EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

3-22-IO/24 En el Caso No. 3-22-IO Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad por omisión No. 3-22-IO. 2

50-21-AN/24 En el Caso No. 50-21-AN Desestímese la acción por incumplimiento No. 50-21-AN..... 14

8-20-EI/24 En el Caso No. 8-20-EI Desestímese la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena No. 8-20-EI..... 26

24-19-IN/24 En el Caso No. 24-19-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 24-19-IN. 52

1-24-OP/24 En el Caso No. 1-24-OP Acéptese parcialmente la objeción presidencial en los términos desarrollados en este dictamen 61

Año III - Nº 383 - 123 páginas
Quito, viernes 12 de julio de 2024

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 3-22-IO/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 06 de junio de 2024

CASO 3-22-IO

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

SENTENCIA 3-22-IO/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad por omisión del artículo 274 de la Constitución y su disposición transitoria vigésimo octava. La Corte encuentra que, si bien dichas normas sí contienen un mandato de legislar respecto de la participación de los GAD en las rentas por la extracción e industrialización de recursos naturales no renovables, la Asamblea Nacional sí cumplió con dichos mandatos a través del artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos, del artículo 67 de la Ley de Minería, y de la disposición reformatoria primera de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.

1. Antecedentes

1. El 1 de diciembre de 2022, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas ("**GAD de Esmeraldas**") presentó una acción pública de inconstitucionalidad por omisión relativa. Según la entidad, la omisión provendría del mandato contenido en el artículo 274 de la Constitución, y su disposición transitoria vigésimo octava ("**normas omitidas**").

2. El 16 de febrero de 2023, la acción fue admitida por un tribunal de la Sala de Admisión conformado por el juez Enrique Herrería Bonnet, y las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín. En el mismo auto, corrió traslado para que la Asamblea Nacional ("**Asamblea**"), la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado ("**PGE**") presenten sus descargos. Asimismo, la Corte solicitó a la Asamblea que remita los informes y demás documentos que dieron origen a las normas incumplidas.

3. El 21 de marzo de 2023, la Asamblea remitió el expediente sobre el debate de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica ("**Ley Amazónica**").[1] El 31 del mismo mes y año, la Asamblea presentó sus descargos, y solicitó que se deseche la demanda. El 3 de abril de 2023, la

[1] La Asamblea remitió el expediente de la Ley Amazónica, por cuanto el GAD de Esmeraldas basa la omisión relativa en que, si bien la Asamblea promulgó dicha norma, esta no otorga ningún beneficio a las provincias fuera de la Región Amazónica. Esta norma fue publicada en el Registro Oficial 245 de 21 de mayo de 2018.

Presidencia de la República presentó sus descargos, igualmente sosteniendo que no existe omisión alguna.

4. El 5 de abril de 2024, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad por omisión, conforme el artículo 436 numeral 10 de la Constitución.

3. Mandatos omitidos

6. Según el GAD de Esmeraldas, las normas cuyo mandato ha sido omitido son las siguientes:

Artículo 274 de la Constitución
Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley.
Disposición transitoria vigésimo octava de la Constitución
La ley que regule la participación de los gobiernos autónomos descentralizados en las rentas por la explotación o industrialización de los recursos no renovables, no podrá disminuir las rentas establecidas por la Ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales [("**Ley del Ecodesarrollo Amazónico**")], así como las establecidas en la ley de asignaciones del cinco por ciento de las rentas generadas por la venta de energía que realicen las centrales hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán (Ley 047) [("**Ley de Asignaciones de Venta de Energía**")] para beneficio de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la entidad accionante

7. El GAD de Esmeraldas alega que los artículos omitidos contienen un claro mandato que ha sido inobservado por la Asamblea. Así, sostiene que el artículo 274 de la Constitución contiene un derecho a que los GAD en cuyo territorio se exploten o industrialicen hidrocarburos participen de las rentas; y, a su vez, contiene un mandato para que lo anterior sea regulado mediante ley por la Asamblea.

8. La entidad accionante relata que, en su circunscripción, se encuentra la Refinería Estatal de Esmeraldas ("**Refinería**"). Afirma que las actividades de la Refinería consisten en la refinación y transformación de petróleo en productos como la gasolina, diésel, asfalto, entre otros. En definitiva, arguye que sus actividades se encajarían en

la industrialización de hidrocarburos. Por lo que, a su criterio, ello otorgaría el derecho a que el GAD de Esmeraldas sea beneficiario de las rentas petroleras, conforme las normas omitidas y a pesar de esto la Asamblea no ha emitido una ley que legisle dicho beneficio.

9. La entidad accionante reconoce la existencia de la Ley Amazónica. Sin embargo, establece que dicha ley concede la participación en las rentas petroleras únicamente a las provincias de la Circunscripción Amazónica. Sostiene que esta ley no incluye a la provincia de Esmeraldas. De ahí que la omisión del legislador sea relativa. Adicionalmente, afirma que ello generaría una situación de desigualdad del GAD de Esmeraldas frente a los GAD de la Amazonía.

10. El GAD de Esmeraldas arguye que, para que opere la inconstitucionalidad por omisión, deben concurrir los cuatro requisitos establecidos en la sentencia l-13-SIO-CC. Estos son: (a) exista una exigencia constitucional para que el legislador actúe positivamente, (b) la inacción de la autoridad respecto del deber de normar, (c) la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo, y (d) la ineficacia de la voluntad del constituyente. Según la entidad accionante, el caso cumple con los cuatro requisitos, a saber:

10.1. Sobre el primer requisito, la entidad accionante considera que las normas omitidas contienen un claro mandato de legislar. El artículo 274 de la Constitución manda a que las rentas petroleras se legislen “de acuerdo a la ley”.

10.2. Sobre el segundo requisito, la entidad accionante considera que hubo inacción relativa por parte del legislador. Manifiesta que por más que la Asamblea sí promulgó la Ley Amazónica, omitió elementos normativos constitucionalmente relevantes. Pues, la ley *en comento* no legisló las rentas petroleras de las actividades de refinación en Esmeraldas.

10.3. Sobre el tercer requisito, la entidad accionante considera que ha transcurrido un tiempo razonable desde la promulgación de la Constitución hasta la presentación de la demanda. Afirma que la Asamblea ha tenido más de 14 años para legislar al respecto, pero no lo ha hecho.

10.4. Sobre el cuarto requisito, la entidad accionante considera que la voluntad del constituyente era la de compensar a los GAD por los efectos negativos que tiene la actividad petrolera. En este sentido, considera que esta voluntad no ha sido satisfecha, a causa de la inacción de la Asamblea.

11. Por lo expuesto, el GAD de Esmeraldas solicita a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad por omisión de la Asamblea, que dicte una sentencia en la que conste la forma de procedencia del pago de rentas petroleras y que conceda un término perentorio a la Asamblea para que promulgue la correspondiente legislación.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

12. En su escrito de 31 de marzo de 2023, la Asamblea enunció los antecedentes de la Ley Amazónica, y describió los motivos que la fundamentaron. También citó ciertos artículos de dicha ley. Adicionalmente, estableció una explicación sobre la cadena de valor de la operación y comercialización del petróleo y la historia extractiva en la Circunscripción Amazónica. Por último, la Asamblea defendió la constitucionalidad de la Ley Amazónica en aplicación de ciertos principios y solicitó que se deseche la demanda.

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República

13. En su escrito de 3 de abril de 2024, la Presidencia defendió la legalidad de la Ley Amazónica. Arguyó que la Ley Amazónica tenía como ámbito únicamente la Circunscripción Amazónica, por lo que dicha ley no debía legislar lo relativo a otras provincias. Agregó que la provincia de Esmeraldas ya es beneficiaria de la Ley de Creación de Rentas Sustitutivas Para las Provincias de Napo, Esmeraldas y Sucumbíos ("**Ley de Rentas Sustitutivas**"),[2] que genera una renta de 5 centavos por barril por el transporte de crudo que pase por estas provincias. De tal forma, la inconstitucionalidad por omisión relativa sería inexistente.

4.4. Argumentos de la PGE

14. A pesar de haber sido notificada, la PGE no presentó argumentos.

5. Planteamiento de problemas jurídicos

15. Uno de los objetos de la acción de inconstitucionalidad por omisión consiste en subsanar las omisiones que se deriven de la inactividad de las autoridades con competencia normativa, que se vean avocadas a normar un determinado asunto por mandato de la Constitución.[3] En estos casos, la jurisprudencia distingue dos tipos de inconstitucionalidades por omisión. La absoluta es aquella que pretende subsanar la falta de promulgación de una norma. La relativa es aquella en la que sí existe

[2] Suplemento del Registro Oficial 248 de 7 de agosto de 1989.
[3] CCE, sentencia 68-16-IN/21 y acumulado de 25 de agosto de 2021, párr. 41.

normativa, pero omite elementos constitucionalmente relevantes.[4] En el caso *sub examine*, los accionantes demandaron una inconstitucionalidad relativa, debido a la existencia de la Ley Amazónica, pero que, a su criterio, esta no incluiría la participación del GAD de Esmeraldas.

16. En cuanto a la primera norma (artículo 274 de la Constitución), la Corte debe verificar, en este caso en concreto: (i) si esta contiene una exigencia para obedecer un mandato constitucional de normar, y (ii) si la legislación existente omite los elementos normativos constitucionalmente relevantes. En caso de que las respuestas sean afirmativas, (iii) la Corte debe identificar la forma de subsanar esta omisión.

17. En cuanto a la segunda norma (disposición transitoria vigésimo octava de la Constitución), la Corte debe comprobar, en la causa *in examine*, si -en caso de que se cumplan las verificaciones del párrafo anterior- la legislación existente no disminuye los beneficios ya contenidos en la Ley del Ecodesarrollo Amazónico y en la Ley de Asignaciones de Venta de Energía.

18. El GAD de Esmeraldas propuso también un cargo por una presunta violación del derecho a la igualdad (párrafo 9 *supra*). Sin embargo, en una acción de inconstitucionalidad por omisión, los cargos no se refieren a vulneraciones de derechos en un caso concreto, sino a una inobservancia de la autoridad competente de legislar sobre un asunto específico. De tal forma, la omisión no se configura al verificar una vulneración de derechos (como la igualdad), sino al constatar que la Asamblea no ha legislado sobre un asunto establecido en la Constitución.

19. Por lo tanto, la Corte plantea los siguientes problemas jurídicos:

(6.1) ¿La norma invocada contiene un mandato de normar?
(6.2) ¿La legislación existente omite los elementos de la normativa invocada?
(6.3) ¿La legislación existente disminuye los beneficios previstos en la Ley del Ecodesarrollo Amazónico y en la Ley de Asignaciones de Venta de Energía?

6. Análisis

6.1. ¿La norma invocada contiene un mandato de normar?

20. De la lectura de la última frase del artículo 274 de la Constitución, esta Corte observa un derecho de los GAD a "participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad", y que ello se regulará "**de acuerdo con la ley**" (énfasis añadido).

[4] CCE, sentencia 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 18.

21. Si bien el constituyente establece los aspectos básicos sobre los derechos y la organización de las funciones del Estado, normalmente se sirve del legislador para desarrollar esos contenidos mediante ley. Cuando la Constitución utiliza fórmulas como "la ley establecerá", "en los términos fijados con la ley", "de acuerdo con la ley", "la ley determinará", "la ley regulará", "conforme a la ley", "con sujeción a la ley", entre otras expresiones; estas significan, en principio, mandatos dirigidos a la Asamblea.[5]

22. La redacción del artículo 274 de la Constitución se adecúa a estos presupuestos, al utilizar la fórmula "de acuerdo con la ley". Así lo ha entendido la Corte en casos similares.[6]

23. Ahora bien, un mandato genérico de normar podría ser objeto de inconstitucionalidad por omisión, siempre que la obligación de normar sea clara y concreta. Conforme a la sentencia 1-20-IO/23, el mandato es claro cuando de su lectura no queda duda la existencia de una obligación de legislar.[7] Por otro lado, el mandato es concreto cuando identifica los elementos que deben ser desarrollados mediante ley.[8]

23.1. La disposición de la última frase del artículo 274 de la Constitución contiene una obligación clara, pues de su lectura se desprende un mandato imperativo dirigido a la Asamblea de legislar la participación de las rentas provenientes de la actividad extractiva de explotación e industrialización. La disposición transitoria vigésimo octava de la Constitución, si bien no contiene un mandato claro como el artículo mencionado, engloba una remisión a "la ley que regule la participación de los GAD". En tal sentido, esta disposición se encuentra cubierta por el mandato del artículo 274 de la Constitución.

23.2. Las normas omitidas también son concretas, puesto que sus mandatos identifican los elementos específicos que deben ser considerados en la ley. En el caso del

---

[5] *Id.*, párr. 21.

[6] Por ejemplo, en el caso 1-14-IO (sentencia 001-17-SIO-CC), el entonces accionante demandó la inconstitucionalidad por omisión del artículo 81 de la Constitución. Este artículo estaba redactado en los siguientes términos:
La ley establecerá procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños y adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección. (pág. 10).
En ese caso, la Corte resolvió que:
se desprende del contenido del artículo 81 de la Constitución la existencia de un deber positivo claro y concreto, relacionado por un lado con la expedición de regulaciones normativas en el ámbito procedimental para el juzgamiento y sanción de delitos […]. (pág. 18).

[7] CCE, sentencia 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 22.

[8] *Ibid.*

artículo 274 de la Constitución, esta identifica los siguientes elementos: (i) los sujetos beneficiarios y (ii) su participación en las rentas provenientes de los recursos naturales no renovables en actividades de explotación o industrialización. En el caso de la disposición transitoria vigésimo octava de la Constitución, esta identifica como elemento un límite, esto es, que la ley ordenada en el artículo 274 no disminuya los beneficios a los existentes en Ley del Ecodesarrollo Amazónico y en la Ley de Asignaciones de Venta de Energía.

24. En conclusión, las normas invocadas como omitidas contienen un mandato claro y concreto para la Asamblea de legislar.

6.2. ¿La legislación existente omite los elementos de la norma invocada?

25. La sección anterior identificó los elementos relevantes de las normas supuestamente omitidas. Esta sección verifica que la legislación existente desarrolle los elementos del artículo 274 de la Constitución.

26. El ordenamiento jurídico ecuatoriano contiene disposiciones sobre la distribución de los ingresos provenientes de la actividad extractiva. La Corte verifica que existen tres leyes que otorgan beneficios a los GAD por actividades hidrocarburíferas:

26.1. Primero, la Ley Amazónica[9] fue promulgada en cumplimiento del artículo 274 de la Constitución, conforme con su preámbulo. Esta ley dispone la creación de dos fondos: (i) el *Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica* y (ii) el *Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico*. Sin embargo, esta ley no contempla ningún beneficio para las provincias fuera de la Amazonía.

26.2. Segundo, la Ley de Rentas Sustitutivas,[10] alegada por la Presidencia de la República, que otorga un beneficio de 5 centavos por barril que sea transportado en las provincias por las que pasa el Oleoducto Transecuatoriano. Esta norma incluye la provincia de Esmeraldas. Sin embargo, dicha norma grava el transporte de hidrocarburos, no su explotación o industrialización. Por lo tanto, dicha ley no puede ser vista como un cumplimiento al mandato del artículo 274 de la Constitución.

26.3. Tercero, la Ley de Hidrocarburos[11] contiene varias disposiciones sobre la distribución de las utilidades de la actividad hidrocarburífera. El segundo inciso

[9] La Ley Amazónica fue promulgada en 2018, y sustituyó la Ley de Ecodesarrollo.
[10] Registro Oficial 736 de 3 de mayo de 1984.
[11] Registro Oficial 711 de 15 de noviembre de 1978, reformado en 2011 por la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los ingresos del Estado.

de su artículo 94 otorga el 12% de las utilidades de la actividad petrolera para la Circunscripción Amazónica, respecto de las actividades realizadas en dicha circunscripción. Esta disposición, nuevamente, se refiere únicamente a las provincias de la Amazonía. Por otro lado, el primer inciso regula la participación laboral en los siguientes términos:

> En el caso de los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera, éstos recibirán el 3% del porcentaje de utilidades y **el 12% restante será pagado** al Estado y **a los GAD** que lo destinarán a proyectos de inversión social y de desarrollo territorial **en las áreas en donde se lleven a cabo actividades hidrocarburíferas**. Dichos proyectos deberán ser armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo.
>
> Si la explotación hidrocarburífera se produce en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, los recursos económicos citados en el primer inciso correspondientes al 12% de las utilidades financiarán al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y serán invertidos y asignados de conformidad a lo dispuesto en la Ley que la rige.
>
> Las inversiones que realicen los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán ser canalizadas a través del Banco del Estado para que efectúe los desembolsos correspondientes. (énfasis añadido)

27. Este primer inciso del artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos sí contiene una disposición que otorga parte de la participación de las utilidades de las actividades petroleras a los GAD. El Estado central recibe un porcentaje de las utilidades de las compañías petroleras equivalente al 12% (tercer inciso del artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos), el cual se distribuye entre el Estado y los GAD. Es decir, los GAD participan en parte de las rentas petroleras que recibe el Estado. A diferencia del segundo inciso, el primero no se limita a la Circunscripción Amazónica, por lo que debe ser entendido como que aplica a cualquier GAD "donde se lleven a cabo actividades hidrocarburíferas". Tampoco se limita a las actividades de exploración o explotación de hidrocarburos, por lo que debe entenderse que también aplica a las actividades de refinación e industrialización.

28. El primer inciso del artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos fue agregado través del artículo 16 del Decreto Ley s/n (R.O. 244-S, 27-VII-2010), posteriormente reformado por la disposición reformatoria primera de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los ingresos del Estado ("**Ley de Fomento Ambiental**"), en 2011.[12] Es decir, la Asamblea cumplió su obligación de legislar dos años después de la emisión de la Constitución. A mayor abundamiento, esta disposición también modificó el

[12] Registro Oficial Suplemento 583 de 24 de noviembre de 2011.

artículo 67 de la Ley de Minería[13] con un texto idéntico, de tal forma que los GAD en donde se lleven a cabo actividades mineras, también reciben participación en las rentas mineras. En síntesis, el derecho de participación en las rentas existe: (i) respecto de todos los GAD del país (incluyendo el GAD de Esmeraldas), (ii) sobre todo tipo de actividad (incluyendo la refinación), y (iii) respecto de todos los recursos naturales no renovables (petróleo y minerales). Aun cuando la Ley de Fomento Ambiental fue declarada inconstitucional, sus reformas a los artículos 94 de la Ley de Hidrocarburos y al artículo 67 de la Ley de Minería siguen vigentes a la presente fecha.[14]

29. La legislación (comprendida por las Leyes Reformatoria, de Hidrocarburos y de Minería) sí cumple con los dos elementos del artículo 274 de la Constitución. Primero, identifica al sujeto beneficiario (los GAD donde se lleven a cabo actividades hidrocarburíferas). Segundo, determina el porcentaje de participación de los GAD, esto es el 12% de las utilidades de la actividad extractiva. Estos son los dos elementos contenidos en el mandato del artículo 274 de la Constitución (párrafo 23 *supra*).

30. En conclusión, la Corte desestima la alegación del GAD de Esmeraldas de que no existe una norma que regule la participación de las rentas petroleras por las actividades de la Refinería. De conformidad con las normas mencionadas en párrafos anteriores, sus actividades de refinación están cubiertas. De tal forma, la normativa existente no omite los elementos del artículo 274 de la Constitución.

6.3. ¿La legislación existente disminuye los beneficios previstos en la Ley del Ecodesarrollo Amazónico y en la Ley de Asignaciones de Venta de Energía?

31. La sección anterior concluyó que sí existe legislación sobre las rentas petroleras, y que esta no omite los elementos relevantes del artículo 274 de la Constitución. Esta sección analiza si dicha legislación no disminuye el beneficio a los que tienen derecho los GAD en virtud de la Ley del Ecodesarrollo Amazónico y en la Ley de Asignaciones de Venta de Energía, de conformidad con la disposición transitoria vigésimo octava de la Constitución.

32. En primer lugar, la Ley de Asignaciones de Venta de Energía contempla un beneficio respecto de la venta que realice CELEC EP sobre la energía generada en las centrales hidroeléctricas del Paute, Pucará y Agoyán, para las provincias de Azuay, Cañar,

[13] "En el caso de los trabajadores vinculados a la actividad minera, éstos recibirán el 3% del porcentaje de utilidades y el 12% restante será pagado al Estado y a los [GAD] que lo destinarán a proyectos de inversión social y de desarrollo territorial en las áreas en donde se lleven a cabo actividades mineras". Ley de Minería, artículo 67, Registro Oficial Suplemento 517 de 29 de enero de 2009.
[14] La sentencia 58-11-IN/22 declaró la inconstitucionalidad por la forma de la Ley de Fomento Ambiental. Sin embargo, sus reformas a la Ley de Hidrocarburos y Ley de Minería siguen vigentes, toda vez que en el auto de seguimiento de 1 de noviembre de 2023, emitido por esta Corte, se estableció que la Ley de Fomento Ambiental estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2024.

Morona Santiago y Tungurahua. No obstante, el artículo 274 de la Constitución y el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos se refieren únicamente a los recursos naturales **no** renovables, mientras que la Ley de Asignaciones de Venta de Energía se refiere exclusivamente a la energía hidroeléctrica, que es un recurso natural renovable. De ahí que el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos en nada afecta los derechos contenidos en la Ley de Asignaciones de Venta de Energía.

33. En cuanto a la Ley del Ecodesarrollo Amazónico, esta fue derogada por la Ley Amazónica. Sin perjuicio de lo anterior, la Ley del Ecodesarrollo Amazónico regula los ingresos del (i) *Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico* (el cual aún se encuentra vigente para ciertos GAD)[15] mientras que la Ley Amazónica contempla las asignaciones para el (ii) *Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico* y el (iii) *Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*. Estos tres fondos contienen fórmulas para su financiamiento, los cuales constituyen los mínimos a los que se refiere la disposición transitoria vigésimo octava de la Constitución. Sin embargo, la asignación del inciso segundo del artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos se refiere únicamente a parte de los ingresos del tercer fondo (iii). Esta norma no incumple sus mínimos, pues el porcentaje de utilidades es el mismo que aquel asignado en el artículo 64.3 de la Ley Amazónica.[16] Así tampoco solapa los beneficios de los primeros dos fondos. Primero, porque la Ley de Hidrocarburos no las regula. Segundo, porque dichos fondos provienen de asignaciones distintas: no se calculan sobre la base de las utilidades, sino por los ingresos respecto a la cantidad de barriles vendidos. En tal sentido, el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos no disminuye el beneficio de los tres fondos.

34. En conclusión, la Ley de Hidrocarburos no disminuye los beneficios a los que hace referencia la disposición transitoria vigésimo octava de la Constitución.

35. Una vez resueltos los tres problemas jurídicos, la Corte encuentra que la normativa existente cubre todos los GAD, respecto de las rentas generadas por todos los recursos naturales no renovables, y respecto de todas las actividades petroleras. Además, este beneficio no solapa los límites de las normas en la disposición transitoria vigésimo octava. Cabe recalcar que la acción de inconstitucionalidad por omisión relativa, por

[15] Ley Amazónica, disposición general primera: "Las parroquias Río Verde y Río Negro del cantón Baños de Agua Santa y las parroquias Matus, El Altar, La Candelaria y Bayusig del cantón Penipe; seguirán percibiendo de manera permanente e irreductible, los recursos que estuvieron establecidos en el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, de acuerdo a lo que estuvo previsto en la Ley del Ecodesarrollo Amazónico".

[16] Ley Amazónica, artículo 64: "Además de los recursos del Fondo para el Desarrollo Integral Amazónico establecidos en la presente Ley, se crea el Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, que se financiará con las siguientes asignaciones: (3) El doce por ciento (12%) de las utilidades de la actividad hidrocarburífera generadas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica de conformidad a la Ley de Hidrocarburos".

su naturaleza, únicamente verifica que el legislador haya cumplido un mandato constitucional de legislar. La Corte ratifica que la Asamblea cumplió el mandato del artículo 274 de la Constitución y su disposición transitoria vigésimo octava.

36. Visto que la Asamblea cumplió con su obligación de legislar, no procede el análisis sobre la forma de subsanar la presunta omisión, conforme con el tercer requisito establecido en el párrafo 16 *supra*.

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad por omisión **3-22-IO**.

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 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

322IO-6d367

Caso Nro. 3-22-IO

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes once de junio de dos mil veinticuatro, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 50-21-AN/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 50-21-AN

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

SENTENCIA 50-21-AN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento planteada por Julio César Obando Guzmán, luego de comprobar que la obligación exigida por el accionante no se deriva de la Disposición Transitoria Quinta literal e) del COFJ.

