a sus socios; suministrar viviendas sin fines de lucro y sin admitir prácticas especulativas, además de cuidar que los excedentes no sean capitalizados ni repartidos entre los socios (art. 26 LOEPS).
55. Es decir, el **objeto social de las cooperativas de vivienda**, como parte del sector económico, popular y solidario, es de manera integral el de adquirir y adjudicar bienes inmuebles a sus socios. De tal manera, la razón de ser de estas entidades se encuentra determinada por la ley en tanto su existencia está condicionada al cumplimiento de su objeto social. De ahí que, de llegar a cumplir con su objeto, las cooperativas de vivienda pierden su razón de ser dentro del sector económico popular y solidario.
56. Ahora bien, en el caso *in examine*, los accionantes arguyen que las disposiciones impugnadas amenazan la existencia del sector cooperativista de vivienda, por lo que desconocerían el principio cooperativista que está vinculado con el objeto y la naturaleza constitucional del sector popular y solidario.
57. Al respecto, esta Corte anota que las disposiciones impugnadas se refieren específicamente a la **liquidación de cooperativas de vivienda** en los siguientes casos:
- (i) Se configura como una causal de liquidación cuando la cooperativa haya cumplido más de 5 años de vida jurídica desde su constitución o haya adjudicado más del 80% de los inmuebles objeto de adjudicación.
 - (ii) Cuando las cooperativas de vivienda no hayan cumplido su objeto social en el plazo establecido en el RGLOEPS, deberán cumplirlo en un año contado desde la vigencia de este decreto, caso contrario el organismo de control dispondrá su disolución y liquidación.
58. De lo anterior, este Organismo observa que las disposiciones impugnadas regulan el cumplimiento del objeto social de las cooperativas de vivienda. Así, se verifica que las disposiciones determinan un periodo de tiempo para que las cooperativas de vivienda cumplan con su objeto social para el cual fueron constituidas. De modo que, las cooperativas tienen 5 años contados desde su constitución para cumplirlo. No obstante, el RGLOEI dispone que, en caso de no haber cumplido con su objeto social, tendrán un año adicional para hacerlo; caso contrario, “el organismo de control dispondrá su disolución y liquidación”.

59. Al respecto, en la audiencia ante esta Corte, la SEPS³⁷ informó que el cumplimiento del objeto social de las cooperativas de vivienda es de hecho una causal de disolución conforme el artículo 57 letra “b” de la LOEPS.³⁸ Y que, en su catastro público, existen cooperativas de vivienda de 20 y 40 años que, a pesar de su antigüedad, no han cumplido con su objeto social de adjudicar los bienes inmuebles a sus socios.³⁹ Por ello, la SEPS detalló que el RGLOEPS regula el proceso de liquidación de estas cooperativas en todas sus fases, condicionando su existencia al cumplimiento de su objeto social. Así también, la SEPS puntualizó que el proceso de liquidación de la cooperativa se lleva a cabo por un liquidador nombrado y ratificado por la misma SEPS (art. 57 RGLOEPS) y el proceso puede durar entre 6 meses y 3 años “dependiendo del grado de complejidad de los procesos correspondientes y del porcentaje de cumplimiento del objeto social al momento de la liquidación”.⁴⁰
60. Por lo dicho, esta Corte advierte que las disposiciones impugnadas regulan el cumplimiento del objeto social de las cooperativas de vivienda para el cual fueron constituidas: adquirir y adjudicar bienes inmuebles a sus socios. De tal manera, las disposiciones propenden a garantizar el objeto y naturaleza constitucional del sector económico popular y solidario en el sector de la vivienda, pues la existencia de las cooperativas de vivienda tiene una garantía preferencial y un trato diferenciado en tanto cumplan con su objeto social dentro del sistema económico popular y solidario.
61. En suma, las cooperativas de vivienda que tienen un objeto social determinado y limitado en el tiempo contribuyen al buen vivir y al equilibrio entre el mercado y la sociedad; pero, cumplido el objeto social, no existe razón para mantener su existencia legal. De ahí que las disposiciones impugnadas, al regular la liquidación de estas entidades, propenden a conciliar el principio cooperativista que busca proteger la autogestión de los socios, así como, la búsqueda del buen vivir y del bien común de los mismo, el cual está vinculado con el objeto y la naturaleza constitucional del sector popular y solidario y con el objeto social específico de las cooperativas de vivienda.
62. En consecuencia, las disposiciones impugnadas no son contrarias al texto constitucional contenido en el artículo 283.

³⁷ Audiencia pública del caso 53-21-IN, minuto 1:04.

<https://www.youtube.com/watch?v=w4mXcxCPcP0&t=1949s>

³⁸ LOEPS. Art. 57.- Las cooperativas podrán disolverse, por las siguientes causas: [...] b) Cumplimiento de los objetos para las cuales se constituyeron.

³⁹ Audiencia pública del caso 53-21-IN, minuto 59.

<https://www.youtube.com/watch?v=w4mXcxCPcP0&t=1949s>

⁴⁰ *Ibid.*, p. 12.