1. Antecedentes procesales

1. El 17 de agosto de 2021, Julio César Obando Guzmán ("**accionante**") presentó una acción por incumplimiento de la Disposición Transitoria Quinta literal e) del Código Orgánico de la Función Judicial.

2. Por sorteo electrónico de 17 de agosto de 2021, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

3. Con auto de 09 de septiembre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional la admitió a trámite. [1]

4. Con auto del 03 de abril de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa, solicitó informes al Consejo de la Judicatura ("**CJ**") y la Procuraduría General del Estado ("**PGE**") respecto al incumplimiento de la disposición alegada y convocó a audiencia pública telemática para el 12 de abril de 2024, la cual se llevó a cabo en esta fecha.[2] El CJ remitió los informes requeridos el 24 de enero del 2022 y el 17 de abril de 2024.

2. Competencia

5. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por

[1] Conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez.
[2] A la audiencia pública telemática comparecieron, por la parte accionante: el abogado Paúl Ocaña Merino, conjuntamente con el accionante; y, por la parte accionada: el abogado Gilton René Arrobo Celi, en representación del CJ. No compareció la PGE a pesar de haber sido notificada en legal y debida forma.

incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

3. Texto de la normativa cuyo cumplimiento se reclama

6. Disposición Transitoria Quinta literal e) del Código Orgánico de la Función Judicial ("**Disposición del COFJ**"):

> QUINTA.- ESTABILIDAD DE LAS SERVIDORAS Y LOS SERVIDORES JUDICIALES Y FISCALES.- De conformidad con la disposición transitoria séptima de la Constitución de la República, se garantiza la estabilidad de las funcionarias y funcionarios, y las empleadas y empleados de la extinta Corte Suprema de Justicia, del Consejo Nacional de la Judicatura, de las cortes superiores, de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, de los tribunales de lo fiscal, de los tribunales penales y de los demás juzgados; de la Fiscalía General, fiscalías distritales y de los agentes fiscales y procuradores de adolescentes infractores, de acuerdo a la evaluación que efectuará el nuevo Consejo de la Judicatura dentro de los ciento ochenta días siguientes a su conformación. Quienes merezcan evaluación positiva, con excepción de los jueces de la Corte Nacional de Justicia de Transición, no deberán someterse a concursos de méritos y oposición para su permanencia.
>
> En aplicación de esta disposición, el Consejo de la Judicatura organizará los procedimientos y dictará los instructivos que sean necesarios, para:
>
> e. Las y los integrantes de los tribunales y juzgados penales militares y policiales, comisarías de policía, de la mujer y familia, intendencias, subintendencias y tenencias políticas, como el personal administrativo y auxiliar que actualmente labora en ellos, siempre que cumplan con los requisitos exigidos para las servidoras y servidores de la Función Judicial, que merezcan evaluación positiva, pasarán a formar parte de la Función Judicial en cargos de similar jerarquía y remuneración en atención a la nueva organización dispuesta por este Código. Para la integración de las judicaturas especializadas en esta materia en la Función Judicial, se tomará en cuenta solamente a las juezas y jueces que tengan título universitario en derecho, jurisprudencia o ciencias jurídicas. Los demás permanecerán dentro de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional o Ministerio de Gobierno, según corresponda, pudiendo estas instituciones suprimir la partida en el evento de que el cargo sea innecesario.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

7. El señor Julio César Obando Guzmán reclama el cumplimiento de la Disposición del COFJ y destaca que la Corte Constitucional realizó una interpretación de dicho artículo

en la sentencia 001-08-SIC-CC, dictada el 28 de noviembre de 2008.[3]

8. Indica que, el 11 de septiembre de 2007, fue nombrado Ministro Juez Principal de la Primera Corte Distrital de Justicia Policial de Pichincha ("**Corte Policial**") "con jurisdicción y competencia provincial en 5 provincias". El 09 de junio de 2010, producto de la desaparición de las judicaturas policiales y militares, el CJ lo nombró Juez del Tribunal Tercero de Garantías Penales de Pichincha, incumpliendo con lo dispuesto en la Disposición del COFJ, ya que debió ser nombrado juez de la Sala Penal de la Corte Provincial y recibir la remuneración correspondiente a ese cargo.

9. Sostiene que, ante sus reclamos, el 17 julio de 2017, el CJ a través de la resolución CJ-DG-2015-187, incrementó su remuneración a la de un juez de Corte Provincial, aunque no le otorgó este cargo.[4] Además, el 4 de diciembre de 2017, el CJ autorizó a la Dirección Provincial del CJ de Pichincha para que liquide las diferencias remunerativas adeudadas al accionante, correspondientes al periodo transcurrido entre el 2010 y el 2017, debido a que, también debió percibir la remuneración de un juez de Corte Provincial.[5] La que de conformidad con la información suministrada por las partes procesales no se ha pagado.

10. Arguye que, pese a sus múltiples requerimientos, hasta la fecha "no se ha cumplido con lo dispuesto en el literal e) de la Disposición Transitoria Quinta del Código Orgánico de la Función Judicial" puesto que no se le ha ubicado en el cargo de "Juez de una de las Salas Penales de la Corte Provincial de Pichincha", ni se le ha cancelado "los valores adeudados por concepto de liquidación de las diferencias remunerativas por el valor de $ 65.908,63".

11. Aduce que la obligación de la norma cuyo cumplimiento reclama es clara, puesto que, sin necesidad de interpretación, prescribe que "las personas que integraban los tribunales y juzgados penales militares y policiales que cumplían con todos los requisitos debían estar en cargos similares y con la misma remuneración". No obstante, hasta la presente

[3] El punto resolutivo 15 de la sentencia determina "15. En cuanto a la naturaleza jurídica de las Comisarías de la Mujer y de las ex Corte Militar y Policial, la correcta interpretación del principio de unidad jurisdiccional, indica que una vez que la nueva Constitución entró en vigencia, el 20 de octubre de 2008, estos órganos forman parte de la Función Judicial ordinaria; y por consiguiente, están sujetos a sus principios, reglas y procedimientos, debiendo el Consejo de la Judicatura expedir las normas pertinentes para su incorporación inmediata a la Función Judicial".

[4] En el informe del CJ consta que, desde el año 2016, el accionante presentó escritos ante la institución señalando la diferencia de remuneración con respecto a la de sus compañeros que ejercían el mismo cargo al haber sido trasladados de cortes policiales a jueces de Tribunal de Garantías Penales.

[5] En su demanda, aduce que en el memorando CJ-DG-2017-5689-M de 4 de diciembre de 2017, se autorizó "realizar las acciones pertinentes con la finalidad de liquidar las diferencias remunerativas adeudadas al Dr. Julio César Obando Guzmán, por el valor de $65. 908,63 […]".

fecha "no se me ha ubicado en el cargo de similar jerarquía […] ni se me ha cancelado los valores adeudados por concepto de liquidación de las diferencias remunerativas".

12. Señala que la obligación es expresa por cuanto "la obligación se encuentra plenamente determinada y, en estricta aplicación de esta, deberán ser incorporados a la Función Judicial en un cargo similar con remuneración igual" a la del cargo a desempeñar. Además, contiene una obligación exigible debido a que "existe por parte del Consejo de la Judicatura una obligación, no solo legal sino también constitucional, de ejercer sus funciones con estricto apego a lo que determina la ley y, dentro de su ejercicio respetando y garantizando los derechos de los servidores públicos que son y fueron parte de estas disposiciones".

13. De tal manera, solicita que se ordene el cumplimiento de la Disposición del COFJ, se le otorgue un cargo en una de las Salas de la Corte Provincial y se disponga el pago del valor adeudado por las diferencias remunerativas entre el 2010 y el 2017. No obstante, durante la audiencia realizada ante este Organismo expuso que, en febrero de 2024, presentó su renuncia ante el CJ, la cual fue aceptada; por lo que, ya no subsiste su petición de ser ubicado como juez de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia, sino únicamente, requiere el pago de la diferencia remunerativa cuantificada por el CJ en USD 65.908,63.

4.2. Argumentos de la entidad accionada

14. El CJ sostiene que la norma cuyo cumplimiento se reclama "se encuentra supeditada a que [se] cumplan los requisitos exigidos para las servidoras y servidores de la Función Judicial, que merezcan evaluación positiva […] además de los procedimientos e instructivos emitidos por el Consejo de la Judicatura, lo que implica que la norma impugnada no contienen (sic) una obligación clara".

15. Asimismo, manifiesta que la obligación no es exigible por cuanto existen condiciones pendientes de cumplimiento. En este sentido, especifica respecto del accionante que, "[s]i bien es cierto, al momento de su ingreso a esta Institución, cumplía con los requisitos exigidos para los servidores judiciales, mantenía también una inhabilidad previa, […], esto es, percibir una pensión jubilar de una institución pública"; y además que, "a su ingreso, no se efectuó la evaluación que exigía el literal e) de la aludida Disposición Transitoria Quinta". Esta evaluación se realizó en el 2016, en la cual el accionante obtuvo la calificación de 98/100.

16. Pese a ello, también aduce que el CJ dio cumplimiento a la obligación consagrada en la

Disposición del COFJ "pues fue designado y posesionado a un cargo jerárquico idéntico al que ocupó en la ex Primera Corte Distrital de Justicia Policial de Pichincha, esto es, Juez del Tribunal de Garantías Penales de Pichincha y, con idéntica remuneración a la que percibía en dicha ex Corte de Justicia Policial, con lo que justifico (sic) haber cumplido de manera cabal las normas anteriormente referidas".

17. Por último, expone que "mediante acción de personal número 00865-DP17-2024-CC de 7 de febrero de 2024, que entró a regir el mismo día de su emisión, se registró la renuncia del hoy legitimado activo a las funciones de Juez de Tribunal de Garantías Penales de Pichincha".

18. Por todo lo expuesto, solicitó a la Corte Constitucional que, al haberse dado cumplimiento a la obligación de la Disposición del COFJ, rechace la acción por incumplimiento presentada por Julio César Obando Guzmán.

5. Reclamo previo

19. Según el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, "la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla". Esta Corte ha señalado que el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos. El primero, en la fase de admisión, correspondiente a un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción de incumplimiento. El segundo, en fase de sustanciación, correspondiente a una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.[6]

20. De esta manera, en la fase de sustanciación, el reclamo previo constituye un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento, que se relaciona con su esencia en cuanto "implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido".[7] Por lo que, "el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento".[8]

21. En particular, esta Corte ha señalado que el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes requisitos:

[6] CCE, sentencia 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.
[7] CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 mayo de 2019, párr. 21.
[8] CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 22.

i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.[9]

22. Dentro del expediente constitucional, el accionante aportó, como prueba de reclamo previo, los escritos de fechas 10 de mayo de 2018 (fojas 95 a 99), 29 de agosto de 2018 (fojas 16 a 18 y 100 a 102), 24 de junio de 2019 (fojas 9 y 10), 20 de julio de 2020 (foja 14), 04 de diciembre de 2020 (foja 15), 31 de mayo de 2021 (foja 103 a 110), 15 de marzo de 2022 (foja 113)[10] y 10 de agosto de 2022 (foja 114),[11] presentados al director general del CJ; y, al director provincial administrativo del CJ de Pichincha.

23. En el escrito de 29 de agosto de 2018,[12] el accionante solicitó que, de conformidad con la Ley Orgánica de la Policía Nacional, el Código de Procedimiento Penal de la Policía Nacional, la Disposición del COFJ, y el punto interpretativo 15 de la sentencia 001-08-SIC-CC, "se me ubique donde me corresponde; es decir como Juez de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha". Pese a que, en la audiencia realizada ante este Organismo se requirió expresamente al accionante aportar la prueba del reclamo previo con la respectiva fe de recepción por el CJ, en el escrito referido no consta; por lo que, esta Corte no tiene la certeza de que esta solicitud sobre la Disposición del COFJ, fue dirigida a la institución encargada de satisfacer el cumplimiento –punto (i) del párrafo 21 *ut supra*–.

24. En escritos de 24 de junio de 2019,[13] 20 de julio de 2020,[14] y 04 de diciembre de 2020,[15] el accionante señaló que en memorando CJ-DG-2017-5689-M, de 04 de diciembre de 2017, se autorizó a la Dirección Provincial de Pichincha liquidar las diferencias remunerativas adeudadas por el valor de USD 65.908,63; en este sentido indicó que, a pesar del tiempo transcurrido, no ha recibido dicho pago por lo que insistió en su cumplimiento. Asimismo, mediante escritos de 15 de marzo de 2022 y 10 de agosto de 2022 insistió en el pago de la diferencia remunerativa. Al respecto, esta Corte observa

[9] CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.
[10] La fecha constante en el escrito es 15 de marzo de 2021; no obstante, la fe de recepción por el CJ es de 15 de marzo de 2022.
[11] La fecha constante en el escrito es 10 de agosto de 2021; no obstante, la fe de recepción por el CJ es de 10 de agosto de 2022.
[12] No se verifica fecha de recepción por el CJ.
[13] Con fecha de recepción en el CJ el 24 de junio de 2019.
[14] Con fecha de recepción en el CJ el 20 de julio de 2020.
[15] Con fecha de recepción en el CJ el 04 de diciembre de 2020.

que los escritos señalados no constituyen reclamo previo, por cuanto, no reclaman sobre la norma cuyo cumplimiento se persigue en la presente acción –punto (ii) del párrafo 21 *ut supra*–. Además de que, los escritos presentados en el año 2022, fueron remitidos al CJ con posterioridad a la presentación de la acción por incumplimiento.

25. Por último, en los escritos de 10 de mayo de 2018 y 31 de mayo de 2021,[16] el accionante solicitó de conformidad con el artículo 168 de la Constitución, el punto interpretativo 15 de la sentencia interpretativa 001-08-SIC-CC dictada el 02 de diciembre de 2008 por la Corte Constitucional y la Disposición del COFJ, "se me ubique donde me corresponde; es decir como Juez de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha", así como, el pago de las diferencias remunerativas cuantificadas en USD 65.908,63 por el CJ. Al respecto, se determina que estos escritos cumplen con los requisitos del reclamo previo, puesto que (i) el CJ es la institución encargada de satisfacer el cumplimiento de la obligación; (ii) en los documentos presentados ante el CJ se identifica, de manera concreta, la obligación exigida en la Disposición del COFJ y (iii) se identifica que la norma que se alega incumplida en dichos documentos es la misma que se reclama en esta acción. Además, (iv) en estos escritos se solicitó, expresamente, el cumplimiento de la obligación de pasar a formar parte de la Función Judicial en un cargo de similar jerarquía y remuneración.[17]

26. Por lo expuesto, se evidencia que el accionante cumplió con el requisito del reclamo previo, en apego a los estándares establecidos por la jurisprudencia de este Organismo.

6. Planteamiento de problemas jurídicos

27. A efectos de resolver la presente acción por incumplimiento, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la Corte Constitucional analizar, en primer lugar, si la Disposición del COFJ contiene una obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga una obligación positiva o negativa.[18] En esa línea, primero, corresponde resolver el siguiente problema jurídico: **¿La Disposición Transitoria Quinta, literal e) del COFJ contiene una obligación de hacer o no hacer?**

---

[16] Con fecha de recepción en el CJ, el 11 de mayo de 2018 y 31 de mayo de 2021, respectivamente.
[17] En cuanto a los demás reclamos previos, se encuentra que: No existe constancia de presentación del escrito de 29 de agosto del 2018. Y en los escritos de 24 de junio de 2019 y 20 de julio de 2020 no se señala el incumplimiento de la Disposición del COFJ, sino solo se solicita el pago de la diferencia remunerativa y la ubicación en el cargo de juez de Corte Provincial.
[18] CCE, sentencia 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34; y sentencia 38-15-AN/21, 09 de junio de 2021, párr. 25.

28. Posterior a ello, si la respuesta es afirmativa, corresponde determinar si la obligación cuyo cumplimiento alega el accionante se deriva o no de la Disposición del COFJ para lo cual se resolverá el siguiente problema jurídico: **¿La obligación exigida se deriva de la Disposición Transitoria Quinta, literal e) del COFJ?**

29. Si es así, entonces la Corte evaluará si **¿La obligación contenida en la Disposición Transitoria Quinta, literal e) del COFJ, cuyo cumplimiento se demanda, es clara, expresa y exigible para el accionante?** Y, posteriormente, pasará a analizar si **¿La obligación de la Disposición Transitoria Quinta, literal e) del COFJ fue cumplida por el Consejo de la Judicatura?**

7. Resolución de problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: ¿La Disposición Transitoria Quinta, literal e) del COFJ contiene una obligación de hacer o no hacer?

30. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: (i) el obligado a ejecutar, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el titular del derecho.[19]

31. De la revisión de la Disposición del COFJ, se observa que el contenido de la obligación consiste en que las y los integrantes de los tribunales y juzgados penales militares y policiales, entre otros "[pasen] a formar parte de la Función Judicial en cargos de similar jerarquía y remuneración en atención a la nueva organización dispuesta por este Código". Así, se observa que la disposición que se alega incumplida sí expone el contenido de la obligación.

32. En cuanto al titular del derecho, en la Disposición del COFJ se señala, de forma expresa, que los titulares del derecho son "[l]as y los integrantes de los tribunales y juzgados penales militares y policiales, comisarías de policía, de la mujer y familia, intendencias, subintendencias y tenencias políticas, como el personal administrativo y auxiliar que actualmente labora en ellos". Finalmente, sobre el obligado a ejecutar, se señala expresamente que "el Consejo de la Judicatura organizará los procedimientos y dictará los instructivos que sean necesarios" para cumplir con la obligación.

33. Por lo señalado, se refleja que la Disposición del COFJ contiene una obligación de hacer.

[19] *Ibíd.*

7.2. Segundo problema jurídico: ¿La obligación exigida se deriva de la Disposición Transitoria Quinta, literal e) del COFJ?

34. Conforme se determinó en la sección anterior, la obligación que se desprende de la Disposición del COFJ consiste en que los integrantes de los tribunales y juzgados penales militares y policiales, entre otros, pasen a formar parte de la Función Judicial en cargos de similar jerarquía y remuneración de acuerdo con la organización dispuesta por el COFJ.

35. Para el accionante, la Disposición Transitoria del COFJ no se ha cumplido, puesto que la obligación que se desprende de ella es que sea ubicado en el cargo de "Juez de una de las Salas Penales de la Corte Provincial de Pichincha" y se le pague la remuneración correspondiente a dicho cargo, por ser el equivalente al que tenía previamente. Por lo que requiere, a este Organismo, que disponga al CJ su designación como juez de la Corte Provincial –pretensión de la cual desistió en la audiencia al haber renunciado a su cargo– y el pago de las diferencias remunerativas correspondientes al periodo 2010-2017, durante el cual no percibió la remuneración de juez de Corte Provincial.

36. Por su parte, el CJ, en su informe, señaló que la Disposición del COFJ establece que el CJ debe organizar los procedimientos y dictar los instructivos necesarios para que los integrantes de los tribunales y juzgados penales, militares y policiales pasen a formar parte de la Función Judicial en cargos de similar jerarquía y remuneración de acuerdo con la organización dispuesta por el COFJ. Razón por la cual, mediante memorando 3234-DNP-2010 de 30 de junio de 2010, definió la propuesta de ubicación de los funcionarios de las ex Cortes Policial y Militar que, aún no se encontraban ubicados dentro de la Función Judicial y estableció que el cargo similar al desempeñado por el accionante en la Corte Policial era el de Juez de Tribunal Penal. Por lo que, bajo este criterio organizativo nombró a Julio César Obando Guzmán como juez del Tribunal Tercero de Garantías Penales de Pichincha, con la misma remuneración que percibía antes de formar parte de la Función Judicial.[20]

37. En consecuencia, de lo descrito hasta aquí se desprende que la norma en cuestión

[20] Cargo que ejerció hasta febrero de 2024, fecha en la que el accionante presentó su renuncia a su cargo de Juez de Tribunal de Garantías Penales.
Respecto a la remuneración, en cambio, el CJ señala que, el 22 de mayo de 2017, mediante memorando CJ-DG-2017-2234, el director general del CJ autorizó "emitir la respectiva acción de personal y cambio en el sistema de remuneraciones SPRYN e […] IESS, con la finalidad de equiparar la remuneración del doctor Julio César Obando conforme corresponde"; en virtud de lo cual el accionante pasó a percibir una remuneración de USD 5.011,00, desde el 17 de julio de 2017 hasta el 7 de febrero de 2024.

establecía de manera general que se debe mantener similar cargo y remuneración según los instructivos que el CJ emita para el efecto; por lo que, la obligación dependía del análisis del CJ y de sus regulaciones adicionales. De ahí que, la obligación que se desprende de la norma solo consiste en mantener similar cargo y remuneración, y no la reasignación de un cargo específico.[21]

38. Por consiguiente, dado que la Corte no verifica la existencia de una obligación relacionada con la reasignación, concretamente, al cargo de juez de Sala de la Corte Provincial de Justicia ni con el pago de la remuneración correspondiente a dicho cargo, resuelve que la obligación cuyo cumplimiento alega el accionante no se deriva de la Disposición del COFJ.

39. Al devenir en improcedente la acción de incumplimiento, esta Corte encuentra que ya no es necesario continuar con el análisis de los demás problemas jurídicos formulados en la sección 6 *ut supra.* Con base en todo lo expuesto, la presente acción por incumplimiento es improcedente.

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 por incumplimiento 50-21-AN.

2. Notifíquese, publíquese, y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[21] CCE, sentencia 3-22-AN/24, 04 de abril de 2024, párr. 67. La Corte determinó que "[…] únicamente está limitada a verificar el cumplimiento del contenido que se desprenda de la norma".

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 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

5021AN-6bfdd

Caso Nro. 50-21-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintidós de mayo de dos mil veinticuatro, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 8-20-EI/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 8-20-EI

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

SENTENCIA 8-20-EI/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena presentada por Martha Cecilia Morocho Guamán en contra de la resolución adoptada por el presidente de la Federación Interprovincial de Indígenas Saraguros (FIIS) y el presidente de la comunidad Zhadanpamba el 28 de septiembre de 2020. La Corte concluye que la decisión impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de defensa y motivación.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 16 de julio del 2020, María Carmen Montaño Solano, María Aurelia Montaño Solano, Luis Edgar Montaño Solano y Jorge Paúl Montaño Solano presentaron una *willachina* ("**demanda**") en contra de Martha Cecilia Morocho Guamán ("**demandada")** ante el presidente de la Federación Interprovincial de Indígenas Saraguros ("**FIIS**"), Pedro Manuel Sigcho Poma. En su demanda, solicitaron que se mantenga la servidumbre de paso que ha existido sobre el predio "Tira Larga", propiedad de la demandada, camino por el que deben transitar para acceder a sus terrenos. El conflicto interno se identificó con el número 2020-1607.

2. El presidente de la FIIS avocó conocimiento del proceso y señaló que, dado que "los actores otorgan jurisdicción voluntaria y la demandada pertenece a la comunidad Zhadanpamba comuna base de la FIIS" se configura el conflicto interno. En consecuencia, el 27 de julio de 2020, envió el oficio 003 AJI-AIPKS-FIIS solicitando coordinación y cooperación al presidente de la comunidad Zhadanpamba, Naún Oswaldo Sarango Armijos.

3. El 28 de septiembre de 2020, los presidentes de la FIIS y de la comunidad Zhadanpamba ("**autoridad indígena**") aceptaron la demanda y ratificaron la existencia de la servidumbre dentro del predio denominado "Tira Larga". En su decisión, modificaron su

extensión y ordenaron a la demandada retirar los obstáculos que había colocado para impedir el acceso al camino.[1]

4. El 29 de octubre de 2020, Martha Cecilia Morocho Guamán ("**accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la decisión de justicia indígena adoptada el 28 de septiembre de 2020.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 26 de noviembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión[2] resolvió admitir a trámite la demanda presentada por la accionante.

6. El 20 de noviembre de 2023, la jueza ponente solicitó a la autoridad indígena accionada información acerca de los instrumentos y/o prácticas que regulan la función jurisdiccional de la autoridad indígena dentro de su territorio.

7. El 7 de marzo de 2024, la Secretaría General de este Organismo convocó a audiencia de pleno vía telemática, de conformidad con lo previsto en el artículo 66, números 9 y 10 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 33 del Reglamento de Sustanciación de Procesos Competencia de la Corte Constitucional ("**RSPCCC**"), para el día 19 de marzo de 2024 a las 16h30.

8. En la fecha y día, la audiencia de pleno se llevó a cabo con la comparecencia de Gonzalo de Jesús Armijos Salinas, en representación de la accionante; Pedro Manuel Sigcho Poma, expresidente de la FIIS y Luis Enrique Minga Sarango, defensa técnica de la autoridad indígena accionada;[3] y, Ángel Álvaro Medina Sosoranga, como *amicus curiae*.

9. El 22 de marzo de 2024, en cumplimiento de la providencia de 20 de noviembre de 2023, Marco Vicente Guamán Poma y Claudio Ariolfo Guamán Loja, en calidad de presidentes actuales de la FIIS y de la comunidad de Zhadanpamba, respectivamente, presentaron

[1] Los presidentes de la FIIS y de la comunidad Zhadanpamba, en Asamblea de Justicia Comunitaria, resolvieron: "Modificar la servidumbre de paso por dentro del predio Tira Larga con providencia de adjudicación N°1802L00110 e inscrita bajo el número 261 del Registro de la propiedad del cantón Saraguro, de fecha 08 de marzo de 2018, de propiedad de la señora Martha Cecilia Morocho Guamán, por cuanto el camino pasaba por mitad del predio […] por lo que a partir de la presente fecha dicha servidumbre pasará desde los puntos P2-P3-P4-P5-P6-P7-P8 con una extensión de 81 metros con 87 centímetros; con un ancho de un metro con cincuenta centímetros". Foja 52, anexos escrito de 22 de marzo de 2014, presentado por la autoridad indígena accionada.

[2] El Tribunal se conformó por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín y el entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

[3] No compareció el expresidente de la comunidad de Zhadanpamba, Naun Oswaldo Sarango Armijos.

información acerca del proceso de administración de justicia indígena que se llevó a cabo y las normas y costumbres que fueron aplicadas.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena de conformidad con lo previsto por los artículos 171 de la Constitución y 65 de la LOGJCC.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la acción y pretensión

11. Dentro de su demanda y durante la audiencia, la accionante afirmó que la decisión impugnada vulneró sus derechos a la no discriminación, propiedad privada, tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de defensa y motivación y, a la seguridad jurídica (artículos 11.2, 66.26, 75, 76.7.a) y l) de la Constitución).

12. En cuanto a la alegación por discriminación, durante la audiencia se sostuvo que a la accionante "por ser mujer […] no le dieron la facilidad" para presentar sus testigos.[4] Sobre la propiedad privada, la accionante se limitó a expresar que la servidumbre nunca existió y que determinar la existencia de un camino, en la actualidad, la perjudicaría.[5]

13. En relación al derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante sostuvo que la vulneración ocurrió "al momento que el señor Presidente de la FIIS de Saraguro, no investiga a cabalidad si en realidad existió o no el camino con anterioridad". Esto se amplió en la audiencia, cuando la defensa técnica señaló que de la "escritura y el plano […] se desprende […] que no consta ningún camino" en la propiedad de la accionante y que, en el proceso de investigación, específicamente el momento en que se realizó la visita para verificar la existencia de la servidumbre, no estuvo el presidente de la comunidad Zhadanpamba.[6]

14. Por otra parte, la accionante señaló que durante la etapa de investigación, cuando se la invitó a comparecer el 24 de agosto de 2020, no se le habría indicado que podía presentar testigos. Además, indica que durante la Asamblea General, diligencia en que los

[4] Audiencia Pública de Pleno. Corte Constitucional. Caso 8-20-EI ("**Audiencia**"), minuto 00:13:20.
[5] Audiencia, minuto 00:59:50.
[6] Audiencia, minuto 00:10:29.

presidentes resolvieron sobre el fondo del asunto, no se le permitió hablar ni se receptaron las declaraciones de sus testigos, dejándola en indefensión.

15. Esta información, de acuerdo con la defensa técnica, hubiese cambiado la decisión pues, de haberse tomado en cuenta, se habría comprobado que no existe, y nunca existió, un camino en la propiedad de la accionante.[7] Durante la audiencia, agregó que en el proceso ante la autoridad indígena no se les permitió acceder al expediente, lo que también afectó el ejercicio de la defensa.[8]

16. Respecto a la motivación, la accionante considera que en la decisión impugnada no se realiza "ningún análisis de las declaraciones rendidas por la demandada MARTHA CECILIA MOROCHO GUAMAN, por varios testigos que dijeron en la Asamblea que ellos no conocían ningún camino que existía en la Esperanza" (énfasis en el original). Agrega que la autoridad indígena accionada no explica por qué "no tomaron en cuenta las declaraciones de (sus) testigos en la Asamblea" y que la decisión "no contiene las normas y principios jurídicos, en que se funda, ni explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho".

17. La accionante indica que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por tres razones: 1) se hizo una interpretación extensiva del artículo 171 de la Constitución, ya que temas de servidumbres deben ser resueltos por la jurisdicción ordinaria;[9] 2) el proceso de administración de la justicia indígena incumplió el artículo 55 del RSPCCC, pues no contó con la participación de mujeres; y, 3) no se le permitió elegir, de forma voluntaria, si deseaba someterse a la justicia indígena.[10]

18. Finalmente, aunque no lo relacionó con ningún derecho, la defensa técnica de la accionante señaló que, al momento de los hechos, el presidente de la comunidad Zhadanpamba "no tenía el nombramiento legal, emitido por la autoridad, para que pueda participar y ejercer como autoridad de la comunidad".[11]

19. Con base en los argumentos expuestos, la accionante pretende que se acepte su acción, se declare la vulneración de derechos, se deje sin efecto la decisión impugnada y se le repare económicamente.

[7] Audiencia, minuto 00:16:53.
[8] Audiencia, minuto 00:11:19.
[9] Audiencia, minuto 00:12:24.
[10] Audiencia, minuto 00:09:15.
[11] Audiencia, minuto 00:10:52.

3.2. Argumentos de la autoridad indígena accionada

20. El 19 de marzo de 2024, durante la audiencia pública de Pleno, y el 22 de marzo de 2024, mediante escrito, los representantes de la autoridad indígena accionada expresaron que el proceso inició por la obstrucción de un camino que existe hace más de 60 años en el bien de la accionante.[12]

21. El 28 de julio de 2020, el presidente de la FIIS, en coordinación con el presidente de la comunidad Zhadanpamba, solicitó la comparecencia de las partes del proceso 2020-1607 en el lugar del conflicto, el 29 de julio de 2020, con el propósito de que se llegue a un acuerdo.[13] El día señalado, se instaló la diligencia en el lugar de los hechos con la presencia de las partes, quienes intervinieron con sus posiciones. Después de deliberar, por sugerencia de la hermana de la accionante, Carmen Morocho Guamán, y otros comuneros se resolvió mover la servidumbre de paso "dentro del predio, a un costado".[14]

22. La autoridad indígena indicó que esta propuesta no fue aceptada, por lo que se continuó con el proceso de investigación. El 17 de agosto de 2020, la autoridad indígena notificó a las partes que el plazo para presentar los medios de prueba era hasta el 24 del mismo mes y año.[15]

23. El 24 de agosto de 2020, la autoridad indígena afirmó que las partes comparecieron para presentar los medios de prueba.[16] La accionante, dicho día, habría manifestado: "yo, la verdad, el día de hoy vine aquí a dejar en claro que no voy a dejar el camino, por cuanto la doña Dina a mí no me ha vendido con el camino y presento la escritura de mi terreno en la que no consta".[17]

24. El 28 de septiembre de 2020, en Asamblea General, la autoridad indígena resolvió cambiar la servidumbre dentro de la propiedad de la accionante y ordenar que se retiren los obstáculos del camino.

25. La autoridad indígena, por medio de su defensa técnica en la audiencia ante este Organismo y en su escrito de 22 de abril de 2024, manifestó que la accionante parte de una visión monista del derecho, que contraviene el artículo 1 de la Constitución.[18]

[12] Audiencia, minuto 00:20:08.
[13] Audiencia, minuto 00:20:57.
[14] Audiencia, minuto 00:21:22.
[15] Audiencia, minuto 00:23:04.
[16] Audiencia, minuto 00:23:38.
[17] Foja 36, anexos escrito de 22 de marzo de 2014, presentado por la autoridad indígena accionada.
[18] Audiencia, minuto 00:29:30.

Considera que la Corte debe verificar únicamente si se vulneró el derecho al debido proceso a partir de las costumbres y tradiciones del pueblo indígena Saraguro, que consiste en la *willachina* (demanda), *tapuykuna* (investigación), *chimbapurana* (debate entre las partes), *pactachina* (decisión) y *killpichiria* (sanción).

26. En relación con la estructura del sistema de administración de justicia en cuestión, la defensa técnica de la autoridad indígena manifestó que la instancia máxima de la comunidad es la Asamblea General, que está presidida por el cabildo o por el presidente/a de la Comisión de Justicia Indígena, o quien haga sus veces. Además, existen comisiones que contribuyen durante un proceso de administración de justicia indígena, como son la de investigación, vigilancia, seguimiento, entre otras.[19]

27. Acotó que existen diferentes instancias dependiendo del conflicto (ej. una instancia familiar para temas de violencia intrafamiliar), pero la máxima es la Asamblea General, que fue la que resolvió el caso en cuestión.[20]

28. En cuanto a las situaciones en que la autoridad indígena puede ejercer funciones jurisdiccionales y las normas, usos y/o costumbres que se emplean para resolver conflictos, durante la audiencia, se señaló que en casos como el presente, o sobre la delimitación de terrenos o partición de herencias: "nuestros taitas nos ayudan a medir nuestros terrenos, y por ello no es importante ir ante un juez y pedir una servidumbre de paso […] pues ellos conocen la realidad […] y así haya escrituras públicas las autoridades indígenas […] realizan la partición de los terrenos".[21]

29. En los casos de personas que son parte del casco urbano de la parroquia de Urdaneta, es decir que están fuera de la comunidad Zhadanpamba,[22] el sistema de administración de justicia indígena prevé procesos *ad hoc* para resolver las disputas que son llevadas a su conocimiento.[23] No obstante de lo anterior, se aclaró que si bien los demandantes no son parte de la comunidad, el bien en disputa sí está dentro de la comunidad Zhadanpamba, por lo que la autoridad indígena tenía competencia.[24]

30. De acuerdo a la autoridad indígena accionada, todas las etapas señaladas en el párrafo 25 *supra*, se habrían respetado pues, se presentó la *willachina*, que fue aceptada y dio inicio

[19] Audiencia, minuto 00:35:30.
[20] Audiencia, minuto 00:36:46.
[21] Audiencia, minuto 00:38:00.
[22] La autoridad indígena se refirió a "personas mestizas".
[23] Audiencia, minuto 00:36:17.
[24] Audiencia, minuto 00:40:15.

al trámite de administración de justicia indígena. Tras ello, se habría iniciado un proceso conciliación, que fue infructuoso, y se continuó con la investigación.

31. Una vez recabados todos los elementos que la autoridad indígena consideró necesarios, y tras escuchar a las partes, se emitió una sanción y decisión, determinando nuevos linderos de la servidumbre de paso. La defensa técnica aclaró que, si bien la accionante tuvo la oportunidad de presentar pruebas y argumentar su posición, durante la investigación o *tapuykuna* ella sólo manifestó que no va a autorizar la servidumbre de paso pues en las escrituras no constaría.[25]

32. De acuerdo con la autoridad indígena accionada, esto demostraría el cumplimiento del derecho al debido proceso de las partes, a partir de sus usos y costumbres. Añaden que, las afirmaciones sobre una supuesta discriminación en contra de la accionante por ser mujer, así como la presunta falta de participación de mujeres dentro del proceso, no están apegadas a la realidad pues "en las Asambleas Generales, inclusive en el Pueblo Kichwa Saraguro, la costumbre es que más participan las mujeres".[26]

33. Por último, en relación con la presunta falta de nombramiento del presidente de la comunidad Zhadanpamba, la defensa técnica sostuvo que el único requisito para que una persona sea considerada autoridad indígena es "el asentamiento histórico (de la comunidad, pueblo o nacionalidad) con sus usos y costumbres", situación que ocurre en el presente caso.

3.3. Fundamentos de los terceros con interés

34. El 14 de marzo de 2024, Ángel Álvaro Medina Sosoranga, exvicepresidente de la FIIS, mediante escrito, solicitó participar en la audiencia pública de Pleno en calidad de *amicus curiae*.

35. El 19 de marzo de 2024, durante la audiencia pública, Álvaro Medina explicó la estructura de administración de justicia indígena y manifestó que la autoridad comunitaria es el presidente de la comunidad Zhadanpamba y la autoridad del pueblo Kichwa Saraguro, es el presidente de la FIIS. Agregó que la competencia de la autoridad de administración de justicia indígena es cantonal e incluso interprovincial, específicamente en la provincia de Zamora Chinchipe, donde existen asentamientos del pueblo indígena Saraguro.[27]

[25] Audiencia, minuto 00:41:00.
[26] Audiencia, minuto 00:33:34.
[27] Audiencia, minuto 00:44:50.

36. Especificó que, cuando existen conflictos intercomunitarios, se suscribe un "acta *ad hoc* de cooperación entre la autoridad el pueblo Kichwa Saraguro y la autoridad comunitaria".[28]

37. Reiteró que, dentro de los procesos de justicia indígena, se promueve el diálogo, la participación comunitaria y la conciliación. Lo más importante es que todas las personas participen, las decisiones se tomen en Asamblea General y se mantenga la armonía dentro de la comunidad.[29]

4. Cuestión previa

4.1. ¿La resolución impugnada constituye una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales?

38. El artículo 171 de la Constitución señala que:

> Art. 171.- [...] Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. [...].[30]

39. Según se desprende del texto constitucional, para establecer que se trata de una decisión impugnable a través de esta acción, corresponde establecer si se trata de (i) una autoridad indígena que, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, adoptó una (ii) solución a un conflicto interno aplicando sus normas y procedimientos propios.[31]

40. Respecto a (i) que la decisión haya sido emitida por una autoridad indígena, la Corte ha señalado que se debe "establecer la relación directa entre una comunidad, pueblo o

[28] Audiencia, minuto 00:45:40.
[29] Audiencia, minuto 00:46:00.
[30] En la misma línea, respecto al ámbito de la jurisdicción indígena, el artículo 343 del COFJ prescribe que: "Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio o consuetudinario, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. No se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres".
[31] CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 85.

nacionalidad y la autoridad indígena".[32] Esto se lo hace verificando, por ejemplo, que la decisión haya sido adoptada por una autoridad designada por la comunidad, pueblo o nacionalidad "de conformidad con su derecho propio y prácticas ancestrales reconocidas".[33]

41. En el caso bajo análisis, la resolución impugnada fue emitida por las máximas autoridades del Pueblo Kichwa Saraguro y de la comunidad Zhadanpamba (perteneciente al Pueblo Kichwa Saraguro), en Asamblea General de Justicia Comunitaria, de acuerdo a un convenio de cooperación y coordinación entre la FIIS y la comunidad Zhadanpamba para resolver la *willachina* signada con el 2020-1607,[34] sobre la base del artículo 56 del RSPCCC.

42. Del expediente 2020-1607, de la comparecencia de la autoridad indígena y de los artículos 4.c) y e), 16.j), y 21-26 del Estatuto de la comunidad Zhadanpamba,[35] se desprende que la servidumbre de paso atraviesa bienes que se encuentran en esta comunidad, en donde existe un sistema de administración de justicia indígena que está a cargo del presidente, quien al momento de los hechos era Naún Oswaldo Saranjo Armijos.

43. Esta legitimidad es corroborada, además, por las acciones realizadas por la FIIS en su calidad de autoridad del Pueblo Kichwa Saraguro. Al presentarse la *willachina* ante el presidente de la FIIS, este se contactó con la comunidad Zhadanpamba en donde el bien objeto de la disputa se encuentra y se firmó un acuerdo de cooperación y coordinación para administrar justicia indígena. Es decir, al momento de los hechos, la FIIS aceptó como máxima autoridad de Zhadanpamba a Naún Oswaldo Saranjo Armijos.

---

[32] CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párr. 59.
[33] CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 53-55. CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 67.
[34] Dicho convenio fue adoptado el 28 de julio de 2020, entre los presidentes de la FIIS y la comunidad Zhadanpamba. En su parte pertinente, el mismo indica que "se instala la ASAMBLEA DE AUTORIDADES DE JUSTICIA INDIGENA DEL PUEBLO KICHWA SARAGURO y de la COMUNIDAD ZHADANPAMBA, encontrándose presente el Ing. Pedro Manuel Sigcho Poma en calidad de presidente de la "FIIS", el señor Naun Sarango, en calidad de presidente de la comuna Zhadanpamba, con el fin de coordinar y cooperar acciones para la solución Conflicto Interno por OBSTRUCCIÓN DE SERVIDUMBRE DE PASO, una vez instalada la Asamblea, el presidente de la comunidad Zhadanpamba, acepta coordinar y cooperar conforme al Oficio Nro. 003 AJI-AIPKS-FIIS de fecha 27 de julio de 2020, al Art. 56 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia la Corte Constitucional y conforme a los usos y costumbres; por lo que, se RESUELVEN: l).-Continuar con la sustanciación del Conflicto Interno, realizar el debido proceso y resolver el presente Conflicto Interno, conforme a nuestros usos y costumbres de manera conjunta entre las dos Autoridades-del Pueblo Kichwa Saraguro y Zhadanpamba". Foja 4, anexos escrito de 22 de marzo de 2014, presentado por la autoridad indígena accionada.
[35] Foja 65, anexos escrito de 22 de marzo de 2014, presentado por la autoridad indígena accionada.

44. Por su parte, la relación y consecuente legitimidad del presidente de la FIIS surge por la pertenencia de la comunidad Zhadanpamba al Pueblo Kichwa Saraguro, además de ser una entidad que tradicionalmente ha resuelto conflictos dentro del territorio de los Saraguros.[36]

45. Esto verifica 1) que existe una relación directa entre los miembros de la comunidad que participaron del proceso de justicia indígena 2020-1617 y la autoridad indígena que, en Asamblea General de Justicia Comunitaria, tomó la decisión impugnada; y, 2) que la función jurisdiccional de esta autoridad indígena se fundamentó en la localización del bien materia del conflicto, es decir la comunidad de Zhadanpamba.

46. Por consiguiente, al ubicarse los bienes en disputa en un territorio sobre el que tienen competencia los presidentes de la FIIS y de la comunidad Zhadanpamba, su calidad de autoridad indígena legítima se adecúa a los términos previstos en los artículos 57.9 y 171 de la Constitución.

47. Para determinar si (ii) la resolución impugnada resolvió un conflicto interno mediante la aplicación de tradiciones ancestrales y derecho propio, debe partirse de un análisis casuístico, teniendo en cuenta los asuntos que el derecho propio de la comunidad entiende como relativos a su libre determinación y autonomía, su convivencia interna y sus formas de organización social, tomando como referencia los criterios desarrollados por esta Corte en la sentencia 1-12-EI/21.[37] De manera general, toda decisión de una autoridad indígena que tiene relación directa con el ejercicio de su derecho a la autodeterminación y los demás derechos colectivos reconocidos a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, resuelve un conflicto interno.[38]

48. Corresponde a esta Corte verificar, en el caso concreto, si el marco fáctico del caso se adecúa a un conflicto interno, tal como lo señala el artículo 171 de la Constitución. En julio de 2020, se inició el proceso por la obstrucción e imposibilidad de acceso a una servidumbre de paso que atraviesa un predio en la comunidad Zhadanpamba, parroquia Urdaneta, cantón Saraguro, provincia de Loja. Tras las investigaciones, la autoridad indígena competente resolvió aceptar el pedido, ratificar la existencia de la servidumbre y ordenar el retiro de los obstáculos del camino.

[36] CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021.
[37] CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 108.
[38] CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 89.

49. Según el numeral 9 del artículo 57 de la Constitución, la comunidad Zhadanpamba, en específico, y el Pueblo Kichwa Saraguro, en general, tienen el derecho colectivo a conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social dentro de su tierra comunitaria. Este derecho lo ejercen, principalmente, a través de los órganos de representación.

50. De la información entregada en audiencia, la Asamblea General de Justicia Comunitaria es la instancia máxima de decisión en la promoción del diálogo, participación comunitaria, conciliación entre las partes y la armonía de la comunidad.[39] Entre los casos que, tradicionalmente, la administración de justicia indígena del Pueblo Kichwa Saraguro resuelve mediante la aplicación de tradiciones ancestrales y derecho propio, se encuentra la delimitación de terrenos o la partición de herencias, de acuerdo con lo dispuesto por los "taitas".[40]

51. Conforme la defensa técnica de la autoridad indígena accionada, el *amicus curiae* y el expediente de la justicia indígena, se verifica que se inició un proceso *ad hoc* para resolver una *willachina* que involucraba a personas que no eran parte de la comunidad, como los demandantes, y la accionante, que sí formaba parte, sobre un bien dentro de la comunidad Zhadanpamba. Se resolvió por medio de un sistema, normas, usos y costumbres propios, como son los del Pueblo Kichwa Saraguro, expresadas a través de los procedimientos y prácticas de la FIIS.

52. Al respecto, la accionante manifestó que la autoridad indígena carece de legitimidad pues en la comunidad Zhadanpamba habitan "personas mestizas" y no se le permitió elegir de "forma voluntaria" si quería o no someterse a esta jurisdicción. Así, afirma que la competencia de la autoridad indígena para resolver un conflicto a través de un proceso de justicia indígena es voluntaria y/o personal.

53. Estas aseveraciones podrían encontrar fundamento en la propia decisión impugnada, que sostiene que las partes demandantes en el proceso de justicia indígena otorgaron "jurisdicción voluntaria […] (pues) la demandada pertenece a la comunidad Zhadanpamba". Sin embargo, los artículos 57.9 y 171 de la Constitución, en concordancia con el artículo 55.2 del RSPCCC, prescriben que la competencia de una autoridad indígena para administrar justicia indígena nace del territorio. Es decir, que el "conflicto interno" haya ocurrido "dentro del ámbito territorial" de la comunidad, pueblo y/o nacionalidad indígena.

[39] Audiencia, minuto 00:46:00.
[40] Audiencia, minuto 00:38:00.

54. El "ámbito territorial" no se limita a aquellos territorios que estén legalmente reconocidos por el Estado.[41] Este concepto tiene que ser interpretado valorando la relación espiritual, religiosa y cultural que tienen las comunidades indígenas con la tierra,[42] y su capacidad de establecer sus formas de organización política, económica, social y jurídica.[43]

55. Esto se verifica en el testimonio de la autoridad indígena accionada, cuando relata que la competencia de los órganos de gobierno del Pueblo Kichwa Saraguro se extiende hasta lugares donde, pese a no existir continuación geográfica, existen asentamientos de este pueblo, como Zamora Chinchipe.

56. En el caso concreto, esta Corte observa que el bien sobre el que se decidió la existencia de la servidumbre de paso estaría en la comunidad Zhadanpamba. Es decir, un territorio sobre el que las autoridades de esta comunidad y la FIIS tienen competencia para administrar justicia indígena.

57. La accionante también afirma que el presidente de la comunidad Zhadanpamba, cuando resolvió el conflicto, carecía de competencia para administrar justicia indígena pues no tenía un "nombramiento legal, emitido por la autoridad".[44] En garantía de los principios y derechos a la libre determinación y autonomía, y toda vez que el presente caso no trata sobre una posible prorrogación de funciones del anterior presidente de la comunidad, este Organismo considera que la falta del instrumento al que hace referencia la accionante, en el caso concreto, no es suficiente para afectar la legitimidad del presidente de la comunidad Zhadanpamba, pues este no tiene un carácter constitutivo sino meramente declarativo.[45]

58. Su condición de autoridad indígena y, por ende, su legitimidad para ejercer funciones jurisdiccionales no está condicionada a la formalización o no de un acto administrativo

[41] CCE, sentencia 20-12-IN/20, 1 de julio de 2020, párr. 104. CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 28 de junio de 2021, párr. 50 y 88.
[42] Considerando, por ejemplo, el significado cultural de las comunidades con el lugar, el desarrollo y/o ejercicio de sus costumbres, ritos, creencias, modos de producción, actividades, u otro aspecto que muestre el vínculo de la comunidad con el territorio. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 24. Cfr. Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, artículo XIII numeral 3.
[43] CCE, sentencia 1-12-EI, 17 de noviembre de 2021, párr. 99. Cfr. CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 28 de junio de 2021, párr. 40- 42. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 37.
[44] Audiencia, minuto 00:10:52.
[45] CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 28 de junio de 2021, párr. 50 y 55.

sino, como ya se mencionó, a la relación directa entre la comunidad y la autoridad,[46] al amparo de su derecho propio y prácticas ancestrales reconocidas.[47]

59. De todo lo anterior, se observa que la resolución impugnada reviste las siguientes características:

1. La decisión fue emitida por los presidentes de la FIIS y de la comunidad Zhadanpamba, en Asamblea General de Justicia Comunitaria, autoridad competente para ejercer funciones jurisdiccionales en conflictos entre miembros de la comunidad y/o sobre actos o hechos que hayan ocurrido dentro de su comunidad.