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. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **53-21-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de enero del 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 53-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinte de enero de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 49-22-IN/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2024

CASO 49-22-IN

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

SENTENCIA 49-22-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de la Resolución DP-DPG-DAJ-2020-034 de 09 de marzo de 2020 emitida por la Defensoría Pública. Tras el análisis correspondiente, se desestima la acción al concluir que las disposiciones impugnadas no son incompatibles con el derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública generada por las entidades públicas ni con el principio de independencia interna, previstos en los artículos 18, numeral 2, y 168, numeral 1, de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 01 de junio de 2022, Yadira Zadezhda Gómez Ramón, en calidad de presidenta y representante legal de la Asociación de Defensores Públicos de la Provincia de Pichincha de la Defensoría Pública del Ecuador “ASDPE” (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad -por el fondo- en contra de la Resolución DP-DPG-DAJ-2020-034 de 09 de marzo de 2020 (“**resolución impugnada**”), emitida por la Defensoría Pública del Ecuador (“**Defensoría Pública**”).
2. Por sorteo automático efectuado en la misma fecha, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. En auto de 08 de julio de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción;¹ negó el pedido de suspensión provisional de la resolución impugnada; corrió traslado con el auto a la Defensoría Pública y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la resolución impugnada; requirió a la Defensoría Pública remitir el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la resolución; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso.
4. Con escritos del 9 y 11 de agosto de 2022, la Defensoría Pública dio respuesta a lo solicitado.

¹ Conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, y los jueces constitucionales Alf Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz.

5. En auto de 10 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y requirió al Defensoría Pública que remita un informe actualizado respecto de la vigencia de la resolución impugnada, y en caso de que esta se encuentre derogada, informe si el contenido de la resolución impugnada ha sido reproducido en otra normativa o resolución que se encuentre vigente.
6. El 18 de octubre de 2024 la Defensoría Pública informó que la resolución impugnada se encuentra vigente.²

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 191 numeral 2 literal a) de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

8. La accionante cuestiona la constitucionalidad de los artículos 2 y 3, primer inciso, de frases específicas dentro del artículo 4, y de las cláusulas segunda, tercera, quinta y séptima; así como las cláusulas novena y décima de la Resolución DP-DPG-DAJ-2020-034 del 9 de marzo de 2020:

Artículo 2.- Declárese obligatoria la suscripción del **ACUERDO DE CONFIDENCIALIDAD Y CUSTODIA DE LA INFORMACIÓN** por parte del personal del nivel jerárquico superior, de los Defensores Públicos sujetos a la carrera defensorial, del personal sujeto a la carrera defensorial administrativa, del personal de nombramiento provisional o contratos por servicios ocasionales y de aquellos sujetos al Código de Trabajo.

Artículo 3.- Deléguese a los Defensores Provinciales la suscripción de los acuerdos de confidencialidad de los Defensores Públicos a su cargo; a su vez se delega a los Defensores Regionales la celebración de los mentados acuerdos a realizarse con los Defensores Provinciales de su administración y al Coordinador Nacional de Gestión de la Defensa Pública la suscripción de los acuerdos de confidencialidad con los Defensores Regionales.

[...]

9. Del artículo 4 alega la inconstitucionalidad de la frase que a continuación se subraya:

² En su informe de 18 de octubre la Defensoría Pública señaló: “[...] la fecha de entrada en vigencia de la Resolución es el 09 de marzo de 2020, fecha en la cual fue publicada en los medio (sic) digitales de la institución tal como lo establece el artículo 6 de la Resolución que hoy se discute su constitucionalidad”.

Artículo 4.- Para el caso de ingreso de nuevo personal a la Defensoría Pública, **sujetos a cualquier régimen laboral o administrativo a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución**, se delega a la Jefa de Talento Humano y Capacitación la suscripción de los convenios de confidencialidad de la información, el cual será requisito de cumplimiento obligatorio previo al ingreso.

10. Arguye la inconstitucionalidad de las frases subrayadas en las siguientes cláusulas:

Clausula Segunda.- Objeto:

El objeto del presente acuerdo es fijar los términos y condiciones bajo los cuales las partes mantendrán la confidencialidad de los datos e información intercambiados entre ellas incluyendo la información de terceros y la **que se genere o hayan generado de los procesos gestionados en La Defensoría, antes y después de la firma del presente instrumento**, con el fin de precautelar la integridad, funcionamiento y seguridad de la información de La Defensoría, de sus servidores, de los ciudadanos que acceden a los servicios de la institución y de las entidades públicas y privadas que se encuentran relacionadas con la gestión de La Defensoría.

Clausula Tercera.- Definiciones

3.1. Información Confidencial: Se entiende por toda la documentación, registros, listados de software, claves de acceso, datos, pruebas, diagramas de referencia, especificaciones, secretos, códigos, convenios, terminación de convenios, acuerdos, referencias, inventarios, información técnica, financiera, económica, contable, legal de La Defensoría y todos los conceptos definidos como “Información o Información Confidencial” que adquiera o se le proporcione al SERVIDOR, ya sea **de manera verbal**, escrita, soporte digital o **por cualquier otro medio**.

3.2. Uso: Significa la utilización de la información y técnicas aportadas por la institución al servidor y/o trabajador **para el desempeño de las funciones**.

Clausula Quinta.- Obligaciones del Servidor:

El servidor y/o trabajador al manejar y conocer información confidencial por la naturaleza de sus funciones, libre y voluntariamente acepta lo siguiente:

- Guardar reserva y confidencialidad respecto a la información que llegare a su poder para la ejecución de sus funciones o que por su propia naturaleza deba ser tratada como tal, ya sea **de manera verbal**, escrita, soporte digital o **por cualquier otro motivo**.
-
- No revelar el contenido de los documentos que llegare a elaborar, analizar, revisar o supervisar, **incluidos en los trámites o diligencias que llegare a realizar como parte de su trabajo**, aún después de dejar de prestar sus servicios en La Defensoría.
[...]
- No se permitirá la divulgación a terceras personas de información confidencial que maneja la Defensoría Pública en sus diferentes Direcciones, Subdirecciones, Jefaturas y demás procesos administrativos **o misionales**, con la finalidad de resguardar la integridad y seguridad institucional, **evitando conflictos de intereses con otras instituciones públicas o privadas**.

[...]