2. La decisión resolvió un conflicto vecinal dentro de su ámbito territorial, pues la servidumbre de paso obstaculizada se encontraría en un bien localizado en la comunidad Zhadanpamba.

3. La decisión es definitiva, pues fue adoptada en instancia final por la Asamblea General de Justicia Comunitaria, compuesta por una autoridad indígena legítima.

60. Así, se verifica el elemento (ii) referido en el párrafo 39 *supra*, pues conforme ordena el artículo 171 de la Constitución, la decisión impugnada fue expedida por una autoridad indígena competente que, en ejercicio de su derecho a la libre determinación y autonomía, ejecutó funciones jurisdiccionales para resolver un conflicto interno, por disputas acerca de una servidumbre de paso de un terreno ubicado en la comunidad Zhadanpamba, y lo hizo aplicando sus normas y procedimientos propios.

61. Corresponde entonces evaluar las alegaciones de fondo relativas a la supuesta vulneración de los derechos a la 1) no discriminación, 2) propiedad privada, 3) tutela judicial efectiva, 4) debido proceso en las garantías de defensa y motivación y, 5) a la seguridad jurídica de la accionante.

5. Análisis constitucional

5.1. Consideraciones previas

[46] CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párr. 59.
[47] CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 53-55. CCE, sentencia 1779-18-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 67.

5.1.1. Generalidades

62. En la siguiente sección se valorará los derechos y alegaciones de la accionante a través de un enfoque intercultural.[48] Es decir, garantizando la comprensión e interpretación intercultural de los hechos y normas aplicables, a fin de evitar y perpetuar el etnocentrismo y la preponderancia de una cultura sobre otra.[49]

63. Al momento de examinar presuntas vulneraciones, es obligación de esta Corte analizarlas en consonancia con las normas y procedimientos propios de las comunidades y con observancia de los principios de autonomía y libre determinación para la toma de sus decisiones.[50] Se debe tomar en cuenta que el procedimiento jurisdiccional de cada comunidad, pueblo y nacionalidad se lo observa a partir de los usos y prácticas concretas que manifiestan.[51]

64. Las partes deben tener en consideración que el análisis de esta Corte, dentro de una acción de esta naturaleza, no puede "adecuar las tradiciones ancestrales y el derecho indígena a la lógica y a los procedimientos de la jurisdicción ordinaria o procurar una asimilación forzada porque ello implica la superposición del derecho ordinario hegemónico".[52]

65. La competencia de la Corte llega hasta verificar que la decisión adoptada por la autoridad indígena haya sido a través de un procedimiento que, en la medida de lo posible, garantice "un resultado conforme al derecho propio de las comunidades" y con respeto a los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.[53] Es importante esta aclaración pues, en algunos casos, los derechos o garantías reconocidos en la jurisdicción ordinaria podrían ser, en mayor o menor medida, incompatibles con las peculiaridades procedimentales propias de la cultura indígena.[54]

---

[48] Cfr. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 37.
[49] Artículo 66.1 de la LOGJCC.
[50] Cfr. CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 51. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 27.
[51] CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 35. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 41.
[52] CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 86. Cfr. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 33 y 37.
[53] CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 36. Cfr. CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 37. "La interpretación y argumentación jurídica en contextos del pluralismo jurídico igualitario da lugar a adaptaciones y cambios en las instituciones originales de los sistemas en relación, así como al surgimiento de híbridos jurídicos. Ejemplos de ello son nociones interculturales de debido proceso, sanción, víctima, propiedad o, como en el presente caso, de privación de libertad e integridad personal."
[54] Cfr. CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 53.

5.1.2. Sobre los derechos a la no discriminación y seguridad jurídica

66. En el caso en cuestión, la accionante señala como vulnerados, entre varios derechos, la no discriminación, pues no se le permitió presentar sus testigos por ser mujer. En este sentido, sostiene que la seguridad jurídica se afectó pues se incumplió el trámite previsto en el artículo 55 del RSPCCC, por la no participación de mujeres dentro del proceso de juzgamiento.

67. Bajo los mismos presupuestos fácticos, afirma que su garantía de defensa se vio afectada pues durante la etapa de investigación no se le habría indicado que podía presentar testigos, y durante Asamblea General no se le permitió hablar ni se receptaron las declaraciones de sus testigos.

68. Toda vez que, sobre las alegaciones de discriminación e incumplimiento del artículo 55 del RSPCCC la accionante no profundizó ni presentó información adicional para justificar la vulneración, pese a que la Jueza ponente lo solicitó durante la audiencia, y que el cargo es igual al expresado para demostrar la presunta afectación al debido proceso en la garantía de defensa, este Organismo circunscribirá su análisis a este último.

5.1.3. Sobre los derechos a la propiedad y tutela judicial efectiva

69. En relación con los derechos a la propiedad y tutela judicial efectiva, la accionante se limitó a mencionar que la servidumbre la afectaría, pues la misma no consta en la escritura y plano de su terreno. Para atender dicha alegación, esta Corte debería revisar las escrituras y, con ello, realizar un análisis de la suficiencia de los medios probatorios presentados dentro del proceso de justicia indígena. Dicho estudio escapa de la competencia de este Organismo dentro de acciones como la presente. Por ende, esta Corte se inhibe de analizar dichos argumentos.

5.1.4. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva

70. La accionante presenta un segundo cargo acerca de la tutela judicial efectiva, en tanto durante la visita al lugar de los hechos en la *tapuykuna,* el presidente de la comunidad Zhadanpamba no habría estado presente.[55]

71. Tal como está planteado este cargo, no se observa una fundamentación mínima que permita realizar un análisis de constitucionalidad del proceder de la autoridad indígena

[55] Audiencia, minuto 00:10:29.

accionada dentro del proceso 2020-1617. Sobre este particular, la Corte insiste que la mera enunciación de transgresiones, de manera abstracta, no permite determinar la conculcación de derechos constitucionales.[56]

72. Por ende, este Organismo no se pronunciará sobre estas alegaciones pues carece de información y elementos que permitan entender cómo la no presencia de una de la autoridad indígena en una diligencia en donde no se resolvió el fondo del asunto, afectó la tutela judicial efectiva.

5.1.5. Sobre el derecho a la seguridad jurídica

73. Acerca de la seguridad jurídica, la accionante presenta dos cargos adicionales, por una parte, que la autoridad indígena hizo una interpretación extensiva del artículo 171 de la Constitución, ya que temas de servidumbres deben ser resueltos por la jurisdicción ordinaria,[57] y que no se le permitió elegir, de forma voluntaria, si deseaba someterse a la justicia indígena.[58]

74. Con relación a ambos puntos y conforme se verificó en la sección previa, la autoridad indígena que resolvió la disputa era legítima, lo hizo sobre un conflicto interno de la comunidad Zhadanpamba, por un desacuerdo en la definición de un derecho real dentro de un bien ubicado en la misma comunidad. Es decir, en el caso concreto, la autoridad indígena resolvió acerca de una materia sobre la que tiene legitimidad y competencia constitucional para ejercer funciones jurisdiccionales, de acuerdo a su derecho propio. Por ende, a partir de las alegaciones específicas de la accionante, no caben precisiones adicionales a las previstas en la sección 4.1 *supra*.

5.2. Sobre el derecho al debido proceso en las garantías de defensa y motivación

75. Acerca de las garantías de defensa y motivación, esta Corte observa que la accionante presentó argumentos que, *prima facie*, evidenciarían una violación al debido proceso. En cuanto a la garantía de defensa, sostiene que 1) durante la investigación, cuando fue invitada a comparecer el 24 de agosto de 2020, no se le habría indicado que podía presentar testigos, 2) en la Asamblea General, en que la autoridad indígena resolvió sobre el fondo del asunto, no se le permitió hablar ni se receptaron las declaraciones de sus testigos, y 3) no se le permitió acceder al expediente. Y, sobre la motivación, sostiene que la decisión

[56] CCE, sentencia 1-12-EI, 17 de noviembre de 2021, párr. 77.
[57] Audiencia, minuto 00:12:24.
[58] Audiencia, minuto 00:09:15.

impugnada no habría considerado su testimonio ni explica por qué sus testigos no fueron tomados en cuenta.

76. En función de lo expuesto, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

1. **¿La decisión de 28 de septiembre de 2020 vulneró la garantía de defensa porque 1) no se le indicó que en la etapa de investigación podía presentar testigos, 2) no se le permitió a la accionante presentar su testimonio ni el de sus testigos durante la Asamblea General y 3) no pudo acceder al expediente?**

2. **¿la decisión de 28 de septiembre de 2020 vulneró la garantía de motivación porque no se consideró su testimonio ni explicó por qué sus testigos no fueron tomados en cuenta?**

77. Este análisis debe ser realizado valorando si se ha vulnerado el derecho al debido proceso y sus garantías entendidas como principios o valores constitucionales,[59] y no si se ha transgredido formal y estrictamente alguna garantía.[60]

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿La autoridad indígena accionada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa de la accionante?

78. La garantía de defensa se encuentra prescrita en el artículo 76.7.a) de la Constitución, y es parte de una serie de reglas constitucionales que garantizan el debido proceso.[61] Entendida esta garantía como un principio o valor, la misma busca asegurar que las partes dentro de un proceso de administración de justicia indígena cuenten con la oportunidad de comparecer y presentar elementos de cargo y descargo.

79. La accionante considera que su garantía de defensa fue afectada pues, durante la etapa de investigación, no se le habría indicado que tenía que presentar testigos el día que compareció. Asegura que "no existe la razón sentada por el señor secretario donde indique que se ha notificado" sobre la posibilidad de presentar testigos. En segundo lugar, afirma que el día en que se tomó una decisión, en Asamblea General, ni ella ni sus testigos habrían sido escuchados.

[59] CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 36.
[60] Cfr. CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 53.
[61] CCE, sentencia 546-12-EP/20, 8 de julio de 2020, párrs. 23.1 y 23.2. CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 33.

80. De la revisión del expediente 2020-1607, se observa que el 17 de agosto de 2020 la autoridad indígena decidió que el 24 de agosto de 2020 a las 14h45 la accionante podría presentar los medios de prueba de los que se crea asistida, como testigos y documentos.[62] El día previsto, a las 15h47, la accionante presentó la escritura y plano de su terreno[63] y se tomó su versión,[64] en donde expresó:

> Yo la verdad el día de hoy, vine aquí a dejar en claro que no voy a dejar el camino, por cuanto doña Dina a mí no me ha vendido con camino, han de ser más o menos cinco a cuatro meses que doña María Aurelia y empieza a caminar por mi dentro, ahora dicen que habido camino de años más atrás que ellos han caminado, lo cual no es verdad, los demandantes tienen dos caminos para ingresar a su propio terreno. Dejo presentando la escritura de mi terreno en el cual no consta el camino. Si doña Dina dice ha dejado pasar por dentro de su terreno cuando era de ella, ha(brá) sido porque […] (son) su nuera y sus nietos los que pasaban por ahí, presento además fotografías del camino por donde ellos pasan que es por dentro del de mi mamá, es decir ellos ya tienen camino de ingreso a sus predios. Es todo cuanto puedo manifestar en honor a la verdad.

81. De acuerdo a estos elementos, si bien en el expediente 2020-1607 no consta una razón de notificación a la accionante de la providencia de 17 de agosto de 2020, de los recaudos procesales se entiende que la accionante tuvo conocimiento de la posibilidad de presentar testigos y otros medios probatorios, pues sí compareció a la diligencia y presentó pruebas. Sin embargo, no se observa que presentó testigos, ni los mencionó en su testimonio.

82. Esta Corte no identifica de qué manera su garantía de defensa pudo haber sido conculcado dado que, durante la etapa de investigación, la accionante tuvo la oportunidad de presentar su testimonio y aportar elementos para dilucidar el tema central del conflicto interno. Por consiguiente, se descarta este cargo.

83. En relación con el segundo cargo, de la decisión impugnada y la información entregada por la autoridad indígena accionada se observa que, además de la comparecencia de la accionante el 24 de agosto de 2020, se llevó a cabo una inspección física del lugar el 29 de julio de 2020, con el "objeto de observar y constatar la servidumbre de paso"[65] y una audiencia de conciliación.[66]

---

[62] Foja 7, anexos escrito de 22 de marzo de 2014, presentado por la autoridad indígena accionada.
[63] Fojas 38-43, anexos escrito de 22 de marzo de 2014, presentado por la autoridad indígena accionada.
[64] Foja 36, anexos escrito de 22 de marzo de 2014, presentado por la autoridad indígena accionada.
[65] Foja 5, anexos escrito de 22 de marzo de 2014, presentado por la autoridad indígena accionada.
[66] Foja 51, anexos escrito de 22 de marzo de 2014, presentado por la autoridad indígena accionada.

84. Tras ello, y una vez que se escuchó a la accionante, a los demandantes y a otros miembros de la comunidad, y se analizaron los documentos presentados por las partes, el 28 de septiembre de 2020, en Asamblea General de Justicia Comunitaria, la autoridad indígena decidió que la servidumbre de paso existía, de acuerdo con sus costumbres y derecho propio.[67]

85. Del expediente, no se observa que dicho día se haya practicado prueba alguna o se hayan receptado testimonios de las partes. Conforme la autoridad indígena indicó durante la audiencia llevada a cabo ante esta Corte, y de acuerdo a lo que se verifica del acta del 28 de septiembre de 2020, dicha diligencia tenía el único propósito de resolver la causa. Por lo que el momento procesal para presentar pruebas había precluido.

86. Sin embargo de lo anterior, se constata que la autoridad indígena no fundamentó su decisión, únicamente, en los testimonios presentados por las partes. La decisión encuentra sustento en varios elementos recabados durante diligencias ejecutadas en el proceso de investigación (entre los que constan fotografías, planos, escrituras, testimonios de vecinos y una inspección física del lugar), en las cuales la accionante tuvo la oportunidad de participar, como se verificó en los párrafos anteriores. De tal manera, se descarta el segundo cargo.

87. Finalmente, a pesar de que el cargo acerca de la presunta falta de acceso al expediente 2020-1607, por sí solo, no es suficiente para declarar una afectación, esta Corte verifica que la accionante tuvo conocimiento de las diligencias realizadas durante el proceso, presentó documentación que fue valorada por la autoridad indígena y participó activamente en la sustanciación del proceso, lo que demuestra que su garantía de defensa fue garantizada. Por ende, se descarta el tercer cargo de la accionante.

88. En razón de los argumentos antes planteados, esta Corte no observa afectación al debido proceso en la garantía de defensa como principio constitucional, pues la autoridad indígena garantizó a la accionante presentar sus argumentos, participar dentro del proceso de investigación y presentar elementos probatorios, siguiendo sus prácticas, procedimiento y derecho propio. Por consiguiente, se considera que no existió vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de defensa.

6.2. ¿La autoridad indígena accionada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante?

[67] Foja 50-52, anexos escrito de 22 de marzo de 2014, presentado por la autoridad indígena accionada.

89. La garantía de motivación se encuentra establecida en el artículo 76.7.l) de la Constitución, no obstante esta Corte ha señalado que dentro de esta acción no corresponde una observancia rígida de las garantías procesales, sino verificar que la decisión adoptada haya contado con una argumentación suficiente, tanto normativa como fácticamente.[68]

90. A decir de la accionante, se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por tres razones, en la decisión la autoridad indígena: "no hace un análisis de las versiones rendidas por los presentes en la Asamblea", no explica por qué "no tomaron en cuenta las declaraciones de (sus) testigos en la Asamblea"; y, "no contiene las normas y principios jurídicos, en que se funda, ni explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho".

91. Esta Corte observa que la decisión impugnada se divide en cuatro partes: jurisdicción y competencia, audiencia de conciliación, investigación del conflicto y asamblea comunitaria. En cada una de estas secciones se evidencia, no solo que la accionante participó, sino que su posición consta y fue considerada para la resolución del conflicto.

92. La autoridad indígena valoró la petición de los demandantes del proceso de justicia indígena, la posición de las partes en la audiencia de conciliación, las versiones de los testigos y de las partes, la inspección de campo que se realizó y "los usos y costumbres del Pueblo Kichwa Saraguro y de la comunidad Zhadanpamba, (al ser) los caminos indispensables para la comunicación entre vecinos".[69]

93. A partir de estos elementos, se resolvió aceptar la demanda, ratificar la existencia de la servidumbre de paso, modificarla y disponer el retiro de los obstáculos que impiden el paso.[70] Es decir, la decisión impugnada se adecúa a la garantía de motivación, pues cuenta con una fundamentación normativa y fáctica suficientes.[71] Por consiguiente, se concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

94. Es menester recordar que esta Corte no puede actuar como un órgano de alzada. Esta acción no permite la revisión del mérito de la decisión impugnada y su corrección, pues ello implicaría que "las decisiones de autoridad indígena puedan ser impugnadas, a manera de apelación, ante la Corte Constitucional",[72] situación que es inconstitucional.

---

[68] CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párrs. 91, 93, 94. CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 24, 60 y 61.2. CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 36.
[69] Foja 50-52, anexos escrito de 22 de marzo de 2014, presentado por la autoridad indígena accionada.
[70] Foja 50-52, anexos escrito de 22 de marzo de 2014, presentado por la autoridad indígena accionada.
[71] CCE, sentencia 1-11-EI/22. Párr. 93.
[72] CCE, sentencia 1-11-EI/22. Párr. 94.

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 extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena **8-20-EI.**

2. En atención a lo prescrito por el numeral 13 del artículo 66 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone:

   1. Las Secretarías General y Técnica Jurisdiccional de esta Corte coordinen la traducción íntegra de esta sentencia al idioma kichwa.
   2. La Secretaría General de esta Corte notifique un resumen de la presente sentencia de forma oral ante la accionante y la autoridad indígena, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. 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 (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 8-20-EI/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El 16 de mayo de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 8-20-EI/24. A pesar de estar de acuerdo con la decisión, suscribo el presente voto concurrente para formular precisiones importantes sobre el análisis de la causa.

En cuanto al punto 4.1. ¿La resolución impugnada constituye una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales?

2. Conforme a la Constitución, la justicia indígena procede concretamente en los casos que reúnan los requisitos contenidos en el artículo 171, a saber:

> Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

3. En función de lo anterior, la Corte identificó que para que se trate de una decisión de justicia indígena era necesario establecer si provino de **(i)** una autoridad indígena que, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, adoptó una **(ii)** solución a un conflicto interno aplicando sus normas y procedimientos propios.[1]

4. Sobre este punto, la sentencia identificó que se cumplió el primer requisito **(i)** porque la "legitimidad del presidente de la FIIS surge por la pertenencia de la comunidad Zhadanpamba al Pueblo Kichwa Saraguro, además de ser una entidad que tradicionalmente ha resuelto conflictos dentro del territorio de los Saraguros".[2] Posteriormente, concluyó que "existe una relación directa entre los miembros de la comunidad que participaron del proceso de justicia indígena 2020-1617 y la autoridad indígena que, en Asamblea General de Justicia Comunitaria, tomó la decisión

[1] CCE, sentencia 2-14-EI/21, 27 de octubre de 2021, párr. 85.
[2] Sentencia, párr. 43.

impugnada; y, 2) que la función jurisdiccional de esta autoridad indígena se fundamentó en la localización del bien materia del conflicto, es decir la comunidad de Zhadanpamba".[3]

5. A mi criterio, la sentencia tuvo un salto argumentativo en su análisis porque omitió aclarar por qué existía una "relación directa entre los miembros de la comunidad" ya que parecería ser que aquello ocurrió solo porque el terreno se encontraba en un territorio indígena. Sin embargo, esta no es razón suficiente para determinar la competencia de la justicia indígena, pues aquella requiere considerar "la pertenencia de una persona a una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena, pues, de esta manera, se puede reforzar el sentido teleológico del catálogo de derechos especiales contemplados en el Capítulo Cuarto de la Constitución";[4] además de los requisitos determinados en el artículo 171 de la CRE. Lo anterior se fundamenta en que el sentido de pertenencia y autodeterminación se relacionan con "la percepción de la persona sobre sí misma como parte de la comunidad, su conciencia, así como el vínculo de dicha comunidad respecto a ella".[5]

6. El que una persona se identifique como miembro de una comunidad indígena y que, a su vez, la comunidad la reconozca como uno de sus miembros tiene implicaciones trascendentales en el ejercicio de varios derechos como, por ejemplo, el debido proceso. Es por ello que la Corte ha indicado que:

> […] al tener una conciencia sobre sí misma o pertenecer a una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena **se puede estimar con un mayor grado de certeza y razonabilidad que la persona tiene conocimiento sobre las normas y el derecho propio**, así como poseer un mejor entendimiento respecto a la espiritualidad y a la cosmovisión detrás del proceso de justicia y de sus sanciones.[6] (Énfasis añadido)

7. La autopercepción y el reconocimiento de la comunidad indígena de sus miembros son "elementos diferenciadores y especiales en la medida que permiten esclarecer que la jurisdicción aplicable es la indígena".[7]

8. En el presente caso, la autoridad indígena es legítima, conforme al análisis del fallo, y podía resolver el caso no porque el terreno en disputa se encontraba en ese territorio, sino porque la accionante expresamente señaló que es miembro de la comunidad indígena y, paralelamente, la comunidad la concibió como una de sus comuneras. A mi criterio, este

[3] *Ibid.*, párr. 44.
[4] CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 124.
[5] *Ibid.*
[6] *Ibid.*
[7] *Ibid.*, párr. 125.

hecho es el que permite dilucidar que efectivamente existe "una relación directa entre los miembros de la comunidad que participaron del proceso de justicia indígena 2020-1617 y la autoridad indígena". [8]

9. Finalmente, considero que es necesario que la Corte sea clara en su análisis para contribuir a esclarecer la procedencia de la justicia indígena.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

[8] Sentencia, párr. 43.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 8-20-EI, fue presentado en Secretaría General el 28 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 14:44; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

820EI-6ca3b

Caso Nro. 8-20-EI

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día lunes tres y martes cuatro de junio 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 24-19-IN/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M. 06 de junio de 2024

CASO 24-19-IN

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

SENTENCIA 24-19-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del acuerdo ministerial MINEDUC-MINEDUC-2017-00098-A, porque se encuentra derogado y no se verifican efectos ultraactivos, ni se ha configurado unidad normativa de la disposición impugnada.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de junio de 2019, Pablo Andrés Moreno Jiménez ("**accionante**") presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Acuerdo Ministerial MINEDUC-MINEDUC-2017-00098-A ("**acuerdo ministerial**") expedido por el ministro de Educación, publicado en el Registro Oficial 184 del 20 de febrero de 2018.[1]

2. El 30 de julio de 2019, el *ex* juez constitucional Hernán Salgado Pesantes dispuso al accionante que complete la demanda, lo que realizó a través de escrito de 02 de agosto de 2019. El 16 de agosto de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional[2] admitió a trámite la acción, negó la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada, y dispuso al Ministerio de Educación y a la Procuraduría General del Estado ("**PGE**") que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada. El Ministerio de Educación ("**Mineduc**") presentó su informe mediante escritos de 23 de septiembre y 02 de octubre de 2019, y la PGE lo presentó el 02 de octubre de 2019.

3. El 28 de agosto de 2020, compareció Diego Nicolás Moreno Torres en calidad de tercero interesado, en el orden y sentido de la demanda de inconstitucionalidad presentada.

[1] La norma impugnada dispuso a los centros educativos particulares y fiscomisionales que previo a proceder a contratar docentes deben solicitarles una declaración juramentada en la que expresen no haber estado vinculados a procedimientos administrativos o procesos judiciales por el cometimiento de infracciones de índole sexual.
[2] Constituida por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

4. El 17 de febrero de 2022, debido a la renovación parcial de la Corte se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 26 de abril de 2024 y dispuso al Mineduc que presente un informe sobre el estado de vigencia del texto normativo impugnado. El 06 de mayo de 2024, mediante escrito s/n suscrito por el secretario General Jurídico (s) de la Presidencia de la República se entregó el oficio MINEDUC-MINEDUC-2024-00708-OF atendiendo la información solicitada.

2. Competencia

5. 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. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 De la parte accionante

6. El accionante aduce que el acuerdo ministerial vulnera el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 11.2 de la Constitución en tanto obliga a los profesionales de la educación a que, previa su contratación en un centro educativo particular o fiscomisional, entreguen una declaración juramentada que podría contener información sobre el pasado judicial del declarante generando situaciones de discriminación que priva a los maestros a sus derechos más básicos, sin considerar siquiera el resultado del procedimiento administrativo o proceso judicial incoado en su contra.

7. Señala que la medida dispuesta por el Mineduc no se comide con el principio de proporcionalidad que rige en toda medida que adopta el Estado para cumplir un fin jurídicamente tutelado, dado que al amparo del interés superior de los niños y niñas se merma toda forma de supervivencia de los docentes que han sido declarados inocentes luego de haber transitado por un procedimiento administrativo o proceso judicial.

8. Asimismo, afirma que se ha configurado la violación al principio de inocencia por generar un estado de estigmatización social y dentro del ámbito profesional de los docentes, aun cuando no existe una resolución o sentencia condenatoria. Al respecto enfatiza que: "[…] En consecuencia, la cartera de estado excluye a los docentes sumariados o procesados, como se ha dejado anotado, de toda oportunidad de ejercer su profesión en cualquier institución educativa del país, sin importar que la justicia penal haya ratificado su estado de inocencia."

3.2 Del Ministerio de Educación

9. Con escritos de 23 de septiembre y 02 de octubre de 2019, el Mineduc informó a la Corte que "el Acuerdo Ministerial No. MINEDUC-MINEDUC-2019-00062-A de 30 de septiembre de 2019, en su parte resolutiva dice: Artículo único.- Deróguese el Acuerdo Ministerial No. MINEDUC-MINEDUC-2017-00098-A de 28 de diciembre de 2019".

10. El 06 de mayo de 2024, mediante escrito s/n el secretario General Jurídico (s) de la Presidencia de la República remite el oficio MINEDUC-MINEDUC-2024-00708-OF de la misma fecha, en el cual se señala que:

> [m]ediante Acuerdo Ministerial No. MINEDUC-MINEDUC-2019-00062-A de 30 de septiembre de 2019 (Adjunto copia respectiva), a través del cual, mediante artículo único deroga el Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-MINEDUC-2017-00098-A de 28 de diciembre de 2017. Adicionalmente debo indicar que no se han reportado efectos de la norma impugnada ni ha sido reproducida en otras normas secundarias.

3.3 De la Procuraduría General del Estado (PGE)

11. Con escrito de 02 de octubre de 2019, la PGE presentó un informe en el que concluye que el acuerdo ministerial "se adecua y está debidamente armonizado a la Constitución de la República".

4. Disposición impugnada

12. El accionante identifica como norma impugnada, que actualmente se encuentra derogada, el artículo único del Acuerdo Ministerial MINEDUC-MINEDUC- 2017-00098-A que dice:

> Artículo único.- DISPONER que previo a la contratación del personal docente en las instituciones educativas particulares y fiscomisionales, la máxima autoridad del plantel educativo solicitará al profesional de la educación una declaración juramentada ante notario, en la que el aspirante exprese que no ha estado vinculado en ningún sumario administrativo relacionado a hechos de abuso, acoso, violación o cualquier otro hecho de connotación sexual, así como no tener ningún proceso judicial planteado en su contra por los mismos hechos.

5. Consideraciones previas

13. 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 en los casos 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,[3] o (b) efectos ultractivos.[4]

14. En el caso concreto, este Organismo verifica que el Acuerdo Ministerial MINEDUC-MINEDUC-2019-00062-A de 30 de septiembre de 2019 derogó expresamente el Acuerdo Ministerial MINEDUC-MINEDUC-2017-00098-A de 28 de diciembre de 2017. De lo dicho se desprende que la norma impugnada no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico.

15. De la información remitida por el Mineduc, se observa también que el contenido de la disposición impugnada no ha sido reproducido en otra norma. En consecuencia, no se configura el principio de unidad normativa.

16. 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.[5] Tratándose de una norma que incorpora un requisito para la contratación de docentes, es posible afirmar que sus efectos estaban supeditados al tiempo en que el enunciado normativo que lo contenía estuvo vigente, y que una vez derogado este, el requisito se

---

[3] 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.

[4] 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.

[5] 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).

tornó inexigible, sin que se advierta que su contenido haya surtido efecto de forma posterior a su vigencia. De lo expuesto, la Corte observa que los efectos jurídicos del acuerdo ministerial impugnado no han producido efectos ultractivos.[6] Sin embargo, lo dicho no obsta para que en casos concretos en que los centros educativos exijan a los profesionales de la educación la presentación del requisito que ha sido expulsado del orden jurídico, estos puedan interponer reclamaciones administrativas o acciones judiciales tendientes a la reivindicación de sus derechos conculcados.

17. Por lo expuesto, no procede que esta Corte realice un control abstracto de constitucionalidad del Acuerdo Ministerial actualmente derogado, sin que lo expuesto en esta sentencia implique una validación o un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las disposiciones vigentes en el Acuerdo Ministerial vigente.

6. 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 **24-19-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 (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

[6] CCE, sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 20; sentencia 15-20-IN/24, 16 de febrero de 2024, párr. 32.

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 24-19-IN/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 24-19-IN/24 emitida en la sesión del Pleno de este Organismo el 6 de junio de 2024.

2. En este caso se impugnaba la constitucionalidad del acuerdo ministerial MINEDUC-MINEDUC-2017-00098-A ("**acuerdo ministerial impugnado**") expedido por el Ministerio de Educación, publicado en el Registro Oficial 184 del 20 de febrero de 2018, con el cual, para la contratación de docentes, los centros educativos particulares y fiscomisionales debían solicitar una declaración juramentada en la que expresen no haber estado vinculados a procedimientos administrativos o procesos judiciales sobre infracciones de índole sexual.

3. El acuerdo ministerial impugnado fue derogado por el acuerdo ministerial MINEDUC-MINEDUC-2019-00062-A de 30 de septiembre de 2019 y, como afirma el Ministerio de Educación, quedó en vigencia el acuerdo ministerial MINEDUC-MINEDUC-2017-00055-A de 23 de junio de 2017 ("**acuerdo ministerial vigente**").

4. El control constitucional de normas derogadas procede cuando existe (1) unidad normativa[1] o (2) efectos ultractivos,[2] en los términos del artículo 76 de la LOGJCC.

5. La sentencia 24-19-IN/24 determina que no se configura el principio de unidad normativa, porque el Ministerio de Educación, en la información remitida a este Organismo, afirma que la disposición impugnada no ha sido reproducida en otra norma. Discrepo con el análisis a través del cual la referida sentencia llega a aquella conclusión y en ello se fundamenta este voto.

6. Considero que si bien la información y afirmaciones aportadas por la autoridad demandada son un elemento para determinar si existe o no unidad normativa, la Corte

[1] La unidad normativa 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.
[2] Existen efectos ultractivos cuando la norma logra 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.

debía realizar una valoración propia de que el contenido de la disposición impugnada no ha sido reproducido en otra norma. En particular en este caso porque puede interpretarse que la norma que rige el tema actualmente es muy similar a la derogada.

7. En este caso en particular, el acuerdo ministerial impugnado y derogado señalaba:

> previo a la contratación del personal docente en las instituciones educativas particulares y fiscomisionales, la máxima autoridad del plantel educativo solicitará al profesional de la educación una declaración juramentada ante notario, en la que el aspirante exprese que no ha estado vinculado en ningún sumario administrativo relacionado a hechos de abuso, acoso, violación o cualquier otro hecho de connotación sexual, así como no tener ningún proceso judicial planteado en su contra por los mismos hechos.

8. El acuerdo ministerial vigente dispone que, para contratar, entre otros, a docentes, se debe:

> Confirmar, a través de medios idóneos, que los postulantes para ejercer funciones directivas, docentes y/o administrativas, no registren antecedentes judiciales, especialmente en temas de violencia física, sicológica y/o sexual, protegiendo siempre el interés superior del niño establecido en el artículo 44 de la Constitución de la República.

9. De una comparación de las normas citadas, en efecto, no se trata de una reproducción literal, sin embargo, la unidad normativa que debe verificar la Corte no se limita a los casos en los que la **disposición** jurídica esté reproducida en otra, sino a los casos en los que el contenido de la **norma** esté reproducido en otra. Vale para ello recordar que una disposición es el conjunto de palabras que forman una oración, mientras que la norma se refiere a su significado como resultado de una interpretación.

10. Si no nos limitamos a examinar si se ha transcrito la disposición jurídica, sino que nos centramos en dilucidar si el contenido de la norma impugnada continúa siendo exigible, evidenciaremos que tanto en aplicación del acuerdo ministerial impugnado como del acuerdo ministerial vigente, se deben considerar los antecedentes judiciales, previo a la contratación de un o una docente.

11. La demanda de acción pública de inconstitucionalidad presentada en este caso se fundamenta en que aquella exigencia sería inconstitucional. En función de ello, en mi opinión, la sentencia 24-19-IN/24 debía examinar de manera más rigurosa qué elementos y en qué forma los dos acuerdos (el derogado y el vigente) difieren entre sí y, si tales diferencias son o no suficientes para descartar que exista unidad normativa.

12. Por lo expuesto, a mi parecer, la manera en que la sentencia descarta realizar el análisis de fondo por la falta de existencia de unidad normativa no fue suficiente. Si existían argumentos para entender que lo atacado respecto del acuerdo ministerial derogado

era igualmente aplicable al acuerdo ministerial vigente, pienso que la Corte debía continuar hacia un análisis de compatibilidad entre la norma vigente y la Constitución. Dado que la sentencia 24-19-IN/24 no llega a plantear el análisis de fondo, en este voto me abstengo de ahondar sobre aquello.

DANIELA SALAZAR MARIN

Firmado digitalmente por DANIELA SALAZAR MARIN
Fecha: 2024.06.12 10:37:35 -05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 24-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 10 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 09:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

002419IN-6d3d9

Caso Nro. 0024-19-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día martes once y miércoles doce de junio 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 1-24-OP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 1-24-OP

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

DICTAMEN 1-24-OP/24

Resumen: En el presente dictamen la Corte Constitucional resuelve la objeción presidencial parcial por razones de inconstitucionalidad respecto de los artículos 6, 7, 8, 9 y la disposición general primera del "Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social". Luego del análisis, la Corte acepta parcialmente la objeción presidencial planteada.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 14 de marzo de 2024, mediante oficio AN-PVP-2024-0029-O, la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República el "Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social" (**"proyecto de ley"**),[1] aprobado en segundo debate, para la respectiva sanción u objeción presidencial.

2. El 12 de abril de 2024, mediante oficio T.178.SGJ-24-0167, el presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, presentó **(i)** objeción parcial por razones de inconstitucionalidad a los artículos 6, 7, 8, 9, y a la disposición general primera del proyecto de ley. Adicionalmente, el presidente presentó **(ii)** objeción parcial por inconveniencia respecto de los artículos 5, 10, 11, disposición general segunda, disposición transitoria primera y disposición transitoria segunda del proyecto de ley.

3. Mediante escrito presentado el 26 de abril de 2024, el procurador judicial del presidente de la Asamblea Nacional solicitó a la Corte Constitucional que emita el correspondiente dictamen de constitucionalidad sobre el proyecto de ley.[2]

[1] En su escrito el abogado Christian Fabricio Proaño Jurado, procurador judicial del Ing. Henry Fabián Kronfle Kozhaya, presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador señaló que este proyecto de ley fue presentado a través de iniciativa popular normativa por parte del señor Henry Llanes Suárez el 19 de octubre de 2022.
[2] Junto al escrito se adjuntaron los siguientes documentos: (i) Documento denominado "Escrito en el que se exponen las razones por las cuales se considera infundada la objeción presidencial", suscrito digitalmente por el abogado Christian Fabricio Proaño Jurado, en calidad de coordinador general de asesoría jurídica de la

4. El 26 de abril de 2024, de conformidad con el sorteo realizado por el sistema automatizado de la Corte Constitucional, el conocimiento del caso recayó en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento de la causa el 7 de mayo de 2024.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud de los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador (**"CRE"**), y de los artículos 75 numeral 2 y 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**"LOGJCC"**). De conformidad con las normas precitadas y la jurisprudencia constitucional, es competencia de esta Corte pronunciarse, exclusivamente, respecto de las objeciones por inconstitucionalidad mas no sobre las relativas a inconveniencia.[3]

3. Oportunidad

6. La Asamblea remitió el proyecto de ley al presidente de la República el 14 de marzo de 2024, y este fue objetado -por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia- el 12 de abril de 2024. Por tanto, se verifica que la objeción presidencial se presentó oportunamente, en los 30 días establecidos en el artículo 137 de la CRE.

4. Normas objetadas por inconstitucionalidad

7. El presidente de la República ha objetado parcialmente por razones de inconstitucionalidad los artículos 6, 7, 8, 9, y la disposición general primera del proyecto de ley:

Asamblea Nacional; (ii) memorando AN-SG-2024-1786-M, suscrito digitalmente por la abogada María Soledad Rocha, prosecretaria general de la Asamblea Nacional, en el que informa al coordinador general de asesoría jurídica del oficio remitido por la Presidencia de la República en relación con la objeción al proyecto de ley; (iii) oficio T.178.SGJ-24-0167, suscrito digitalmente por Daniel Noboa Azín, presidente constitucional de la República; (iv) proyecto de ley; (v) Informe sobre los posibles efectos en el patrimonio del IESS que puede ocasionar el proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; (vi) oficio AN-PVP-2024-0029-O, por medio del cual la Asamblea Nacional remitió a la Presidencia de la República el proyecto de ley; y, (vii) oficio 023-HLLS-2022" suscrito por el señor Henry Llanes Suárez, a través del cual remitió a la Asamblea Nacional la iniciativa popular normativa en relación con la "Reforma a la Ley del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social".

[3] CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 8; dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 8.

Artículo 6.- Sustitúyase el texto del artículo 28 por el siguiente:

Artículo 28.- Integración del Consejo Directivo. El Consejo Directivo del IESS estará integrado por cinco miembros principales:

A. Uno en representación de los afiliados en relación de dependencia públicos y privados;
B. Uno en representación de los afiliados sin relación de dependencia que son: los afiliados voluntarios residentes en el país, ecuatorianos domiciliados en el exterior, trabajadores autónomos e independientes, trabajadoras del hogar no remunerado, menores trabajadores independientes, y; seguro social campesino.
C. Uno en representación de los jubilados.
D. Uno en representación de los empleadores
E. Uno en representación de la Función Ejecutiva, quien será elegido de una terna propuesta por el Presidente de la República y nombrado por resolución de la Asamblea Nacional dentro de los quince días posteriores desde su recepción, en caso de no existir pronunciamiento por parte de la Función Legislativa, será nombrado de manera directa el primero de la terna.

Cada uno de los miembros principales tendrá su respectivo alterno, observando la paridad de género y alternancia. El periodo de duración será de cuatro años y podrán reelegirse por una sola vez, de forma consecutiva o no.

El Presidente del Consejo Directivo del IESS, será el representante de la Función Ejecutiva, y se deberá elegir a un vicepresidente de los demás miembros del Consejo Directivo. El suplente del presidente subrogará, al presidente en caso de ausencia temporal o definitiva. Las decisiones del Directorio serán por mayoría de votos y en caso de empate Presidencia tendrá voto dirimente.

Artículo 7.- Sustitúyase el texto del artículo 28.1 por el siguiente:

Artículo 28.1.- De la elección. - En el marco de los principios de participación, de igualdad y de inclusión, los representantes de los asegurados dependientes, de los asegurados no dependientes, de los jubilados y de los empleadores del sector privado serán elegidos por los afiliados mediante elección directa a través de un registro electoral segmentado, proceso electoral que estará a cargo del Consejo Nacional Electoral conforme lo dispone el artículo 25, numeral 20 del Código de la Democracia.

La elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS es de carácter unipersonal. Los asegurados de acuerdo con su registro de participación podrán consignar un solo voto por un solo candidato de su correspondiente registro de participación. Resultarán electos los que obtengan la mayoría de los votos.

El Consejo Nacional Electoral elaborará los Reglamentos de Elecciones, y generará los padrones electorales conforme el número de electores, y por género, distribuidos por provincias de acuerdo con el registro de los afiliados, jubilados, y empleadores. El registro electoral del universo de asegurados y empleadores, deberá ser proporcionado por el Director General del IESS de manera actualizada y obligatoria, que deberá ser

contrastada con las bases de datos de Registro Civil, Servicio de Rentas Internas, y el ente rector de registro de datos públicos.

En los casos, en los que una persona pertenezca a más de un registro; afiliado con relación de dependencia, afiliado sin relación de dependencia, jubilado, o empleador, corresponde que este defina, conforme su voluntad, el sector en el que votará, el Consejo Nacional Electoral (CNE) determinará en el reglamento respectivo la normativa secundaria necesaria.

El costo operativo del proceso electoral para elegir a los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social será elaborado por el Consejo Nacional Electoral, el mismo que será enviado para su aprobación al Director General del IESS para su respectivo financiamiento.

Los afiliados, jubilados y empleadores, que tengan interés en participar como candidatos para integrar el Consejo Directivo del IESS, deberán ser previamente calificados por la Superintendencia de Bancos. Una vez calificados deberán presentar el respaldo del dos por ciento (2%), del registro electoral al que corresponda, ya sea de los afiliados activos, de los jubilados y de los empleadores, conforme los formularios proporcionados por el Consejo Nacional Electoral.

No podrán ser candidatos los que tengan conflicto de intereses con el sistema financiero, y que estén impedidos de ejercer cargo público.

La votación para elección del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social será voluntaria. La logística del proceso electoral será coordinada entre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 8.- Sustitúyase el texto del artículo 28.2 por el siguiente:

Artículo 28.2.- Responsabilidades del Consejo Directivo. - En el ámbito de las competencias que señala esta ley, los miembros del Consejo Directivo del IESS deberán realizar sus funciones a tiempo completo, a fin de que cumplan con eficiencia, eficacia, transparencia y calidad total las competencias y por la prestación de sus servicios constará en el presupuesto del IESS y no podrán desempeñar otro cargo o servicio remunerado, salvo la docencia universitaria, siempre que su horario lo permita.

Los miembros del Directorio son sujetos de fiscalización y control político por parte de la Asamblea Nacional, conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Para proceder con la remoción de uno o varios miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, durante el ejercicio de su cargo, por incumplimiento de funciones o atribuciones, se garantizará el debido proceso para lo cual la Asamblea Nacional observará el procedimiento establecido en la Sección V del Capítulo VIII de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Artículo 9.- Después del artículo 28.2, agréguese el siguiente texto:

Artículo 28.3 Quorum. - El quorum para la instalación de cada sesión estará conformado con mínimo 3 de sus miembros.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA. El Consejo Nacional Electoral, previo a la calificación de las candidaturas para ser miembro del Consejo Directivo del IESS, solicitará a la Superintendencia de Bancos que proceda con la calificación de idoneidad de los candidatos, de conformidad con la normativa legal vigente, en el plazo máximo de 30 días.

5. Argumentos de las partes

5.1. Fundamentos de la objeción presidencial por presunta inconstitucionalidad

8. El presidente de la República solicitó que se dictamine la inconstitucionalidad de los artículos 6, 7, 8, 9 y de la disposición general primera del proyecto de ley. Para ello, la Presidencia de la República remitió la siguiente construcción argumentativa:

5.1.1. Respecto del artículo 6

8.1. Inició manifestando que el Consejo Directivo del IESS **(CDIESS)** debe estar conformado por representantes del Estado, los asegurados (afiliados y jubilados) y empleadores, para lo cual transcribe el artículo 371 de la CRE.[4] En esta línea, sostuvo que "ningún sector [de los antedichos] debe tener preponderancia frente a otro, puesto que la equidad en la composición del órgano garantiza que el poder de decisión no se concentre en un determinado interés sectorial".

8.2. Continuó señalando que el proyecto de ley "desequilibra las relaciones del cuerpo colegiado", ya que "acorde al texto aprobado se puede observar y entender que no existe igualdad para la toma de decisiones debido a que el sector de afiliados ocupa un 60% y entre el Estado y el sector de empleadores un 20% cada uno". Esto, de acuerdo con lo expresado por el primer mandatario, ocasionaría que las decisiones que tome este cuerpo colegiado no sean el fruto de un debate, sino de "una mayoría

[4] Artículo 371, CRE, 2008: "Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado. Los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna. Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos".

pre establecida de un solo sector", lo que afectaría al "principio de tripartismo", previsto en la "Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social para una globalización equitativa". A criterio del presidente, dicha declaración constituye "normativa internacional que el Estado ecuatoriano se encuentra en la obligación de cumplir". También, cita el "Convenio sobre la consulta tripartita". Adicionalmente, el presidente manifiesta que la reforma debe observar los artículos 424, 66.4 y 11.2 de la CRE, que garantizan la supremacía constitucional y convencional, y el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación:

> En este punto es necesario analizar la dimensión formal y material de la igualdad. Si hacemos un análisis de igualdad formal, se puede observar una clara desigualdad en la conformación del Consejo Directivo del IESS, ya que el sector de afiliados tendría tres miembros (votos), frente al Estado (1) y a los empleadores (1). El proyecto de Ley reformatoria diferencia a los afiliados en relación de dependencia, con los afiliados sin relación de dependencia, para concederles una participación adicional; así mismo, incluye a los jubilados (ex afiliados) con un voto adicional.
>
> Respecto a la dimensión material de la desigualdad, la Corte Constitucional ha indicado que procede cuando los sujetos que se encuentran en una condición diferente requieren de un trato diferenciado para equiparar el goce de sus derechos. Sin embargo, en este caso el proyecto de Ley reformatoria no aborda una justificación y motivación suficiente para determinar que los afiliados requieren un trato diferenciado, ya que como se ha explicado anteriormente las prestaciones de la seguridad social se financian con los aportes de afiliados, empleadores y el Estado. El trato diferenciado se configura al conceder tres votos en el Consejo Directivo del IESS a grupos de afiliados de distinta naturaleza; pero esta diferenciación no está justificada, y más bien discrimina a los otros dos sectores.
>
> En primer lugar, consideramos que no existe un fin constitucionalmente válido, ya que la Constitución de la República del Ecuador no ha otorgado una protección distinta y especial a las categorías de afiliados. Las diferencias radican exclusivamente en el tipo de prestaciones que se otorgan según el tipo de afiliación, y en el caso de los jubilados, en la etapa de prestaciones en la que se encuentra quien en su momento fue un aportante afiliado.

8.3. Posteriormente, aseveró que la disposición impugnada es contraria al artículo 286 de la CRE,[5] para lo cual menciona que:

> La presente reforma, que propone en su artículo 6, que el Consejo Directivo será integrado por 5 vocales, mediante un proceso de elección directa, implica el aumento de

[5] Artículo 286, CRE, 2008: "Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes".

> 2 vocales del Consejo Directivo y como consecuencia conlleva el aumento del costo permanente por gastos de personal y gastos administrativos, por un monto promedio de trescientos sesenta y cuatro mil trescientos ochenta dólares con cincuenta y dos centavos (USD 364.380,52), por cada vocalía, que deberá ser cubierto con los recursos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Lo que generaría, un incremento adicional en los egresos del Instituto, que no están actualmente financiados y se contrapone a lo establecido en el artículo 287 de la Constitución de la República.

8.4. Luego, agregó que, según un informe elaborado por el IESS, se evidencian los efectos del proyecto de ley, entre ellas, la generación de obligaciones económicas no planificadas ni financiadas, un incremento en gastos, y la afectación a la financiación y sostenibilidad de los seguros.

8.5. Adicionalmente hizo alusión a una eventual lesión del principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social contemplado en el artículo 368 de la CRE,[6] con relación al cual afirmó que **"restringe la posibilidad de que el IESS utilice los recursos para objetivos distintos al otorgamiento de las prestaciones que se encuentra obligado por Ley";** puesto que considera que la realización de elecciones a cargo del CNE conllevaría a un gasto de recurso del IESS que podría afectar su sostenibilidad. Asimismo, hizo referencia a la prohibición de intervenir o disponer de sus fondos y reservas sancionada en el artículo 372 *ibídem*,[7] manifestando que "prohíbe, de manera expresa, que las instituciones del Estado intervengan los fondos del IESS y menoscaben su patrimonio, y la sostenibilidad a largo plazo".

8.6. Finalmente, mencionó que el artículo 6 del proyecto de ley lesionaría el artículo 147.9[8] de la CRE, "[e]n cuanto a la elección del representante de la Función Ejecutiva a través de una terna propuesta por el Presidente de la República y nombrado por resolución de la Asamblea Nacional también existen vicios de inconstitucionalidad", debido a que "la designación y remoción de un representante de la Función Ejecutiva

---

[6] Artículo 368, CRE, 2008: "El sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia. El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social".