- **No dará declaraciones en medio públicos y privados sin previa autorización del Defensor Público General o su delegado.**

Clausula Séptima.- Declaraciones:

El servidor y/o trabajador, de acuerdo a lo previsto en el artículo 116 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos declara para los fines pertinentes estar consciente de que el resultado de la **producción profesional**, invenciones, mejoras en los procedimientos sea en las áreas tecnológicas u otras, además de la generación de trabajos de cualquier orden, trabajos o resultados de las actividades del servidor y/o trabajador, son propiedad exclusiva de la institución, la cual podrá patentar o registrar a su nombre tales como inventos o mejoras.

11. Por último, presenta argumentos sobre la inconstitucionalidad de las cláusulas novena y décima.³

Cláusula Novena.- Indemnización:

9.1. Si el servidor y/o trabajador incumple con alguna de las cláusulas del presente Acuerdo, y en caso de poder remediarse, no lo haga en el plazo de quince (15) días después de la notificación de la institución, (sic) La Defensoría tendrá el derecho de iniciar acciones ya sea de manera directa o ante los organismos de control para el resarcimiento de daños o perjuicios en caso de que estos hayan sido ocasionados.

9.2. El servidor y/o trabajador será responsable de cualquier pérdida de uso, interrupción operativa, daños indirectos, especiales o incidentales relacionados o que surjan e proporcionar información a terceras personas, salvo en los casos en los cuales exista robo o cualquier pérdida accidental.

Cláusula Décima.- Incumplimiento

El incumplimiento del servidor y/o trabajador al objeto del presente acuerdo, sus cláusulas y obligaciones, constituyen una falta reglamentaria y La Defensoría deberá poner en conocimiento de los organismos de control competentes para el conocimiento y resolución de la misma.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos de la accionante

12. La accionante sostiene que la resolución impugnada es contraria a los principios de independencia interna y externa de los órganos de la Función Judicial, de publicidad de los juicios salvo de aquellos casos señalados por la ley y al derecho de los

³ La accionante no señala que sean parte de las normas impugnadas, no obstante, de la revisión de sus argumentos se encuentra que también dirige la acción en contra de estas.

ciudadanos de libre acceso a la información generada por instituciones públicas y privadas, previstos en los artículos 168 numerales 1 y 5 y 18 numeral 2 de la Constitución, respectivamente.

- 13.** Alega que las cláusulas quinta –cuarto punto-, novena y décima de la resolución impugnada son incompatibles con el artículo **168 numeral 1** de la Constitución, pues:

13.1. La cláusula quinta “interfiere en la actividad de defensa [de los defensores públicos] al establecer que, con la suscripción de dicho acuerdo, los defensores públicos quedan prohibidos de dar declaraciones en medios públicos y privados sin previa autorización del Defensor Público General o su delegado”, esta subordinación afecta la independencia de los defensores públicos pues existen casos en los que las acciones para la defensa de los derechos incluye “apoyar sus casos con estrategia comunicacional”.

13.2. Las cláusulas novena y décima habilitan a la Defensoría Pública para que ponga en conocimiento de las autoridades correspondientes el uso de información confidencial por el parte del defensor/a público/a “para que inicien el proceso sancionatorio”. Y establecer “sanciones por usar la información confidencial sin previa autorización de la máxima autoridad, [...] atenta contra la inmunidad civil y penal que el gobierno debe garantizar”, lo que desconoce el principio de independencia de los órganos de la Función Judicial.

- 14.** Señala también que, la cláusula tercera de la resolución impugnada es contraria al **artículo 168 numeral 5** de la Constitución, referente al principio de publicidad de los juicios, pues determina de manera arbitraria que la información confidencial “puede ser aquella que se adquiriera o proporcione al defensor público de manera verbal o por cualquier medio, en el ejercicio de sus funciones”. De manera que, en caso de tratarse de información correspondiente a un proceso judicial⁴ este “pierde la característica de publicidad reconocida por la Constitución”.
- 15.** Respecto de la definición de información confidencial, prevista en la cláusula tercera de la resolución impugnada, aduce que es contraria al artículo **18 numeral 2** de la Constitución, sobre el libre acceso a la información generada en entidades públicas o privadas, ya que impide que la ciudadanía acceda a información generada por la institución, específicamente, aquella que se origina en los procesos judiciales patrocinados por defensores públicos, por cuanto toda esta información es calificada de confidencial.

⁴ En su demanda indica que podría tratarse de información obtenida en “audiencias, diligencias, reuniones, o cualquier actividad que realice en el patrocinio de las causas”.

16. Por lo expuesto, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la resolución y se expulse del ordenamiento jurídico los artículos y cláusulas impugnadas.

4.2 Argumentos de la parte accionada

4.2.1 Argumentos de la Defensoría Pública

17. Mediante escritos presentados el 08 y 11 de agosto de 2022, informó sobre la presunta incompatibilidad de la resolución y del Acuerdo de Confidencialidad con la Constitución.
18. En relación con el **artículo 168 numeral 1** de la Constitución señala que la resolución impugnada fue dictada en atención a lo dispuesto en los artículos 226 y 191 de la Constitución, así como del artículo 286 numeral 10 y 288 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial debido “a la necesidad de erradicar un problema que se tornaba frecuente en la institución”. En esta línea, agrega que la resolución impugnada busca que los usuarios “obtengan de la institución un servicio de calidad”, pues la Defensoría Pública patrocina casos, entre otros, “de violencia sexual, en los que por obvias razones el divulgar este tipo de información en medios requiere cautela, caso contrario se causaría revictimización”. Lo que “evidencia la imperiosa necesidad de salvaguardar los derechos de los usuarios de la Defensoría Pública, evitando la exposición a medios de comunicación”, obligación que se origina en los artículos 20 y 83 numeral 12 de la Constitución, el artículo 5 numerales 6 y 7; y el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Defensoría Pública y artículo 335 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial.
19. Sobre la presunta incompatibilidad con los **artículos 168 numeral 5 y 18 numeral 2 de la Constitución**, sostiene que esta resolución se elaboró en observancia de lo dispuesto en los artículos 6 numeral 19 de la Constitución, además del artículo 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública que define la información pública.
20. Respecto del acceso a la información sostiene que del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Defensoría Pública se desprende que la institución está “en la obligación de brindar acceso a datos públicos, sin embargo, existe información que por su naturaleza no es libre acceso (sic), como son los datos judiciales, convenios, información personal o confidencial, cuya legitimación en el acceso corresponde solo al titular de dicho derecho”.
21. Por último, agrega que el artículo 3.1 de la resolución impugnada se encuentra en concordancia con el artículo 6 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos

Públicos que da la categoría de confidencial a información inherente a la persona, lo cual es concomitante con las categorías contenidas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución. “De tal manera, delimita el mal uso de esta información, por cuanto se considera atentatoria contra derechos del titular de la misma, no es casualidad su nexo con este tipo de categorías que, inclusive, podría generar discriminación al titular afectado”.

22. Por lo expuesto, solicita que se deseche la demanda.

5. Cuestión previa

23. Previo a analizar los cargos que controvierten la constitucionalidad de la Resolución DP-DPG-DAJ-2020-034 del 9 de marzo de 2020, es necesario determinar si esta es susceptible de control abstracto de constitucionalidad.
24. En primer lugar, cabe distinguir los actos que provienen de una potestad normativa de aquellos que son emitidos en ejercicio de la función administrativa. Al respecto, esta Corte ha establecido que un acto normativo, de manera general, “es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden”.⁵ En cambio, los actos administrativos son declaraciones de voluntad que producen “efectos jurídicos concretos, que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables, pero que se agotan con su cumplimiento y de forma directa”.⁶
25. Los actos administrativos pueden ser de dos tipos: de carácter general y con efectos individuales o plurindividuales. Esta Corte los ha diferenciado de la siguiente forma:

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

Los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales, en cambio, “se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo” y producen “efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables”. (énfasis añadido).⁷

26. En el presente caso, la entidad accionada consideró que la resolución impugnada no es objeto de control abstracto al no ser acto normativo ni administrativo con carácter

⁵ CCE, sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 31.

⁶ CCE, sentencia 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 14.

⁷ CCE, sentencia 41-20-AN/22, 30 de marzo de 2022, párrs. 46.1 y 46.2.

general. Al respecto, esta Corte evidencia que, la resolución impugnada (i) aprueba el acuerdo de confidencialidad y custodia de la información para los servidores de la Defensoría Pública (artículo 1); dispone la suscripción obligatoria del acuerdo por parte del nivel jerárquico superior, los defensores públicos sujetos a la carrera defensorial, del personal sujeto a la carrera defensorial administrativa, del personal de nombramiento provisional o contratos por servicios ocasionales y de aquellos sujetos al Código de Trabajo (artículo 2); establece la definición de información confidencial (cláusula tercera); establece las obligaciones de los servidores de la institución (cláusula quinta); y establece que, ante el incumplimiento de las cláusulas del acuerdo, la Defensoría Pública tendrá derecho a iniciar acciones directamente o ante organismos de control para el resarcimiento de daños (cláusula novena).

27. En este sentido, la resolución impugnada no se agota en su cumplimiento, sino que establece una conducta permanente en relación con el manejo de la información institucional. Por lo tanto, fija un determinado comportamiento a ser acatado de manera general y constante por los servidores de la institución. Asimismo, no se encuentra dirigida a un individuo o un grupo de individuos plenamente identificable, ya que su alcance abarca a todos los servidores de la Defensoría Pública, desde el nivel jerárquico superior hasta aquellos con contrato ocasional. Además, incluye tanto al personal actual como a quienes se incorporen en el futuro, sin importar el régimen laboral o administrativo al que estén sujetos.
28. En esa línea, este Organismo encuentra que la resolución impugnada es un acto normativo, que es susceptible de control abstracto de constitucionalidad.
29. Por lo tanto, contrario a lo señalado por la parte accionante, esta Corte determina que la resolución impugnada constituye un acto normativo y, en consecuencia, es competente para conocer la presente acción de inconstitucionalidad, conforme el artículo 436 numeral 2 de la Constitución y los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la LOGJCC.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

30. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.⁸ En esta línea, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto, la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar y

⁸ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

eliminar— incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales y lo dispuesto en la Constitución.

31. El literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. De modo que la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.⁹
32. Respecto a la alegación de una presunta incompatibilidad con en el artículo 168, numeral 5 de la Constitución de la **cláusula tercera** de la resolución, así como de las frases “sujetos a cualquier régimen laboral o administrativo a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución” del **artículo 4**; “que se genere o hayan generado de los procesos gestionados en La Defensoría, antes y después de la firma del presente instrumento” de la cláusula **segunda**; “de manera verbal”, “por cualquier otro medio”, “para el desempeño de las funciones” de la cláusula **tercera**, las frases: “de manera verbal”, “por cualquier otro motivo”, “incluidos en los trámites o diligencias que llegare a realizar como parte de su trabajo”, “o misionales”, “evitando conflictos de intereses con otras instituciones públicas o privadas”, “No dará declaraciones en medio públicos y privados sin previa autorización del Defensor Público General o su delegado” de la cláusula **quinta**; y, “producción profesional” de la cláusula **séptima** de la resolución impugnada, esta Corte encuentra que la accionante se limita a indicar las frases que en su criterio podrían derivar en una inconstitucionalidad sin desarrollar argumentos que justifiquen esta postura. Por ende, no ha presentado una carga argumentativa mínima que permita cuestionar de forma suficiente la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas. Por lo tanto, este cargo no será objeto de análisis.¹⁰
33. Respecto a la cláusula tercera señala que esta es incompatible con el derecho de acceso a la información pública, puesto que, al definir la información confidencial, se restringe el libre acceso por parte de la ciudadanía a los procesos judiciales. Para atender este cargo, se plantea el siguiente problema jurídico: *¿La cláusula tercera de*

⁹ CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

¹⁰ CCE, sentencia 41-21-IN/24, 08 de agosto de 2024, párr. 26; y sentencia 60-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párr. 23.

la resolución impugnada, al definir qué información se considera confidencial dentro de la Defensoría Pública, es incompatible con el derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 18, numeral 2, de la Constitución, particularmente en relación con la información generada en los procesos judiciales patrocinados por los defensores públicos?

34. En cuanto a las cláusulas quinta, novena y décima de la resolución impugnada, se alega que estas contravienen el principio de independencia al exigir que los defensores públicos tengan autorización del Defensor Público para emitir declaraciones públicas sobre los procesos judiciales que patrocinan y al facultar a la Defensoría Pública la imposición de sanciones a los funcionarios que usen indebidamente la información relativa a estos procesos. Para resolver el cargo señalado, se plantea el siguiente problema jurídico: *¿Las cláusulas quinta, novena y décima de la resolución impugnada contravienen la independencia interna prevista en el artículo 168, numeral 1 de la Constitución, al impedir que se emitan declaraciones públicas sin autorización y aquello pueda ser sancionado por la Defensoría Pública?*

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿La cláusula tercera de la resolución impugnada, al definir qué información se considera confidencial dentro de la Defensoría Pública, es incompatible con el derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 18, numeral 2, de la Constitución, particularmente en relación con la información generada en los procesos judiciales patrocinados por los defensores públicos?

35. El derecho de acceso a la información pública, consagrado en el artículo 18, numeral 2 de la Constitución, establece que todas las personas, de forma individual o colectiva, tienen el derecho a “acceder libremente a la información generada por entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas”. Esta disposición garantiza que no existirá reserva de información, excepto en los casos determinados por la ley y que, en casos de violación de derechos humanos, “ninguna entidad pública [podrá negarla]”.
36. La accionante sostiene que la cláusula tercera de la resolución impugnada es contraria al artículo 18 numeral 2 de la Constitución ya que, al definir lo que se entiende por información confidencial, impide que la ciudadanía acceda a información sobre los procesos judiciales patrocinados por los defensores públicos.
37. Una vez revisada la cláusula tercera de la resolución impugnada, esta Corte encuentra que esta contiene una definición de lo que comprende la información confidencial que se proporciona a los servidores defensoriales y que estará sujeta al “Acuerdo de

Confidencialidad y Custodia de la Información”, misma que abarca documentación, registros, listados de software, claves de acceso, datos, pruebas, diagramas de referencia, especificaciones, secretos, códigos, convenios, terminación de convenios, acuerdos, referencias, inventarios, e información técnica, financiera, económica, contable, legal de la Defensoría Pública.

38. Contrario a lo que sostiene la accionante, la cláusula impugnada no restringe el acceso a la ciudadanía de la información de procesos judiciales patrocinados por los defensores públicos, pues la resolución tiene como fin únicamente establecer un deber de custodia y cuidado por parte de los servidores defensoriales de la información de gestión interna de la institución. Esto no impide que aquella que constituya información pública pueda ser obtenida por los cauces y procedimientos determinados en la ley, de forma oficial. De hecho, la definición constante en la cláusula tercera no prohíbe ni limita en modo alguno el acceso a la información que sea pública.
39. Debe, además, recordarse que es deber que todo abogado y funcionario público custodiar y proteger la información personal y sensible de sus patrocinados.
40. Ahora, concretamente respecto de los procesos judiciales patrocinados por la Defensoría Pública, estos están sujetos al principio de publicidad previsto en el artículo 168, numeral 5, de la Constitución, salvo los casos expresamente señalados en la ley. Este principio de publicidad se articula con el derecho de acceso a la información pública consagrado en el artículo 18, numeral 2, de la Constitución, pues ambos preceptos garantizan la transparencia y el control ciudadano sobre la administración de justicia y el ejercicio de funciones públicas. Por lo tanto, es en aplicación de este principio, que las decisiones y actuaciones judiciales son públicas y accesibles al ciudadano mediante plataformas electrónicas, como la plataforma EXPEL, administrada por el Consejo de la Judicatura.
41. En suma, la cláusula tercera de la resolución impugnada, no afecta el derecho de acceso a la información pública (art. 18.2 CRE) de la ciudadanía a los procesos judiciales patrocinados por la Defensoría Pública.

7.2.¿Las cláusulas quinta, novena y décima de la resolución impugnada contravienen la independencia interna prevista en el artículo 168, numeral 1 de la Constitución, al impedir que se emitan declaraciones públicas sin autorización y aquello pueda ser sancionado por la Defensoría Pública?