[7] Artículo 372, CRE, 2008: "Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio. Los fondos provisionales públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente".

[8] Artículo 147.9, CRE, 2008: "Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 9. Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda."

en el Consejo Directivo del IESS es potestad única del Presidente de la República por mandato constitucional". Además, indica que la Asamblea Nacional exclusivamente tiene la potestad de posesionar a determinadas autoridades, mas no de seleccionarlas, puesto que aquello, a su decir, es una potestad reservada del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, conforme lo prevé el primer inciso del artículo 207 de la CRE. Así, para el presidente existiría en el texto del proyecto de ley "una extralimitación de competencias", que "incidiría en la independencia de las Funciones del Estado".

5.1.2. Respecto del artículo 7

8.7. Con relación al artículo 7 del proyecto de ley, empezó afirmando toda vez que la norma impugnada establece que "inclusive el representante de los empleadores será electo por los afiliados", a criterio de la Presidencia, aquello sería desproporcional y constituiría una violación a la igualdad, puesto que "cuatro de los miembros del Consejo Directivo tendrían origen en los afiliados";[9] además agregó que esto infringiría los artículos 1 y 3 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación", indicando que "[e]n virtud de lo [artículos] expuesto[s], queda claro que todo miembro de la organización de trabajadores y empleadores tienen derecho a redactar sus Estatutos y Reglamentos administrativos y elegir libremente a sus representantes".

8.8. Posteriormente, afirmó que "el Consejo Nacional Electoral no debe estar a cargo del proceso electoral de quienes serán miembros del Consejo, sino conforme lo que establezca el IESS en sus Estatutos o Reglamentos".

8.9. Luego, insistió en el "principio de tripartismo" alegado en la objeción al artículo 6 del proyecto de ley, y reiteró el argumento referente a que todos los sectores que conforman el Consejo Directivo del IESS deben encontrarse representados igualitariamente, en los términos del artículo 371 de la CRE. Esto, ya que, a su decir, un desequilibrio en estas relaciones ocasionaría que las decisiones no reflejen el debate de todos los sectores, sino solamente la posición de uno de ellos.

8.10. Luego, transcribió los artículos 61.7 y 210 de la CRE para referirse al "principio de representatividad que emana del derecho a la participación", y a los procesos de

[9] En el texto enviado a la Asamblea por el presidente de la República sobre este argumento señala que "Este artículo sin duda se suma y tiene relación con la objeción por inconstitucionalidad del artículo 6 del proyecto de Ley reformatoria".

selección por concursos de méritos y oposición dirigidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Así, señaló que "[*l*]a modalidad de elección de los representantes para los tres sectores, que conformarían el Consejo Directivo, es pertinente que sea a través de un concurso público de méritos y oposición, por sector, debido a la importancia que conlleva ser parte de este Consejo Directivo y ante todo de una institución pública del Estado".

8.11. En este orden, señaló que -de acuerdo con los criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia con los que debe funcionar el sistema de seguridad social- es necesario que "el órgano de gobierno del IESS, se conforme por miembros con conocimientos técnicos de la materia, para una adecuada toma de decisiones. En ese sentido, la elección popular de los miembros del Consejo Directivo no resulta idónea, ya que más que criterios de representatividad, se requieren criterios de méritos que garanticen la solvencia técnica de la institución".

8.12. Finalmente, indicó que su inciso quinto -al establecer el costo operativo del proceso electoral- no toma en cuenta que éste deberá ser cubierto con "los recursos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que se estima, aproximadamente en doce millones doscientos sesenta y dos mil setecientos cuarenta y ocho dólares con veinte y seis centavos (USD 12.262.748,26), por cada elección". Esto, a su decir, significaría "un importante incremento en los egresos del IESS, que afectaría su sostenibilidad, sin tener justificación actuarial, y la de sus seguros, llevando inclusive a la necesidad de buscar otros mecanismos de financiamiento para poder cubrir los gastos de cada proceso de elección". De acuerdo con la alegación del presidente, esto afectaría los principios de financiación y sostenibilidad del sistema de seguridad social, además del principio de no intervención del Estado (artículo 372 de la CRE), respecto de sus fondos y reservas, dado que se estaría menoscabando el patrimonio del IESS parta cubrir cada proceso eleccionario.

5.1.3. Respecto del artículo 8

8.13. El presidente expresó que este artículo se refiere al proceso de elección de los vocales actuales, por lo que indica que, en caso de considerarse inconstitucionales los artículos objetados anteriormente, este artículo también debe ser objetado por la misma causa, puesto que "caso contrario se generaría un problema de seguridad jurídica".

8.14. Concomitantemente aseveró que el segundo y tercer inciso del artículo que se

pretende sustituir señala que los miembros del Consejo Directivo son sujetos de fiscalización y control político por parte de la Asamblea Nacional. Sin embargo, alega que el artículo 131 de la CRE detalla qué autoridades pueden ser sujetas a un juicio político,[10] por lo cual el proyecto de ley no puede establecer este hecho ya que existe reserva constitucional, y solamente la Constitución puede determinar las autoridades sujetas a este tipo de procedimiento.

5.1.4. Respecto del artículo 9 y de la disposición general primera

8.15. En lo relacionado a este artículo y a esta disposición, formuló lo siguiente:

> En armonía con las objeciones expuestas en los acápites precedentes, en caso de que la Corte Constitucional dictaminare su inconstitucionalidad, el artículo 9 del proyecto de Ley reformatoria también debe ser incluido en el dictamen para que se proceda con su eliminación, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica e integridad del proyecto de Ley.

5.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

9. En el documento denominado "Escrito en el que se exponen las razones por las cuales se considera infundada la objeción presidencial", la Asamblea Nacional citó los artículos 3.1; 11 numerales 1 y 2; 66; 8; 83; 86; 118; 120 numerales 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12 y 13; 126; 134 numerales del 1 al 6; 136; 137; 226 y 227 de la CRE. Adicionalmente se refirió a las atribuciones de la Asamblea Nacional y al trámite de una objeción presidencial establecidos en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

10. De forma seguida detalló que el objetivo del proyecto de ley es "modificar la composición del Consejo Directivo del IESS, así como el procedimiento de integración del Directorio del BIESS", con la finalidad de que "los afiliados y jubilados del seguro universal obligatorio tengan una mayor representación en estos órganos de gobierno", puesto que,

[10] Artículo 131, CRE, 2008: "La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes. La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente".

a decir de la Asamblea, los afiliados -al aportar mensualmente para financiar las prestaciones del sistema de seguridad social- deberían tener una mayor representación en el Consejo Directivo del IESS.

11. Señaló el órgano legislativo que con la publicación de la "Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social", la conformación del Consejo Directivo del IESS modificó el proceso de elección de los representantes de los asegurados y de los empleadores, e incluyó una disposición para que haya alternancia en la Presidencia del Consejo Directivo del IESS, definiéndose un período de 16 meses para cada vocal que cumpla esta función. Mencionó que este proceso establece que los representantes de los asegurados y de los empleadores requiere que los candidatos:

> […] sean postulados por un colegio electoral, integrado por organizaciones sociales de carácter nacional, que tengan al menos 10 años de vida jurídica o contar con el respaldo del 5% de firmas del sector que representan: en el primer caso, existe un desacato de la sentencia la Corte Constitucional del 22 de marzo del 2016, mediante la cual dictaminó la inconstitucionalidad de los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social que se referían a la conformación de colegios electorales para elegir a los representantes de los asegurados y de los empleadores ante el Consejo Directivo del IESS; en el segundo caso, por el número de los asegurados que representa, es desproporcional el 5% de las firmas de respaldo.

12. De acuerdo con la alegación de la Asamblea, "el 5% de 4.312.661 afiliados es 215.633 asegurados", por lo cual "es totalmente desproporcionado haber incluido el cumplimiento del 5% de las firmas de respaldo para el "binomio" que quiera participar como candidato ante el Consejo Directivo del IESS". Así, afirmó que este requisito afecta la representación de los asegurados ya que no es exigido ni siquiera para los candidatos presidenciales del Ecuador, mientras que, a su decir, el representante de la Función Ejecutiva y su alterno "son designados por el presidente de la República para un período que terminará juntamente con el período de su mandato; sin embargo, continuará en funciones hasta cuando el Presidente de la República entrante realice la nueva designación".

13. Así indicó que la Ley de Seguridad Social, vigente desde 2011, no se ha actualizado para cumplir con la Constitución. Señala que esta norma "no determina, que el Consejo Directivo esté conformado de manera tripartita y paritaria, integrado por un representante del Estado, un segundo de los asegurados y un tercero de los empleadores; ni tampoco dispone, que la elección de sus miembros ya sea de los empleadores o de los asegurados se realice mediante colegio electoral".

14. También, mencionó que la participación de los asegurados representa solamente un voto,

frente a dos que representan al gobierno y a los empleadores, por lo que, a su decir:

> […] no existen las condiciones institucionales para que la representación de los asegurados haga cumplir lo que dispone la Ley de Seguridad Social, especialmente lo relacionado con las transferencias anuales que debe realizar el Estado, así como lo concerniente al pago de las deudas, acumuladas desde el año 2006 en materia de salud y del 40% para pagar las pensiones jubilares desde el año 2012; en ambos casos, más otros rubros, al 30 de septiembre del 2021, el monto total de la deuda estatal fue de USD 8.175 millones.

15. Posteriormente, detalló cada una de las objeciones presentadas a cada artículo y a la disposición general primera del proyecto de ley. Inició con la objeción presentada en contra del artículo 6 del proyecto de ley, y señala que al emitirse se ha observado "lo que dispone la sentencia 019-16-SIN-CC". Esto, en referencia a que la Asamblea Nacional debe emitir los actos normativos para reglar la integración del Consejo Directivo del IESS y garantizar la participación e inclusión de los asegurados y de los empleadores. Detalló que la propuesta fue consensuada y debatida en la Asamblea Nacional, y que la conformación de 5 miembros del Consejo Directivo se amplía, de acuerdo con lo establecido en el artículo 374 de la CRE, que en su texto no contempla el "tripartismo" como afirma el presidente en su objeción. Señaló la Asamblea que el proyecto ha tratado de guardar coherencia con la normativa convencional, y que busca garantizar "políticas públicas alineadas con los intereses ciudadanos", además de observar los principios de paridad de género y alternancia.

16. Mencionó que trabajó con el Consejo Nacional Electoral para "garantizar procesos transparentes y democráticos para la elección de candidatos que ostenten un puesto de representación ante el Consejo Directivo del IESS, estableciéndose una votación de carácter unipersonal". Además, estableció que el proyecto busca garantizar la idoneidad de los candidatos y limitar la participación de quienes tengan conflicto de intereses con el sistema financiero, y de quienes estén impedidos de ejercer cargo público.

17. Respecto de la objeción presidencial presentada al artículo 7 del proyecto de ley, la Asamblea indica que "al calificar que el IESS es una entidad autónoma administrativa y financieramente, no depende de la Función Ejecutiva y quienes son los dueños de la seguridad social son sus afiliados; los gastos operativos que deriven de un proceso electoral para elegir a sus miembros del Consejo Directivo, deber ser asumidos como dispone la ley".

18. Sobre la objeción presentada en relación con el artículo 8 del proyecto de ley, la Asamblea Nacional señaló que a ella le corresponde proteger el sistema de seguridad social y velar por su eficiencia y transparencia, considerando que "[e]l Seguro Social es la columna

vertebral de nuestra estructura social y económica. Es más que una institución; es una promesa de bienestar, una garantía de acceso a servicios fundamentales y un respaldo financiero en tiempos de necesidad". Por esta razón aludió a que "la atribución de fiscalización de la Asamblea Nacional no debe ser limitado sino regulado" puesto que los funcionarios públicos deben rendir cuentas de sus actos, sobre todo considerando que, en el caso de los miembros del Consejo Directivo del IESS, serán custodios de los fondos de la seguridad social.

19. Respecto de las alegaciones presentadas por el presidente de la República para fundamentar su objeción en contra del artículo 9 y de la disposición general primera del proyecto de ley, manifestó que "al no existir argumento claro y preciso del porque (sic.) sería inconstitucional, tampoco podemos referirnos al mismo".

5.3. Amicus curiae

20. Henry Llanes Suárez, mediante escritos de 1 y 6 de mayo de 2024, compareció en calidad de *amicus curiae*.

21. Rommel Bolívar Vicente Valverde Mora, el 1 de mayo de 2024, mediante escrito compareció en calidad de *amicus curiae*.

22. Patricia Elizabeth Borja Laverde, el 12 de mayo de 2024, mediante escrito compareció en calidad de *amicus curiae*.

6. Cuestión previa

6.1. Contenido modificatorio de la reforma legal como ámbito objetivo del análisis constitucional

23. La Corte Constitucional ha establecido que el control constitucional de objeciones de proyectos de ley responde a las siguientes propiedades:

(i) pertenece a la categoría de control abstracto "por cuanto se analiza el proyecto de ley según su armonía con el texto constitucional, sin efectuar una consideración particular de su aplicación a un caso concreto";[11]

(ii) consiste en un ejercicio de control *a priori*, "porque se efectúa durante el proceso

[11] CCE, dictamen 002-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 18.

de formación de ley, previo a que esta tenga su fuerza obligatoria";[12]

(iii) su ámbito objetivo se "circunscribe únicamente a las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, en razón de su inconstitucionalidad"; y, por regla general, se limitará a los argumentos fácticos y jurídicos expuestos por la Presidencia de la República.[13]

(iv) Los efectos del dictamen deberán adecuarse a los establecidos en el artículo 132 de la LOGJCC, no siendo posible que se opte por una interpretación conforme o constitucionalidad condicionada, en la medida de que el texto normativo analizado no ha entrado aún en vigencia y puede ser corregido plenamente por la función Legislativa.

24. Una de las consecuencias que engendran las propiedades prenombradas es la imposibilidad de analizar, mediante esta competencia de la Corte Constitucional, impugnaciones de inconstitucionalidad relativas a leyes o actos normativos que ya se encuentran vigentes, en tanto que aquello sería propio del control abstracto posterior. En este sentido, un elemento esencial para la operatividad de la competencia de control de objeciones presidenciales es que la disposición jurídica que se impugna no haya concluido su *iter* de configuración legislativa, es decir, no haya sido promulgada y publicada.

25. El objeto del análisis del control de objeciones presidenciales reside en disposiciones de proyectos de ley que tengan la potencialidad de crear, modificar o derogar normas del ordenamiento jurídico vigente. En este orden, un proyecto de ley que reproduce el texto –derechos, obligaciones, deberes, instituciones, etc.- de una ley ya existente, en realidad no está provocando una reforma al sistema jurídico y no sería objeto de esta competencia. Así las cosas, no cabe la posibilidad de que, a través de una objeción presidencial por inconstitucionalidad, se impugne una disposición que se limite a reproducir lo que una norma ya vigente prescribe o se presenten cargos de inconstitucionalidad sobre un tópico que concierne a un tema que ya se encuentra desarrollado en el ordenamiento jurídico vigente. Esto, con la finalidad de impedir que se desnaturalice el objeto y ámbito del control constitucional de objeciones presidenciales.

26. Admitir la hipótesis contraria, a saber, que la Presidencia de la República pueda objetar y la Corte Constitucional analizar, la constitucionalidad de un proyecto de ley que replica

[12] Íd.
[13] Íd., párr. 19.

un contenido legal preexistente, traería como consecuencia que se confundan los límites y se sobrepongan el control constitucional *a priori* con el *a posteriori*; esto debido a que, se analizaría la constitucionalidad de una norma que si bien está contenida formalmente en un proyecto de ley inacabado -control *a priori*-, a su vez ya esté vigente, de manera formal y material, en el ordenamiento jurídico vigente-control *a posteriori*-. Esto también se presenta cuando, no habiendo una identidad completa entre la norma vigente y la objetada en el proyecto de ley, el cargo expresado por la Presidencia de la República refiere a un tópico o parte de la norma que sí se encuentra reproducida tanto en el ordenamiento jurídico vigente como en el proyecto de ley objetado.

27. Lo dicho, además de lesionar la autonomía de los procedimientos de control previo y control posterior, cuyas legitimaciones, fases, tiempos y efectos son diferentes; restaría eficacia a este último método de control. Para aquello, debe comprenderse que, la finalidad del control previo es evitar que una norma que contraviene el bloque de constitucionalidad entre en vigencia, es decir, prevenir una contradicción en el sistema jurídico con respecto a su criterio rector: la Constitución. De este modo, en el supuesto donde se impugna una disposición del proyecto de ley cuyo contenido ya está vigente en el ordenamiento actual, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, "existen acciones constitucionales distintas de control ex-post". [14] Lo mismo sucede, cuando no habiendo una identidad total entre la completitud de la norma vigente y la del proyecto de ley, el cargo formulado por la Presidencia de la República atañe a un punto que sí se reproduce en ambas.

28. Con esto, se recuerda que la vía idónea para la impugnación de la inconstitucionalidad de normas vigentes está dada por la acción pública de inconstitucionalidad –control posterior de constitucionalidad-.[15]

29. En la causa *subiudice*, la Presidencia de la República, conforme se lee en los párrafos 8.8., 8.10. y 8.11. *supra*, objeta la supuesta inconstitucionalidad del artículo 7 del proyecto de ley, al considerar que "el Consejo Nacional Electoral no debe estar a cargo del proceso electoral de quienes serán miembros del Consejo, sino conforme lo que

[14] CCE, dictamen 3-22-OP, 3 de octubre de 2022, párr. 132.
[15] CCE, dictamen 3-22-OP, 3 de octubre de 2022, párr. 132: "Por tanto, esta Magistratura reitera que, cuando ejerce su facultad de control preventivo de leyes y resuelve una objeción por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República – en el marco del proceso de formación de leyes – 85, no le compete pronunciarse sobre normas que ya fueron promulgadas, incluso si es que existe conexidad entre un artículo objetado y otra norma que ya está vigente en el ordenamiento jurídico86, pues para estas normas existen acciones constitucionales distintas de control ex-post. Hacerlo implicaría ejercer simultáneamente la facultad de control preventivo y control posterior en el marco del control abstracto de constitucionalidad, lo cual es improcedente".

establezca el IESS en sus Estatutos o Reglamentos" puesto que contravendría los artículos 1 y 3 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. A esto le añade que el artículo en mención sería inconstitucional en tanto que contradeciría los artículos 61.7 y 210 de la CRE, toda vez que el proceso para la selección de los vocales del CDIESS, a su criterio, debería consistir en un concurso de mérito y oposición.

30. Al respecto, es importante hacer notar que, dichos cargos, en lo que atañen exclusivamente a que el Consejo Nacional Electoral **(CNE)** tenga la competencia para estar a cargo del proceso electoral de los vocales de los trabajadores y empleadores del CDIESS; así como, a que su elección se realice por este modo y no por un concurso de mérito y oposición, están enlazados con disposiciones que se encuentran en el ordenamiento jurídico actual, donde al CNE se le otorga esta competencia y se determina que el sistema de designación de los vocales de los empleados y empleadores del CDIESS sea por elección. Así, se puede verificar que el artículo 7 del proyecto de ley, en lo pertinente a lo impugnado en los párrafos 8.8., 8.10 y 8.11 *supra*, establece que: "los representantes de los asegurados dependientes, de los asegurados no dependientes, de los jubilados y de los empleadores del sector privado **serán elegidos por los afiliados mediante elección directa**" y que dicho "**proceso electoral que estará a cargo del Consejo Nacional Electoral**"; y el artículo 28.2 de la Ley de seguridad social vigente **(LSS)** dispone:

> Art. 28.2.- Proceso de elección y designación de los vocales principales y suplentes de los empleadores y asegurados del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.- **La elección de los vocales, que representarán a los asegurados y a los empleadores en el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será a través de votación**, igual, periódica, **directa**, secreta, adaptada a la realidad de las nuevas tecnologías y escrutada públicamente, **siendo responsabilidad del Consejo Nacional Electoral, el proceso de convocatoria, elección y designación, al finalizar cada período.** [Énfasis añadido]

31. Comprobándose que tanto en el artículo 7 del proyecto de ley como en el artículo 28.2 de la LSS vigente se reitera que la elección de los integrantes se hará mediante elecciones directas a cargo del CNE; siendo estos los dos puntos que impugna la objeción presidencial en los párrafos 8.8, 8.10 y 8.11 *supra*.

32. En este orden de cosas, resultaría inviable que la Corte Constitucional, en ejercicio de un control *a priori*, se pronuncie sobre los cargos esgrimidos por la Presidencia de la República en los párrafos 8.8., 8.10. y 8.11. *supra*, en lo atinente a que el CNE ostente la competencia de estar a cargo del proceso electoral de los vocales de los empleados y

empleadores del CDIESS; así como que su elección se realice por este modo y no por un concurso de mérito y oposición; sin que esto implique paralelamente un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de normas contenidas en una ley vigente lo cual sería propio de un ejercicio de control posterior. De ahí que, so riesgo de desnaturalizar la competencia de control constitucional de objeciones presidenciales, esta Corte se abstendrá de emitir un análisis de los cargos aquí identificados.

7. Análisis constitucional

7.1. Determinación de los problemas jurídicos

33. Los problemas jurídicos a resolverse en el ejercicio de control constitucional de objeciones presidenciales surgen de los argumentos expuestos por la Presidencia de la República en el libelo remitido a la Asamblea Nacional. Los argumentos dirigidos a sostener la presunta incompatibilidad normativa entre el proyecto de ley y la CRE deben ser claros, ciertos, específicos y pertinentes.

34. En este contexto, de las afirmaciones contenidas en los párrafos 8.1, 8.2 y 8.9 *supra* se observa que estas comparten un mismo núcleo argumental, relativo a un supuesto desequilibrio en la conformación del CDIESS, al haber tres representantes de los asegurados, lo cual provocaría que no haya "igualdad para la toma de decisiones debido a que el sector de afiliados ocupa un 60% y entre el Estado y el sector de empleadores un 20% cada uno". Si bien la Presidencia identifica varios principios convencionales y disposiciones constitucionales como las presuntamente infringidas –"equidad", "principio de tripartismo"[16] y artículos 11.2, 66.4, 371 y 424 de la CRE-; toda vez que comparten un mismo núcleo argumental, este Organismo los analizará desde el principio de equidad en la composición del órgano.[17] Con base en esto se formulará el siguiente problema jurídico: ¿La integración del CDIESS prevista en el artículo 6 del proyecto de ley contraviene el artículo 371 de la CRE?

35. Por su parte, en lo que atañe a los cargos sintetizados en los párrafos 8.3, 8.4 y 8.12 *supra*, se evidencia que aquellos denuncian que la inclusión de dos vocales adicionales en representación de los asegurados, traduciría "un importante incremento en los egresos del IESS, que afectaría su sostenibilidad, sin tener justificación actuarial, y la de sus seguros, llevando inclusive a la necesidad de buscar otros mecanismos de financiamiento para

[16] A criterio de la Presidencia de la República este principio se encuentra contemplado en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social para una globalización equitativa y el Convenio sobre la consulta tripartita de la Organización Internacional del Trabajo.
[17] CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 66 y pie de página 12.

poder cubrir los gastos de cada proceso de elección", lo cual a criterio de la Presidencia conllevaría una contravención al artículo 287 de la CRE. En mérito de aquello se formulará el siguiente problema jurídico: ¿La inclusión de dos nuevos vocales en la integración del CDIESS infringe el artículo 287 de la CRE, toda vez que se incurría en gastos administrativos que no cuentan con una identificación de las fuentes de su financiamiento?

36. Luego, en lo atinente al cargo esgrimido en el párrafo 8.5 *supra*, se lee que aquel asevera que ha existido una infracción de los artículos 368 y 372 de la CRE; en razón de esto, se planteará un problema jurídico en los siguientes términos: ¿El costo de la realización de las elecciones de integrantes del CDIESS que estarían a cargo del CNE lesiona los artículos 368 y 372 de la CRE?

37. En lo relativo, al cargo expuesto en el párrafo 8.6 *supra,* se comprueba que la Presidencia denuncia una eventual lesión del artículo 147 de la CRE, toda vez que considera que "la designación y remoción de un representante de la Función Ejecutiva en el Consejo Directivo del IESS es potestad única del Presidente de la República por mandato constitucional". A partir de lo dicho se presentará el siguiente problema jurídico a resolver: ¿El artículo 6 del proyecto de ley infringe el artículo 147.9 de la CRE por establecer que el representante la Función Ejecutiva en el CDIESS, será elegido de una terna propuesta por el Presidente de la República y nombrado por resolución de la Asamblea Nacional?