42. El artículo 168 numeral 1 de la Constitución determina que:

La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios:

1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley.
43. Al respecto, este Organismo ha indicado que el principio de independencia de los órganos de la Función Judicial consagrado en la Constitución abarca, entre otros aspectos, la independencia interna, entendida como “aquella que los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial **tienen entre sí** y en relación con otros órganos de la misma Función” (énfasis agregado).¹¹ Mientas que, la independencia externa “hace referencia, [...] a la que tienen los operadores de justicia respecto a otras Funciones del Estado y en general respecto a injerencias provenientes de fuera de la Función Judicial”.¹²
44. Como quedó establecido, la accionante alega que las cláusulas quinta, novena y décima de la resolución impugnada trasgreden el principio de independencia, dado que obligan a los defensores públicos a obtener autorización del Defensor/a Público/a para emitir declaraciones públicas respecto de los procesos que patrocinan, so pena de sanciones.
45. Los artículos 191 de la Constitución y 285 del Código Orgánico de la Función Judicial establecen que la Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial, cuya finalidad es “garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos.” Así, los defensores públicos deben cumplir con la misión institucional establecida constitucionalmente para la Defensoría Pública, en tal sentido, es necesario que sus actuaciones individuales guarden coherencia con dicha misión institucional. Esto incluye aspectos comunicacionales que deben ser coordinados internamente sin que esto suponga una afectación a la independencia interna y externa. En este sentido, el principio de independencia interna, en el caso de defensores públicos, debe interpretarse en el contexto de sus funciones; es decir, de su capacidad para llevar adelante, libre y sin presiones, internas o externas, la defensa técnica de sus patrocinados.
46. En este caso, el hecho de que la resolución impugnada prevea la necesidad de obtener una autorización de la máxima autoridad de la institución, exclusivamente, para divulgar información relativa a procesos judiciales en curso en medios de comunicación, no interfiere ni impide que estos puedan llevar a cabo sus funciones de

¹¹ CCE, sentencia 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párrafo 24.

¹² CCE, sentencia 2-14-IN/21 y acumulado, 24 de noviembre de 2021, párr. 89.

patrocinio y defensa de forma independiente. Pero, dado que la Defensoría Pública gestiona información sensible que incluye datos personales, material probatorio, entre otros, es necesario precautelar también la integridad de la información que reposa en los procesos judiciales y de sus patrocinados. De divulgarse inapropiadamente información ante medios de comunicación social, esto podría afectar sus derechos constitucionales.¹³

47. En consecuencia, los defensores públicos, más allá de la independencia interna que les asiste para poder ejercitar la defensa técnica de sus clientes sin injerencias injustificadas, están obligados a custodiar adecuadamente la información que manejan en el ejercicio de sus funciones. De modo que, el establecimiento de este requisito para la emisión de declaraciones públicas resulta razonable para garantizar los derechos de las partes procesales y víctimas dentro de un proceso judicial y no impide que puedan ejercer la defensa técnica de su cliente.
48. Del mismo modo, la independencia interna, no impide que ante faltas disciplinarias los defensores públicos puedan ser sancionados, según lo disponga la ley. Esta medida se fundamenta en la necesidad de precautelar la integridad de la información sensible vinculada a los procesos judiciales y a los derechos de los patrocinados. Respecto de la afirmación de la accionante sobre la creación de una falta reglamentaria que podría derivar en sanciones arbitrarias, esta Corte advierte que el acuerdo impugnado no establece infracciones ni sanciones, en cambio, señala la ruta que la Defensoría Pública debe seguir para garantizar la custodia de información institucional. En esa línea, no se evidencia la existencia de una injerencia arbitraria en el ejercicio de las funciones de un defensor público, por el hecho de que la Defensoría Pública pueda perseguir el resarcimiento de daños y perjuicios en caso de incumplimiento de las obligaciones de confidencialidad o que pueda remitir el caso a los organismos de control competentes para que se determine si se ha incurrido en una falta.
49. Con base en lo anterior, se constata que las normas impugnadas no condicionan la autonomía de los defensores públicos en la toma de decisiones judiciales ni restringen sus facultades de patrocinio judicial; por lo que, no interfieren con su capacidad para actuar con independencia en los casos que patrocinan. De este modo, se descarta una incompatibilidad entre las normas impugnadas y el principio constitucional de

¹³El artículo 5 numeral 7 de la Ley Orgánica de la Defensoría Pública, Registro Oficial 452, 14 de mayo de 2021, establece que los servicios brindados por esta institución se rigen, entre otros, por el principio de confidencialidad, el cual dispone que: No se podrá utilizar públicamente la información, antecedentes personales o el pasado judicial de las personas beneficiarias del servicio de asesoría, asistencia legal y patrocinio gratuito. Se prohíbe toda forma de estigmatización, prejuicio y consideraciones de tipo subjetivo. Las y los defensores públicos y de la Red Complementaria a la Defensa Jurídica Pública, guardarán confidencialidad sobre los asuntos que se someten a su conocimiento. Este principio no impedirá la generación de estadísticas e información desagregada.

independencia previsto en el artículo 168, numeral 1 de la Constitución bajo el cargo planteado.

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. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **49-22-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve 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 (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 28 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Jueza:** Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 49-22-IN/24****VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. El 28 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos a favor -entre ellos el presente voto concurrente-¹, dictó la sentencia 49-22-IN/24 (“**sentencia**”), en la que desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Resolución DP-DPG-DAJ-2020-034 de 09 de marzo de 2020 (“**Resolución**”), emitida por la Defensoría Pública (“**DPE**”), a través de la cual esta entidad estableció, de forma obligatoria, la suscripción del acuerdo de confidencialidad y custodia de la información por parte de las y los servidores de dicha entidad.
2. La suscrita jueza constitucional concuerda con la decisión tomada por parte de este Organismo, así como con el razonamiento desarrollado para la resolución de los problemas jurídicos de la sentencia, en tanto se realizan importantes argumentos en torno al derecho de acceso a la información pública, así como de la independencia interna de los órganos de la Función Judicial, previstos en los artículos 18.2 y 168.1 de la Constitución de la República (“**CRE**”). No obstante, con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se formula el presente voto concurrente. Esto, con la finalidad de enfatizar en los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte con relación a los actos que se pueden demandar a través de una acción pública de inconstitucionalidad, línea jurisprudencial que, a criterio de la suscrita, debió ser analizada y descrita más detenidamente en la sentencia emitida.
3. En la sentencia se menciona que la resolución constituye un acto normativo susceptible de control abstracto de constitucionalidad, en tanto:

[...] la resolución impugnada no se agota en su cumplimiento, sino que establece una conducta permanente en relación con el manejo de la información institucional. Por lo tanto, fija un determinado comportamiento a ser acatado de manera general y constante por los servidores de la institución. Asimismo, no se encuentra dirigida a un individuo o un grupo de individuos plenamente identificable, ya que su alcance abarca a todos los servidores de la Defensoría Pública, desde el nivel jerárquico superior hasta aquellos con contrato ocasional. Además, incluye tanto al personal actual como a quienes se incorporen en el futuro, sin importar el régimen laboral o administrativo al que estén sujetos.

¹ La sentencia, también, tuvo el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

4. A partir de esta enunciación, es pertinente recordar que la jurisprudencia de esta Corte ha realizado varias teorizaciones alrededor de los actos normativos, sean de origen parlamentario o no parlamentario, así como de los actos administrativos y sus efectos. Al respecto, por ejemplo, en la sentencia 5-13-IA/21 se mencionó:

25. Así tenemos, que la Constitución de la República ha contemplado como un presupuesto sine qua non para el ejercicio de esta acción jurisdiccional, que el acto administrativo que se impugna tenga la cualidad de producir efectos generales; es decir, que se encuentre revestido de un nivel de abstracción que provoque que su aplicación se efectúe de forma impersonal e indeterminada (dirigido a todo aquel cuya conducta se subsuma al presupuesto de hecho al que se constriñe el acto administrativo).

26. Es imperativo comprender que el carácter de “generalidad” al que se hace referencia en la CRE, enfatiza la capacidad de los actos administrativos de regular situaciones temporales en abstracto.

27. Tampoco se debe perder de vista que una de las principales características que define al acto administrativo, radica en que se agota con su cumplimiento, ya que de lo contrario, si el acto tiene la capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y permanecer en el mismo de forma objetiva y positivizada, será claro que nos encontramos frente a un acto normativo de carácter administrativo.

28. Ahora bien, otro criterio que se deberá observar es el relativo al alcance de sus efectos. En tal virtud, el acto administrativo de efectos generales debe propender a que su vigencia genere efectos directos e inmediatos, de modo que su aplicación no se encuentre condicionada a la existencia de otro acto ulterior para que pueda producir los efectos jurídicos deseados. Lo dicho será necesario a fin de comprender su verdadera esencia y poder diferenciarlo del acto de simple administración, toda vez, que estos últimos tienen la particularidad de ser actos mediatos, consultivos o preparatorios para la formación de la voluntad administrativa y que dada su naturaleza no son propiamente impugnables.

5. Así también, en la sentencia 2-21-IA/23, este Organismo señaló:

10. De conformidad con los numerales 1 y 3 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional tiene la atribución de conocer las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas contra actos normativos y contra actos administrativos con efectos generales. Para este fin, los artículos 75 y 98 de la LOGJCC establecen la competencia de la Corte Constitucional para conocer la presente acción pública de inconstitucionalidad “respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales [...]”.

11. La LOGJCC únicamente distingue el trámite aplicable a las acciones públicas de inconstitucionalidad según estas sean (1) actos normativos de origen parlamentario; o, (2) actos normativos de origen no parlamentario y actos administrativos de carácter general. Así, conforme a la ley, la Corte tiene una sola competencia con un mismo trámite para el conocimiento de todo acto normativo de origen no parlamentario y acto administrativo de carácter general.

12. [...] Un acto normativo, de manera general e independientemente de su fuente, “es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agota con su cumplimiento,

y que contiene un mandato general de prohibición, permisión u orden”. A su vez, los actos normativos, a diferencia de los administrativos, no producen efectos jurídicos directos. Por su parte, los actos administrativos se definen en el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo como la declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos generales o individuales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa.

14. [...] A pesar de ello, como se indicó, la LOGJCC prevé un mismo tipo de trámite tanto para los actos normativos de origen no parlamentario como para los actos administrativos con efectos generales, por lo que la forma en que estos hayan sido identificados por el accionante al momento de presentar su demanda, no incide en la sustanciación que debe realizar esta Corte.

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

6. Adicionalmente, la Corte ha identificado casos en los cuales se ha pronunciado en relación con la falta de objeto de los actos impugnados respecto de una acción pública de inconstitucionalidad. Por ejemplo, en la sentencia 2-22-IA/24, se estableció que un acto no cuenta con efectos jurídicos generales cuando las disposiciones emanadas imponen ciertas obligaciones y prerrogativas que deben ser cumplidas por un individuo plena y claramente identificable. Esto es, cuando el acto impugnado no establece derechos ni obligaciones de alcance general o abstractas que resulten aplicables a todos los administrados o a un grupo indeterminado de personas; y, por el contrario, se circunscribe a las competencias y responsabilidades administrativas de un funcionario en específico, a quien se le delimita claramente su ámbito de actuación.
7. De esta manera, los actos impugnados dentro del objeto de una acción pública de inconstitucionalidad deben comportar un evidente nivel de abstracción, por lo que sus efectos no deben ser tan solo individuales e indirectos, y deben gozar de la condición de aplicabilidad directa e inmediata. En consecuencia, los actos que son objeto de este tipo de acción deben poseer la autonomía suficiente para producir efectos jurídicos directos, sin que sus enunciados consistan en medidas preparatorias, organizativas y de gestión interna que no generan consecuencias jurídicas inmediatas, al estar condicionadas a la realización de actos administrativos ulteriores o futuros.
8. También, la jurisprudencia de la Corte, en lo relativo al control abstracto de constitucionalidad, ha razonado respecto de los actos administrativos con efectos plurindividuales, y ha estimado que éstos no son objeto de este tipo de control. Dentro de su conceptualización, este Organismo ha mencionado que éstos se encuentran, más bien, dirigidos contra un grupo de individuos plena y claramente identificables en el