38. Por su lado, en cuanto al argumento especificado en el párrafo 8.7, se tiene que la Presidencia considera que habría una eventual lesión a los artículos 1 y 3 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, en la medida que el representante de los empleadores en el CDIESS también debe ser electo por los trabajadores. En este sentido, se analizará el siguiente problema jurídico: ¿La elección por parte de los trabajadores del representante de los empleadores en el CDIESS, conforme al artículo 7 del proyecto de ley, lesiona los derechos reconocidos en los artículos 1 y 3 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación?

39. En cuanto al cargo, resumido en el párrafo 8.14, se observa que aquel cuestiona una posible lesión del artículo 131 de la CRE, en tanto que se estaría agregando a un nuevo órgano entre los sujetos pasivos del control político ejercido por la Asamblea Nacional. En este marco se elaborará y examinará el siguiente problema: ¿La posibilidad de control político por parte de la Asamblea Nacional a los miembros del CDIESS, prevista en el

artículo 8 del proyecto de ley, infringe el artículo 131 de la CRE?

40. Finalmente, en cuanto a lo dicho en los párrafos 8.13 y 8.15, toda vez que no existe la exposición de un cargo propio dirigido en contra de los artículos 8 y 9 del proyecto de ley; este Organismo se abstendrá de formular problemas jurídicos.

7.2. Resolución de problemas jurídicos

7.2.1. ¿La integración del CDIESS prevista en el artículo 6 del proyecto de ley contraviene el artículo 371 de la CRE?

41. En la causa *in examine*, la Presidencia de la República alega la inconstitucionalidad de la norma objetada, por cuanto en la integración del CDIESS "el sector de afiliados ocupa un 60% y entre el Estado y el sector de empleadores un 20% cada uno", de igual forma, sostiene que el proyecto de ley "desequilibra las relaciones del cuerpo colegiado", ya que "acorde al texto aprobado se puede observar y entender que no existe igualdad para la toma de decisiones", lo que conllevaría a que las decisiones que adopte el CDIESS no sean el fruto de un debate, sino de "una mayoría pre establecida de un solo sector".

42. Respecto a la presunta infracción alegada, se observa que el artículo 371 de la CRE dispone:

> Art. 371.- Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.
> […]

43. En esta línea, se subraya que la Corte Constitucional ha manifestado que por mandato constitucional el sistema de seguridad social debe ser **"incluyente, garantizando la igualdad, no discriminación y participación de los diferentes actores sociales**".[18] Además, ha vinculado los principios que rigen la seguridad social, con el hecho de que sus fuentes de participación provengan de distintos sectores:

> [E]l sistema de seguridad social es incluyente, garantizando la igualdad, no discriminación y participación de los diferentes actores sociales; más aun considerando que conforme el artículo 371 de la Constitución, las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes

[18] CCE, sentencia 19-16-SIN-CC, caso 90-15-IN, 22 de marzo de 2016, pág. 25.

> voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, y con los aportes y contribuciones del Estado. Por lo tanto, nuestra Constitución reconoce dentro del sistema de seguridad social el aporte de distintos sectores productivos […].[19]

44. Con relación a esto, resulta oportuno resaltar que la Organización Internacional del Trabajo **(OIT)** ha defendido la idea de que los órganos de gobierno de entidades encargadas de establecer políticas públicas en materia laboral, incluyendo las relativas a la seguridad social, deban observar una configuración plural donde se garantice la presencia de los actores sociales sobre quienes podrían tener efectos sus decisiones. Concretamente, la OIT[20] ha promovido un principio de tripartismo, de conformidad con el cual todos los tratos entre el Estado –representado por los gobiernos, los empleadores y los trabajadores que versan sobre la formulación o la aplicación de la política económica y social", debe efectuarse en un contexto de "cooperación tripartita […] en sentido amplio".[21]

45. Sin embargo, el carácter incluyente y participativo del sistema de seguridad social, así como el principio de tripartismo, no pueden interpretarse de forma restrictiva y circunscrita a una visión formal y estructural; esto es, estos principios no deben limitarse a garantizar la presencia nominal de diferentes actores sociales en la composición de un órgano, sino que demandan que el órgano funcione de tal manera que el poder respete la posibilidad de debate democrático y participativo de los miembros, donde la potestad de deliberación y resolución no quede concentrado en uno solo, un grupo de miembros o un sector. En soporte de esto, el artículo 276.3 de la CRE establece que el "[Estado debe] **[f]omentar la participación** y el control social, **con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa**, en todas las fases de la gestión del poder público". [Énfasis añadido]

46. Ahora bien, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el CDIESS ha sido diseñado como un órgano colegiado encargado de ser "el órgano máximo de gobierno del IESS, responsable de las políticas para la aplicación del Seguro General Obligatorio".[22] Entre las competencias que tiene asignadas, se encuentra la "expedición de las normativas de organización y funcionamiento de los seguros generales administrados por el IESS, "el

---

[19] Íd.
[20] *Cfr.* Conferencia Internacional del Trabajo, Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita, artículos 2 y 5; Recomendación N.º 202 relativa a los pisos de protección social, §3 r), §8 d), §13 1), §19 y §20; Conferencia Internacional del Trabajo, Convenio núm. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, artículo 3; Conferencia Internacional del Trabajo, Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa; Pacto Mundial para el Empleo; entre otros.
[21] Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo, 1996, pág. 5.
[22] Artículo 26 de la LSS.

planeamiento estratégico del ahorro previsional", la regulación y supervisión de las direcciones de los seguros generales y especiales aplicados por el IESS", y "la fiscalización de los actos de la administración del IESS".[23]

47. Lo expresado en el párrafo precedente, deja en evidencia que el CDIESS se encarga de normar, regular y reglar la forma en la que se emplearán e invertirán los aportes recaudados provenientes de los sujetos identificados en el artículo 371 de la CRE, para financiar y sostener las prestaciones sociales que brinda el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En este sentido, al configurar un órgano que representa a actores de distintos sectores, éste debe ejercer, promover y exigir el debate democrático en los procesos de toma de decisiones, para lo cual, constituye una condición *sine qua non*, que ninguno de los sectores representados goce, por sí solo, de la capacidad para superponer su voluntad en la dirección, acciones y políticas del órgano.

48. Ahora bien, el proyecto de ley prevé que la composición del CDIESS esté conformada por cinco integrantes, representantes de (i) "los afiliados en relación de dependencia públicos y privados", (ii) "los afiliados sin relación de dependencia", (iii) "los jubilados", (iv) "los empleadores" y (v) "la Función Ejecutiva".[24] Es decir, el proyecto de ley plantea una configuración del órgano de gobierno del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con tres representantes provenientes del sector trabajadores-jubilados, uno de los empleadores y otro del Estado.

49. Ergo, los representantes de "los afiliados en relación de dependencia públicos y privados", "los afiliados sin relación de dependencia" y "los jubilados" gozarían de un poder de propuesta y resolución equivalente al 60% de la capacidad deliberativa y decisoria del órgano. Esta concentración de poder los faculta para sobreponer su voluntad sobre la de los otros sectores representados, sin siquiera requerir de un ejercicio mínimo de comunicación, debate y consulta con aquellos. Con esto, la participación del representante de los empleadores no podría incidir en la toma de decisiones del CDIESS y su participación sería meramente formal.

50. Esto es más evidente, si toma en consideración que, en concordancia con el artículo 9 del proyecto de ley, "[e]l quorum para la instalación de cada sesión estará conformado con mínimo 3 de sus miembros"; lo que permitiría que el sector de los trabajadores pueda instalar el CDIESS y decidir, sin que haga falta la presencia e intervención del representante del sector de los empleadores.

[23] Íd.
[24] Artículo 6 del proyecto de ley.

51. En el orden de lo manifestado, la Corte estima necesario advertir que, un diseño acorde con la CRE del CDIESS, exige que, indistintamente del número de integrantes que posea, garantice que los sectores que representa -en este caso, asegurados, empleadores y Estado- gocen de un poder deliberativo y resolutorio paritario. En virtud de este principio de distribución paritaria, las políticas, normas y acciones que adopte el CDIESS, por regla general, serán el resultado de un ejercicio de debate constructivo donde los criterios comunes y puntos de divergencia de cada sector contribuyan a una voluntad orgánica autónoma, diferente a la de sus miembros individualmente observados.

52. En mérito de lo analizado en los párrafos precedentes, toda vez que el diseño del CDIESS propuesto por los artículos 6 y 9 proyecto de ley posibilita que un solo sector pueda ostentar el 60% de la capacidad de instalación, deliberación y resolución, sin que se requiera de la intervención y participación de los otros sectores representados para la construcción y expresión de la voluntad orgánica; esta Corte concluye que es procedente la objeción presidencial sobre este punto.

7.2.2. ¿La inclusión de dos nuevos vocales en la integración del CDIESS infringe el artículo 287 de la CRE, toda vez que se incurriría en gastos administrativos que no cuentan con una identificación de las fuentes de su financiamiento?

53. La CRE en su artículo 287, manda que: "[t]oda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales por ley".[25] En el acápite anterior se mencionó que de conformidad con el artículo 371 de la CRE, las fuentes de financiamiento de la seguridad social son: afiliados, empleadores, aportes de voluntarios ecuatorianos dentro del territorio como fuera del territorio nacional y la Administración Pública Central, es decir, el Estado a través del gobierno.[26]

54. El presidente de la República mediante su objeción presidencial ha alegado "que el Consejo Directivo [al ser] integrado por 5 vocales, mediante un proceso de elección directa, implica el aumento de 2 vocales del Consejo Directivo y como consecuencia conlleva el aumento del costo permanente por gastos de personal y gastos administrativos, por un monto promedio de trescientos sesenta y cuatro mil trescientos ochenta dólares con cincuenta y dos centavos (USD 364.380,52)", respecto de lo cual no

[25] Artículo 287, CRE, 2008.
[26] Artículo 371, CRE, 2008.

habría una identificación de las fuentes de su financiamiento.

55. Resulta del todo pertinente traer a colación el criterio que este Organismo delimitó en la sentencia 32-21-IN/21 encaminada a operativizar el cumplimiento de los artículos 286 y 287 de la CRE. El mismo recuerda que la deliberación de la Asamblea Nacional debe tomar en cuenta un análisis de factibilidad financiera. El análisis de factibilidad financiera debe ir acompañado de dos elementos: (i) identificar el impacto en las finanzas públicas y (ii) la identificación reflexiva de las fuentes para su financiamiento.[27]

56. Previo a esto, debe tenerse en consideración que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es una entidad autónoma, con patrimonio propio, cuyos fondos son propios y distintos a los del fisco y no forman parte del Presupuesto General del Estado; el artículo innumerado posterior al 8 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, contempla que:

> Entidades de la Seguridad Social: **Son entidades autónomas, con patrimonio propio, cuyos fondos son propios y distintos a los del fisco y no forman parte del Presupuesto General del Estado, creadas para fines de cobertura de contingencias y concesión de prestaciones y servicios de Seguridad Social, conformadas por: El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)**, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL), Servicio de Cesantía de la Policía Nacional y otras de similar naturaleza y función creadas al amparo de estos regímenes de Seguridad Social. Se excluyen los fondos complementarios previsionales cerrados.
>
> Se respetará en todo momento las competencias definidas por la Constitución y la Ley, así como la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las entidades de la Seguridad Social, del Banco Central del Ecuador y del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -BIESS-. **Los fondos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de la Seguridad Social son propios de cada institución y distintos de los del fisco, por lo que la aplicación de este Código no implicará ningún tipo de intervención o disposición por parte del gobierno central sobre estos fondos.**[28]
>
> [Énfasis añadido]

57. Bajo esta lógica, se revisará si la Asamblea Nacional en el proceso de configuración legislativa analizó el impacto económico de la propuesta y la identificación de fuentes de financiamiento dl presupuesto y patrimonio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Así las cosas, respecto de (i) la estimación del impacto fiscal, la Corte constata que la Asamblea Nacional en el escrito mediante el cual expuso las razones por las cuales

---

[27] Dictamen 2-22-OP/22, Corte Constitucional del Ecuador, 20 de mayo de 2022, párr. 44.
[28] Artículo (…) del Título Preliminar del Código Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas, R.O. 306, 22 de octubre de 2010, agregado por el Art. 2 de la Ley s/n, en R.O. 253- S, 24-VII-2020.

consideraba infundada la objeción presidencial, no identificó el impacto económico que tendría la medida *in examine* sino que manifestó que es competencia del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social "elaborar su proforma presupuestaria considerando sus necesidades y la de los fondos previsionales" y que el "IESS es una entidad autónoma administrativa y financieramente, no depende de la Función Ejecutiva y quienes son los dueños de la seguridad social son sus afiliados".

58. Con base en lo dicho por la Asamblea Nacional, por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se tiene que en el "Informe sobre los posibles efectos en el patrimonio del IESS que puede ocasionar el proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social" **("informe actuarial")**, de 22 de marzo de 2024, elaborado por la Dirección actuarial, de investigación y estadística del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sí dio a conocer cuál sería el impacto económico de la medida, estableciendo que "de incluirse a dos nuevas vocalías, se tendría que para el período 2025-2028 el costo promedio estimado de cada vocalía por año sería de USD 316.535,64".

59. Por su parte, en lo que concierne al (ii) segundo requisito, relativo a la identificación reflexiva de las fuentes para su financiamiento, el informe actuarial mencionó que:

> [L]a implementación de la ley incurriría en la generación de nuevos gastos que como se evidenció podrían costear prestaciones y/o beneficios [...]; y dado que toda desinversión afecta directamente la Reserva Matemática de estos Seguros, su sostenibilidad podría verse afectada en el futuro, lo que eventualmente llevaría a buscar nuevas formas de financiamiento.

60. Respecto a esto, se advierte que si bien los recursos de la seguridad social deben ser dirigidos de forma prioritaria para el financiamiento de las prestaciones que están cargo del sistema; no es menos cierto, que la operatividad del sistema de seguridad social implica de costos administrativos relativos a la organización y funcionamiento interno del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, vinculados entre otras cosas, con sueldos y salarios de servidores públicos y obreros, mantenimiento inmobiliario, adquisición y mantenimiento de mobiliario, gastos de procedimientos, etc. De esta forma, el costo provocado por los sueldos y prestaciones laborales conexas de dos posibles nuevas vocalías se adecua a la noción de gastos administrativos; semejante al que ocasionaría un eventual aumento en la contratación de talento humano para cubrir las demandas operativas de las prestaciones de la seguridad social –médicos especialistas, trabajadores sociales, administradores, etc.-.

61. Claro está que los gastos administrativos bajo ninguna circunstancia pueden provocar un desbalance en las finanzas de la seguridad social que ponga en riesgo o afecte la sostenibilidad de las prestaciones a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Para esto, la LSS en su artículo 52.c ha establecido un techo para los rubros concernientes a este tipo de gastos:

> El tres por ciento (3%) de las recaudaciones de los aportes de los afiliados y los empleadores al Seguro General Obligatorio, que se destinará a financiar los gastos administrativos del Instituto y que no podrá exceder, en ningún caso, del tres por ciento (3%) de los ingresos del Fondo Presupuestario de este seguro.

62. Ergo, lo referido demuestra que el proyecto de ley, no altera la adecuación legislativa ya prevista en la ley a reformarse, que permite que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pueda solventar sus gastos administrativos sin que conlleve a un desbalance o afectación a la reserva del sistema de seguridad social. Debiendo ser esta institución la que deba adecuar en su proforma la distribución del gasto, conforme a los márgenes y techos de la ley.

63. Así las cosas, esta Corte no encuentra que la eventual inclusión de dos nuevos vocales en la integración del CDIESS infrinja el artículo 287 de la CRE. Por tanto, se declara improcedente la objeción presidencial.

7.2.3. ¿El costo de la realización de las elecciones de integrantes del CDIESS que estarían a cargo del CNE lesiona los artículos 368 y 372 de la CRE?

64. El artículo 368 de la CRE establece que "[e]l Sistema de Seguridad Social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social", y añade que dicho Sistema se regirá por el principio de "sostenibilidad".[29]

65. Esta norma, además de servir al mencionado principio de sostenibilidad, constituye también una garantía del derecho a la seguridad social de las personas que ya reciben prestaciones financiadas por fondos previsionales, pues la creación de nuevas cargas para el fondo de invalidez, vejez y muerte, si ellas no tienen financiamiento, ponen en riesgo la continuidad en el pago de las prestaciones propias de dicho fondo. De ahí que la sostenibilidad no sea un principio opuesto al derecho a la seguridad social, sino una condición de realización: aquel principio obliga a mirar no solo a los supuestos beneficiarios, sino también a los potenciales perjudicados.[30]

[29] Sentencia No. 32-21-IN/21, Corte Constitucional del Ecuador, 11 de agosto de 2021, párr. 68
[30] Sentencia No. 32-21-IN/21, Corte Constitucional del Ecuador, 11 de agosto de 2021, párr. 68

66. Por su parte, el artículo 372 *ibídem*, en lo pertinente, determina que "[n]inguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de [los] fondos y reservas [de la seguridad social], ni menoscabar su patrimonio".

67. Sobre la alegación de la Presidencia de la República, a diferencia de lo resuelto en el problema jurídica previo, la celebración del proceso eleccionario contemplado por el proyecto de ley no configura *per se* un gasto administrativo, en tanto que no es relativo al costo de la operatividad y funcionamiento del sistema seguridad social, en lo concerniente a la satisfacción de las prestaciones que oferta a través de la contratación de talento humano, infraestructura, bienes y servicios inherentes a su actividad; sino que respondería a un procedimiento democrático a cargo del CNE.

68. Por lo mismo, es imperante realizar el análisis de factibilidad financiera conforme la precitada sentencia 32-21-IN/21. [31] En cuanto al (i) requisito acerca de si la Asamblea Nacional analizó el impacto en las finanzas del IESS, a este Organismo le resulta necesario observar lo dicho por el IESS en el informe actuarial, donde puntualizó que: "se estima que se destinen USD 28.499.851,15 para llevar a cabo los procesos electorales para la conformación del Consejo Directivo para los períodos 2025-2028 y 2029-2032 y para cubrir gastos de las dos nuevas vocalías incorporadas para período 2025-2028".

69. Por su parte, en lo que concierne al (ii) segundo requisito, relativo a si hubo una identificación reflexiva de las fuentes para su financiamiento; no se comprueba de la documentación remitida por la Asamblea Nacional, ni por otra entidad pública, que se haya adjuntado o explicado de manera plausible de dónde se obtendrán el dinero para financiar los procedimientos de elección directa y universal de los integrantes del CDIESS.

70. Esta falta de identificación de fuentes de financiamiento, sí pondría en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social, por cuanto, al no configurar propiamente un gasto administrativo, no tendría el techo máximo de hasta "tres por ciento (3%) de los ingresos del Fondo Presupuestario" previsto en el artículo 32.c de la LSS; lo que permitiría que se pueda ocasionar un desbalance en las reserva y presupuesto del sistema de seguridad social, ante el riesgo de que se empleen recursos destinados al financiamiento de sus prestaciones.

71. Lo dicho, resulta aún más grave, si se tiene en cuenta que el artículo 7 del proyecto de

[31] Dictamen 2-22-OP/22, Corte Constitucional del Ecuador, 20 de mayo de 2022, párr. 44.

ley determina que "[el] proceso electoral para elegir a los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social será elaborado por el Consejo Nacional Electoral". Esto es, permite que un órgano distinto al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social planifique el procedimiento eleccionario, lo que consecuentemente implica que tenga disposición sobre el costo de este, y a su vez la forma y cantidad de recursos del sistema de seguridad social que se emplearán; yendo en contra de lo establecido por el artículo 372 de la LSS, según el cual, "[n]inguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de [los] fondos y reservas [de la seguridad social], ni menoscabar su patrimonio".

72. En mérito del examen precedente, se declara que el artículo 7 del proyecto de ley, en lo que atañe a los tópicos aquí revisados, sí contraviene los artículos 368 y 372 de la CRE, y se declara procedente la objeción de la Presidencia de la República.

7.2.4. ¿El artículo 6 del proyecto de ley infringe el artículo 147.9 de la CRE por establecer que el representante de la Función Ejecutiva en el CDIESS, será elegido de una terna propuesta por el Presidente de la República y nombrado por resolución de la Asamblea Nacional?

73. El artículo 147.9 de la CRE, dispone:

> Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:
> 9. Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda.

74. A criterio de la Presidencia de la República, el artículo 6 del proyecto de ley, en cuanto dicta que "[e]l Consejo Directivo del IESS estará integrado por cinco miembros principales: […] Uno en representación de la Función Ejecutiva, quien será elegido de una terna propuesta por el Presidente de la República y nombrado por resolución de la Asamblea Nacional […]"; contraviene el artículo 147 de la CRE, toda vez que la designación del representante del Ejecutivo en el CDIESS, configuraría una "potestad única del Presidente de la República por mandato constitucional".

75. Con relación a este cargo, debe hacerse notar que, la Corte ha manifestado que el CDIESS es "un órgano cuyo origen es legal y cuyas funciones han sido fijadas exclusivamente por el legislador";[32] en consecuencia, siendo el CDIESS un ente colegiado de fuente legal, su estructura y gobierno está supeditado a un diseño de fuente legal. En este sentido,

[32] CCE, dictamen 1-23-RC/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 26.

resultaría forzado interpretar que el Constituyente en el artículo 147.9 de la CRE haya introducido una regla aplicable a la integración de un órgano administrativo cuya existencia, estructura y competencias no se encuentra prevista en la propia CRE, y que, de hecho, depende de la voluntad del legislador.

76. Con esto, la competencia de la Presidencia de la República de nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda establecida en el artículo 147.9 de la CRE, es aplicable únicamente respecto de los servidores públicos que se encuentran estatuidos por la CRE; situación que no se comprueba en el caso del CDIESS.

77. En añadidura, este Organismo recuerda que las competencias asignadas a los miembros de las funciones del Estado en la CRE, no pueden ser interpretadas de forma absoluta e inconexa, en tanto que, como expresión del poder político, se encuentran sujetas a la "doctrina de preponderancia y coordinación de funciones y del mecanismo de frenos y contrapesos",[33] en razón de la cual, las funciones del Estado "no se percatan como poderes excluyentes, sino que se entienden en la forma de funciones especializadas, las cuales deben trabajar de forma coordinada y concurrente para cumplir con el principal deber del Estado, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales".[34]

78. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la validez de los escenarios de cooperación y ejercicio coordinado de una competencia por varias funciones del Estado, como sucede en el presente caso donde la Asamblea Nacional y Presidencia intervienen en la designación de un representante del CDIESS; dependerá necesariamente de que "los escenarios de coordinación, colaboración o concurrencia de competencias deb[an] estar expresamente recogidos en la CRE o la ley";[35] requisito que se cumple en la disposición jurídica impugnada, en la medida que ostenta una fuente legal. Con esto, le corresponde a la Asamblea Nacional, en ejercicio de su potestad de libre configuración legislativa, diseñar la forma que tendrán los mecanismos de designación de autoridades y representantes, a fin de que se realicen, sea de manera exclusiva por parte de un organismo estatal, o de forma coordinada entre varios.

79. Así, este Organismo advierte que la mediación en la designación de una autoridad pública, tanto de la voluntad Ejecutiva como la de la Asamblea Nacional, como

[33] CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 59.
[34] Íd., párr. 51.
[35] Íd., párr. 59.

representantes del poder democráticamente electo, se adecua y guarda sintonía con el principio de preponderancia y coordinación de funciones y de frenos y contrapesos,, toda vez que esta medida aseguraría la participación de dos funciones del Estado en el ejercicio de una competencia legal, lo que refuerza la idea de que el "poder político no se entiende dividido ni separado de forma irreconciliable, en su lugar, se reconoce que el mismo reside indiviso y de manera unitaria en la fuente de la soberanía democrática".[36]

80. En mérito del análisis precedente se desestima la presunta infracción del artículo 147 de la CRE denunciada por la Presidencia de la República, y concluye que no es procedente la objeción presidencial.

7.2.5. ¿La elección por parte de los trabajadores del representante de los empleadores en el CDIESS, conforme al artículo 7 del proyecto de ley, lesiona los derechos reconocidos en los artículos 1 y 3 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación?