propio acto administrativo y “[...] producen efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables”.² Así, un acto administrativo es de efectos plurindividuales, aunque sus destinatarios pueden aparecer reflejados como una comunidad de administrados, siempre que los efectos jurídicos de la aplicación directa de dicho acto afecten situaciones jurídicas perfectamente diferenciadas afectando directamente derechos e intereses subjetivos.

9. Los criterios jurisprudenciales hasta aquí mencionados constan entre los más relevantes con relación a las normas y el objeto de una acción pública de inconstitucionalidad, y solamente a partir de su enunciación y comprensión es posible discernir el razonamiento empleado en la sentencia emitida, en la que la Corte evidenció que:

[...] la resolución impugnada (i) aprueba el acuerdo de confidencialidad y custodia de la información para los servidores de la Defensoría Pública (artículo 1); dispone la suscripción obligatoria del acuerdo por parte del nivel jerárquico superior, los defensores públicos sujetos a la carrera defensorial, del personal sujeto a la carrera defensorial administrativa, del personal de nombramiento provisional o contratos por servicios ocasionales y de aquellos sujetos al Código de Trabajo (artículo 2); establece la definición de información confidencial (cláusula tercera); establece las obligaciones de los servidores de la institución (cláusula quinta); y establece que, ante el incumplimiento de las cláusulas del acuerdo, la Defensoría Pública tendrá derecho a iniciar acciones directamente o ante organismos de control para el resarcimiento de daños (cláusula novena).

10. Con base en este análisis de la normativa impugnada, que tiene como sustento la jurisprudencia previa, es que la sentencia llegó a la conclusión de que “la resolución impugnada es un acto normativo, que es susceptible de control abstracto de constitucionalidad”.³
11. Una vez que a través de este voto concurrente se ha realizado una enunciación de la jurisprudencia relacionada con el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad, la suscrita no tiene otro punto que amerite profundización en este voto, con relación a la sentencia dictada por este Organismo.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

² CCE, sentencia 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 32.

³ Párrafo 28 de la sentencia.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 49-22-IN, fue presentado en Secretaría General el 11 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 49-22-IN/24

VOTO CUNCURRENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Estoy de acuerdo con la decisión del caso 49-22-IN; no obstante, considero necesario expresar los siguientes argumentos adicionales.
2. El voto de mayoría desestima la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de la Resolución DP-DPG-DAJ-2020-034 del 09 de marzo de 2020 emitida por la Defensoría Pública, al concluir que las disposiciones impugnadas no son incompatibles con el derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública generada por las entidades públicas (art. 18.2 CRE), ni con el principio de independencia interna (art. 168.1 CRE).
3. Aunque estoy de acuerdo con la solución del primer problema jurídico respecto al derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública generada por las entidades públicas, considero que no era adecuado plantear un problema jurídico sobre el principio de independencia interna por las razones que se exponen a continuación:
4. Conforme lo dispone el artículo 168 número 1 de la Constitución, el principio de independencia interna y externa es un atributo de los órganos de la Función Judicial. En amparo de este principio, los órganos de la Función Judicial con competencias jurisdiccionales puedan tutelar los derechos de las personas, sin estar sujetos a presiones internas o externas.
5. Al respecto, esta Magistratura ha establecido que “la independencia judicial institucional, tanto interna como externa, es indispensable, a su vez, para garantizar la independencia individual o funcional **de los jueces y juezas**, de forma que los justiciables puedan ejercer su derecho a un juez independiente, imparcial y competente” (énfasis añadido).¹ También, la Corte ha dicho que la independencia interna es “aquella que los **órganos jurisdiccionales** de la Función Judicial tienen entre sí y en relación con otros órganos de la misma Función” (énfasis añadido).²
6. Es decir, el principio de independencia interna es exclusivo de los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial, siendo estos la Corte Nacional de Justicia, las Cortes provinciales de Justicia, los tribunales y juzgados, así como los jueces de paz,

¹ CCE, sentencia 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párr. 25.

² *Ibíd.*, párr. 24.

conforme lo indica el artículo 178 de la Constitución. Además, esta misma disposición constitucional indica que “la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado son órganos autónomos de la Función Judicial”.

7. En tan virtud, considero que, a pesar de que el cargo de la accionante versaba sobre el principio de independencia interna de la Defensoría Pública, no resultaba pertinente aplicar este principio para formular un problema jurídico respecto a dicho órgano. Lo anterior porque la Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial, es decir, no posee competencias jurisdiccionales y, en consecuencia, es irrealizable tal principio exclusivo para los jueces y juezas.
8. Por todo lo expuesto, concuerdo con la decisión de mayoría al desestimar la acción de inconstitucionalidad, pero con las consideraciones expuestas anteriormente.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.12.30
21:35:52 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 49-22-IN, fue presentado en Secretaría General el 13 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:19; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

4922IN-7788a

**Caso Nro. 49-22-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinte de diciembre de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, el día martes veinticuatro de diciembre de dos mil veinticuatro el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez; y el día lunes treinta de diciembre de dos mil veinticuatro el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/PC/JVV

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.