81. Los artículos 1 y 3 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de la Organización Internacional del Trabajo **(Convenio 87 de la OIT),**[37] disponen:

> Artículo 1
> Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes.
>
> Artículo 3
> **1. Las organizaciones** de trabajadores y **de empleadores tienen el derecho** de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el **de elegir libremente sus representantes**, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.
> 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.
>
> [Énfasis añadido]

82. En este marco, si bien se comprueba que los precitados artículos del Convenio 87 de la OIT no se encuentran reproducidos explícitamente en el texto constitucional, es necesario señalar que, conforme a la jurisprudencia de esta Corte, la noción de "Constitución" debe ser interpretada en un sentido amplio y no restrictivo, en razón de lo cual, la noción de Constitución abarca aquellas normas que no formando parte de su articulado, están previstas en otra normas de bloque de constitucionalidad, de manera especial, las

[36] Íd.
[37] Ratificado por el Estado ecuatoriano el 29 de mayo de 1967.

atinentes a principios y derechos que constan en instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado ecuatoriano.

83. En esta línea, la Corte Constitucional ha hecho hincapié en que el bloque de constitucionalidad debe entenderse como parte de la propia CRE:[38]

> Así, el denominado bloque de constitucionalidad comprende "el conjunto de normas que, aun no constando en la Constitución formal, forman parte de ésta, porque la misma les reconoce ese rango y papel […]".
>
> En la doctrina se entiende por "bloque de constitucionalidad" el conjunto de normas que no constando en la Constitución formal, o sea en el texto preparado por la Asamblea Constituyente y aprobado por el pueblo en el referéndum, forman parte de ésta porque la misma Constitución les reconoce ese rango y papel y, por lo que se relaciona con los derechos humanos, las listas que contengan estas normas hay que sumar a la lista constitucional (Arts. 11.3 y 84) y, en caso de conflicto, se ha de aplicar la que de mejor manera y más efectivamente garantice la dignidad de la persona o de la colectividad (Arts. 11.5 y 417).[39]

84. En cuanto a este tópico, la Corte recuerda que existe un mandato general de adecuación normativa, en virtud del cual, las normas infraconstitucionales deben guardar armonía y coherencia con las reglas y principios inmersos en todo el bloque de constitucionalidad, aclarando que el "deber de adecuación normativa […] [incluye] a los tratados internacionales".[40]

85. Constatado lo dicho, se advierte que el Convenio 87 de la OIT fue ratificado por el Estado ecuatoriano el 29 de mayo de 1967, y que versa, entre otras cosas, sobre el derecho a organizarse de los trabajadores y empleadores, mismo que ha sido reconocido como un derecho humano por la CRE y otros instrumentos internacionales.[41] Por consiguiente, es plenamente procedente que la Corte revise el cargo de la objeción presidencial que atañe a una eventual inconstitucionalidad del proyecto de ley, por la presunta infracción de los artículos 1 y 3 del tratado internacional en referencia.

86. En esta línea, es oportuno aclarar que, si bien las disposiciones citadas del Convenio 87 de la OIT han sido vinculadas principalmente con el derecho laboral colectivo, concretamente con la sindicalización y agremiación laboral y/o empresarial; lo cierto es que, por regla general, el derecho, tanto de trabajadores como empleadores, de elegir

---

[38] CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 91.
[39] CCE, sentencia 1-10-SIN-CC, casos No. 8-9-IN y 11-9-IN acumulados, pág. 25
[40] CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 87.
[41] *Cfr.* Artículo 16 de la Convención americana sobre derechos humanos y artículo 22 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos.

libremente a sus representantes no puede ser circunscrito a un ámbito específico de la sociedad y los derechos, sino que es extrapolable a toda esfera en la cual alguno de estos grupos ejerza por intermedio de uno de sus miembros, un cargo, facultad, potestad o competencia por medio de la cual represente y defienda los derechos e intereses grupales.

87. De hecho, el artículo 10 del Convenio 87 de la OIT esclarece que el término "organización" utilizado por su articulado, no limita el ámbito de protección de los derechos allí reconocidos a un estructura o dinámica asociativa concreta, sino que es aplicable a toda forma de representación de "trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores".

88. Continuando con este ánimo ilativo, es oportuno manifestar, que el artículo 1 del Convenio 87 de OIT se limita a declarar la obligación de los Estados parte de adecuar su normativa a lo prescrito por dicho instrumento internacional. Mientras que el artículo 3 del Convenio *ibídem*, reconoce el derecho de los empleadores y trabajadores a organizarse, instituyendo el contenido de éste en la forma de un derecho de participación: "[los] empleadores tienen el derecho […] de elegir libremente sus representantes".

89. Sobre este tipo de derechos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha manifestado:

> **La participación […] puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito** de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán **de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.**
> […]
> **El derecho al voto es** uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y **una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán**.[42]
>
> [Énfasis añadido]

90. En su connotación plena, el derecho de los trabajadores y empleadores a elegir libremente sus representantes, encierra los derechos a elegir y ser elegido, derechos "íntimamente ligados entre sí, [como] la expresión de las dimensiones individual y social de [los derechos de participación]".[43] Desde esta perspectiva, el derecho a elegir "implica que

[42] Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 196 y198.
[43] Íd., párr. 197.

los ciudadanos [trabajadores o empleadores] puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán".[44] Por su parte, el derecho a ser elegido, supone que las personas "puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello".[45]

91. En la causa *in examine*, el artículo 7 del proyecto de ley ordena:

> **Artículo 7**.- Sustitúyase el texto del artículo 28.1 por el siguiente:
>
> **Artículo 28.1.- De la elección.** - En el marco de los principios de participación, de igualdad y de inclusión, **los representantes** de los asegurados dependientes, de los asegurados no dependientes, de los jubilados y de los empleadores del sector privado **serán elegidos por los afiliados** mediante elección directa a través de un registro electoral segmentado, proceso electoral que estará a cargo del Consejo Nacional Electoral conforme lo dispone el artículo 25, numeral 20 del Código de la Democracia.
>
> **El Consejo Nacional Electoral elaborará los Reglamentos de Elecciones, y generará los padrones electorales conforme el número de electores, y por género, distribuidos por provincias de acuerdo con el registro de los afiliados, jubilados, y empleadores**. **El registro electoral del universo de asegurados y empleadores**, deberá ser proporcionado por el Director General del IESS de manera actualizada y obligatoria, que deberá ser contrastada con las bases de datos de Registro Civil, Servicio de Rentas Internas, y el ente rector de registro de datos públicos.
>
> En los casos, en los que una persona pertenezca a más de un registro; afiliado con relación de dependencia, afiliado sin relación de dependencia, jubilado, o empleador, corresponde que este defina, conforme su voluntad, el sector en el que votará, el Consejo Nacional Electoral (CNE) determinará en el reglamento respectivo la normativa secundaria necesaria.
>
> […]
>
> **Los afiliados, jubilados y empleadores, que tengan interés en participar como candidatos para integrar el Consejo Directivo del IESS,** deberán ser previamente calificados por la Superintendencia de Bancos. Una vez calificados deberán presentar el respaldo del dos por ciento (2%), del registro electoral al que corresponda, ya sea de los afiliados activos, de los jubilados y de los empleadores, conforme los formularios proporcionados por el Consejo Nacional Electoral. […].
>
> [Énfasis añadido]

92. Como se observa, el artículo impugnado reconoce el derecho de los empleadores a ser

[44] Íd., párr. 198.
[45] Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 148.

elegidos, en tanto que los faculta a postularse como candidatos para representante en el CDIESS. No obstante, parece no hacer lo mismo con respecto el derecho a elegir, puesto que la norma en su primer inciso manifiesta que "los representantes […] de los empleadores del sector privado serán elegidos por los afiliados", es decir, da la apariencia que restringiría a los empleadores de la posibilidad de elegir a quienes los representarán.

93. Para esto, debe advertirse que, en los procesos democráticos con connotaciones asociativas, gremiales, sindicales, o en general, relativas a grupos con intereses u objetivos compartidos; es de suma importancia, que sean los propios miembros de ese grupo quienes elijan sus representantes, sin interferencia del Estado o de otros grupos con intereses disimiles o fines no participados. Esto permite proteger que las personas asociadas, agremiadas o con interés en común, puedan "decidir los fines, las formas y las reglas bajo las cuales se organizarán, lo que incluye el derecho a organizar directivas, […], atribución de competencias y responsabilidades de sus miembros y autoridades".[46] En efecto, es contrario a los derechos de participación que el representante de un colectivo cuyo trabajo es defender el interés y objetivos grupales, sea electo por terceras personas ajenas al colectivo.

94. En virtud de lo dicho, esta Corte concluye que el artículo 7 del proyecto ley, en cuanto establece que "los representantes […] de los empleadores del sector privado serán elegidos por los afiliados", contraviene el derecho de los empleadores a elegir sus representantes, reconocido en el artículo 3 del Convenio 87 de la OIT, y, por ende, estima procedente la objeción presidencial.

7.2.6. ¿La posibilidad de control político por parte de la Asamblea Nacional a los miembros del CDIESS, prevista en el artículo 8 del proyecto de ley, infringe el artículo 131 de la CRE?

95. En lo pertinente, el artículo 8 del proyecto de ley establece:

> **Artículo 8.-** Sustitúyase el texto del artículo 28.2 por el siguiente:
> **Artículo 28.2.- Responsabilidades del Consejo Directivo. –**
> […]
> **Los miembros del Directorio son sujetos de** fiscalización y **control político por parte de la Asamblea Nacional**, **conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica de la Función Legislativa.** […].
>
> [Énfasis añadido]

[46] CCE, sentencia 48-16-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 30.

96. El artículo 120.9 de la CRE asigna a la Asamblea Nacional la competencia de "[f]iscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias". Esta competencia de fiscalización, puede adoptar tanto la modalidad de control jurídico, como de control político.[47] En el primer caso, la fiscalización se realiza en el sentido de "examina[r] el acto impugnado en sí mismo considerado, sin que exista una particular atención al órgano", siendo "de carácter objetivo en cuanto el [órgano fiscalizador] se encuentra sujeto al Derecho, al ordenamiento jurídico preestablecido y a la técnica jurídica".[48]

97. Por su parte en el control político, se "fiscaliza al órgano mediante su actuación política general", siendo "esencialmente, de carácter subjetivo en cuanto se fundamenta en criterios de libre apreciación, oportunidad y confianza política".[49]

98. La Asamblea Nacional, ejerce potestades de control político, a través de los procedimientos de enjuiciamiento político previstos en los artículos 129 y 131 de la CRE. La potestad prevista en el artículo 129 de la CRE es aplicable en exclusiva a la "Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República"; mientras que el artículo 131 *ibídem* concierne a otras autoridades públicas.

99. Con relación a la competencia de juicio político prevista en el artículo 131 de la CRE, la Corte ha determinado que esta competencia responde una potestad de control político, inmersa en "la lógica democrática de la separación de poderes, el reproche a la autoridad y la pérdida de confianza política respecto al ejercicio de sus funciones, porque se han visto afectados valores y deberes constitucionales".[50]

100. En esta línea, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el artículo 131 de la CRE contiene una "lista taxativa de los sujetos pasivos de enjuiciamiento político y a los cuales se les puede imputar responsabilidad política",[51] conformada por:

> (i) las ministras o ministros de Estado, (ii) máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, (iii) Contraloría General del Estado, (iv) Fiscalía General del Estado, (v) Defensoría del Pueblo, (vi) Defensoría Pública General, (vii) Superintendencias, y (viii) a los miembros del Consejo Nacional Electoral, (ix) Tribunal Contencioso Electoral, (x) Consejo de la Judicatura y (xi) Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y (xii) de las demás

[47] CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 136.
[48] Íd., párr. 17.
[49] Íd.
[50] CCE, sentencia 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023, párr. 20.
[51] CCE, dictamen 1-11-IC/20, 29 de enero de 2020, párr. 17.

autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.[52]

101. Bajo esta lógica, los órganos e instituciones públicas que constituyen sujetos pasivos del control político ejercido por la Asamblea Nacional tienen origen en el propio texto constitucional, es decir, se encuentran estatuidos directamente en la parte orgánica de la CRE, por lo mismo, el legislador no puede mediante un proyecto de ley agregar sin previa reforma constitucional a un nuevo sujeto pasivo Además, estos órganos tienen algún tipo de vinculación con el poder político, en la medida que el texto constitucional les otorga, generalmente, competencias de fiscalización, control, juzgamiento y regulación, esto último demuestra que se encuentran inmersos en la dinámica de separación de poderes y de frenos y contrapesos.

102. En este sentido, en virtud del análisis precedente, la posibilidad de control político por parte de la Asamblea Nacional a los miembros del CDIESS, contravendría la lista taxativa de sujetos pasivos de enjuiciamiento político prevista en el artículo 131 de la CRE. En consecuencia, declara procedente la objeción presidencial.

103. Lo expresado, no obsta de la potestad general de fiscalización que ejerce la Asamblea Nacional de conformidad con el artículo 120.9 de la CRE y de las competencias de control que le otorgue la ley.

***

104. De conformidad, con el artículo 139 de la CRE, en concordancia con el artículo 132.2 de la LOGJCC y el segundo inciso del artículo 65 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Asamblea Nacional deberá realizar las modificaciones necesarias al proyecto de ley, adecuándolo a las consideraciones realizadas en el presente dictamen, para que pase a la sanción de la Presidencia de la República.

105. En razón de esto, se ordena que la Asamblea Nacional:

105.1. Deberá garantizar que la forma de integración del CDIESS sea acorde al artículo 371 de la CRE[53] y garantice una representación paritaria de los sectores que representen sus integrantes: i) asegurados, ii) empleadores y iii) Estado.

[52] CCE, dictamen 1-23-RC/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 26.
[53] En concordancia con el artículo 371 de la CRE, el artículo 276. 3 *ibídem* establece que el ¨"[Estado debe] [f]omentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público".

105.2. En coordinación con los organismos públicos competentes, deberá realizar una identificación plausible de las fuentes de financiamiento para costear los procesos de elección de los integrantes del CDIESS, que no ponga en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social ni permita que entidad u organismos externos intervengan o dispongan del patrimonio y fondo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

105.3. Deberá diseñar un proceso de designación del representante de los empleadores en el CDIESS, donde se garantice el derecho del sector social de los empleadores a elegir su representante.

105.4. No podrá someter a los integrantes del CDIESS al procedimiento de enjuiciamiento político llevado a cabo por la Asamblea Nacional.

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. Aceptar parcialmente la objeción presidencial en los términos desarrollados en este dictamen:

1.1. Se declara procedente la objeción de inconstitucionalidad respecto de la forma de integración del CDIESS prevista en el artículo 6 del proyecto de ley.

1.2. Se declara improcedente la objeción presidencial referente a que la inclusión de dos nuevos vocales en la integración del CDIESS sea inconstitucional.

1.3. Se declara procedente la objeción de inconstitucionalidad relativa al artículo 7 del proyecto de ley, con relación al financiamiento del proceso electoral para la elección de los integrantes del CDIESS.

1.4. Se declara improcedente la objeción presidencial en cuanto al mecanismo de elección del representante de la Función Ejecutiva en el CDIESS prevista en artículo 6 del proyecto de ley.

1.5. Se declara procedente la objeción de inconstitucionalidad con relación a la forma

de elección del representante de los empleadores en el CDIESS prevista en el artículo 7 del proyecto de ley.

1.6. Se declara procedente la objeción por inconstitucionalidad de la posibilidad de control político por parte de la Asamblea Nacional a los miembros del CDIESS, prevista en el artículo 8 del proyecto de ley.

2. Notificar a la Asamblea Nacional para que realice las modificaciones necesarias al proyecto de ley, adecuándolo a las consideraciones realizadas en el presente dictamen, para que pase a la sanción de la Presidencia de la República.

3. Cúmplase y publíquese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

DICTAMEN 1-24-OP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), respetuosamente presento mi voto salvado respecto de la decisión aprobada por mayoría mediante el dictamen 1-24-OP/24, en la sesión extraordinaria de Pleno de 16 de mayo de 2024. En dicha decisión, este Organismo aceptó parcialmente la objeción presidencial presentada respecto de los artículos 6, 7, 8, 9 y la disposición general primera del "Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social" ("**proyecto de Ley**").

2. En este voto salvado, explicaré mi discrepancia respecto de la aceptación de la objeción presidencial de los artículos 6 y 7 del proyecto de Ley, por cuanto el dictamen concluyó que dichos artículos eran incompatibles con los artículos 368, 371 y 372 de la Constitución. Con base en la argumentación expresada por la Presidencia de la República no se verifica que la alegada inconstitucionalidad del artículo 6 del proyecto sea contraria a normas constitucionales que establecen la obligación de financiamiento tripartito de la seguridad social. El proyecto normativo objeto del presente análisis plantea, en lo principal, adoptar un modelo mixto de representación democrática y designación en la conformación del CDIESS. En cuanto al artículo 7 del proyecto de ley, no existe incompatibilidad con el artículo 368, sobre la sostenibilidad de las prestaciones de la seguridad y tampoco relación con el artículo 372 de la Constitución, sobre la intangibilidad de los fondos y reservas del IESS.

1. Análisis constitucional

1.1. El control constitucional de la objeción presidencial respecto del proyecto de ley proveniente de una iniciativa popular normativa

3. Considero necesario observar que el proyecto de ley que fue tratado por la Asamblea Nacional es fruto de la iniciativa popular normativa de un grupo de ciudadanos en ejercicio de su derecho establecido en los artículos 61.3 y 103 de la Constitución. Dicha iniciativa popular normativa fue presentada para su tramitación a la Asamblea Nacional el 19 de octubre de 2022. Tomar en cuenta el trámite seguido por el proyecto de ley que ahora es

objetado por la Presidencia de la República resulta fundamental, pues este tiene un origen ciudadano. En ese sentido, contiene una expresión de la voluntad popular que es canalizada mediante los mecanismos de participación y requisitos establecidos en los artículos 103 y 134.5 de la Constitución. Dicha calidad hace que el control que realiza esta magistratura debe tener presente el principio democrático. En caso de duda, debe prevalecer el criterio democrático y pro legislador, conforme el artículo 76.3 de la LOGJCC, tomando en cuenta el proceso desarrollado entre la Asamblea Nacional y la ciudadanía.

4. También considero necesario señalar que el rol que debe cumplir el legislativo al tramitar un proyecto de ley proveniente de la iniciativa popular no debe limitarse al debate sobre la pertinencia política del proyecto que se propone. Por el contrario, exige de la Asamblea Nacional un examen técnico sobre el tema a tratar, a fin de fortalecer la propuesta normativa ciudadana con criterios especializados.

5. A su vez, la objeción de la Presidencia de la República debe expresar razones de clara y evidente incompatibilidad con la Constitución, en razón de que se pretende vetar una propuesta originada en la ciudadanía. En esa medida, la Corte Constitucional debe realizar un examen estricto a las razones que fundamentan la objeción, ciñéndose a los motivos expresados por el presidente de la República. Así, en caso de no determinar con claridad la inconstitucionalidad de los contenidos del proyecto de ley, la Corte Constitucional debe ser deferente con el órgano legislativo, considerando el origen de la iniciativa popular normativa.

1.2. El artículo 6 del proyecto no es incompatible con la obligación de financiamiento tripartito de la seguridad social establecido en el artículo 371 de la Constitución

6. La Presidencia de la República esgrime un supuesto desequilibrio en la conformación del CDIESS, al haber tres representantes de los afiliados y solo dos de los empleadores y del Estado. A decir del presidente, ello provocaría que no haya "igualdad para la toma de decisiones debido a que el sector de afiliados ocupa un 60% y entre el Estado y el sector de empleadores un 20% cada uno". No obstante, en la objeción no se identifica con claridad un argumento de incompatibilidad constitucional, pues se hace referencia de manera general a varios principios y disposiciones constitucionales como las presuntamente infringidas, entre ellos, los artículos 11.2, 66.4, 371 y 424 de la Constitución e instrumentos e informes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sin precisar de qué manera aquellas normas citadas son inobservadas por el artículo

6 del proyecto de ley que reforma la conformación del CDIESS. Tampoco se señala si los informes de la OIT integran el bloque de constitucionalidad.

7. El artículo 371 de la Constitución establece la manera en que se deben financiar las prestaciones de la seguridad social, en los siguientes términos:

> Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.

8. Como se observa, este artículo no contiene una norma que regule la composición del CDIESS o de un órgano de gobierno del IESS. Tampoco se puede extraer de esta norma que, al establecer el financiamiento de las prestaciones de seguridad, esto implique que la composición del CDIESS deba contar con la representación paritaria y en igualdad de representación de sectores: afiliados, empleadores y Estado. Si bien las prestaciones son financiadas principalmente por estos tres actores, la proporción de cada sector no es igual y puede ser variable conforme lo regula la Ley de Seguridad Social y su reglamentación.[1] De tal manera, estimo que la alegación del presidente alude a una problemática de carácter infraconstitucional que no alcanza a la afectación de alguna norma contenida en el artículo 371 de la Constitución.

9. Por otra parte, la aceptación de la inconstitucionalidad del artículo 6 del proyecto de ley también se fundamenta en la inobservancia del principio de tripartición aplicable al organismo de gobierno de la seguridad social que estaría contemplado en instrumentos e

[1] Por ejemplo, el artículo 4 de la Ley del Seguro Social ("**LSS**") establece: "Las prestaciones del Seguro General Obligatorio se financiarán con los siguientes recursos: a. La aportación individual obligatoria de los afiliados, para cada seguro; b. La aportación patronal obligatoria de los empleadores, privados y públicos, para cada seguro, cuando los afiliados sean trabajadores sujetos al Código del Trabajo; c. La aportación patronal obligatoria de los empleadores públicos, para cada seguro, cuando los afiliados sean servidores sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; d. La contribución financiera obligatoria del Estado, para cada seguro, en los casos que señala esta Ley; e. Las reservas técnicas del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional; f. Los saldos de las cuentas individuales de los afiliados al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio; g. Los ingresos provenientes del pago de los dividendos de la deuda pública y privada con el IESS, por concepto de obligaciones patronales; h. Los ingresos provenientes del pago de dividendos de la deuda del Gobierno Nacional con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; i. Las rentas de cualquier clase que produzcan las propiedades, los activos fijos, y las acciones y participaciones en empresas, administrados por el IESS; j. Los ingresos por enajenación de los activos de cada Seguro, administrados por el IESS, k. Los ingresos por servicios de salud prestados por las unidades médicas del IESS, que se entregarán al Fondo Presupuestario del Seguro General de Salud; l. Los recursos de cualquier clase que fueren asignados a cada seguro en virtud de leyes especiales para el cumplimiento de sus fines; y, m. Las herencias, legados y donaciones".

informes de la OIT. Difiero de este criterio, por cuanto el Convenio 144 sobre la consulta tripartita, en particular, los artículos 2 y 5, hacen referencia a temas específicos sobre los cuales debe realizarse este tipo de consulta. Lo propio ocurre con otros instrumentos internacionales de la OIT a los que se alude sin especificar el contenido de los artículos que serían inobservados por el artículo 6. Estos instrumentos, además, refieren a otros temas distintos a la seguridad social o relativa a la tripartición de órganos de decisión de políticas laborales o en materia de seguridad.[2] Consecuentemente, no se verifica que la norma sobre la composición del CDIESS sea contraria a uno o varios de los instrumentos internacionales de la OIT.

10. En conclusión, el artículo 6 del proyecto de ley no es incompatible con las normas constitucionales y de instrumentos internacionales alegadas en la objeción presidencial, pues se centran principalmente en razones de inconveniencia política en la conformación del órgano y no en una clara inobservancia del artículo 371 de la Constitución.

1.3. El artículo 7 del proyecto no es incompatible con los artículos 368 y 372 de la Constitución

11. La Corte sostiene que el artículo 7 del proyecto de ley que dispone que las elecciones de los integrantes del CDIESS estén a cargo del CNE es contrario al principio de sostenibilidad establecido en el artículo 368 de la Constitución y a la prohibición constitucional que impide a otras entidades del Estado disponer los fondos y patrimonio del IESS contenida en el artículo 372 de la Constitución.

12. Si bien es claro que el criterio de sostenibilidad previsional rige el funcionamiento del sistema de seguridad social, su aplicación no puede extenderse a toda norma que la Asamblea Nacional apruebe con relación a este derecho constitucional, pues su sentido se desnaturalizaría al ser extensivo. Se debe considerar que, de alguna manera, toda modificación normativa en relación al funcionamiento de una entidad estatal tiene un impacto en el manejo de recursos económicos. Por esto, el criterio de sostenibilidad y los parámetros jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha desarrollado en la sentencia 32-21-IN/21 son aplicables respecto a la creación de prestaciones o servicios que de manera permanente y sostenida deban ser financiados.

[2] Recomendación 202 relativa a los pisos de protección social, Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, artículo 3; Conferencia Internacional del Trabajo, Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa; Pacto Mundial para el Empleo. En tanto que el Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo, 1996, *prima facie* no es como tal un instrumento internacional que forme parte del bloque de constitucionalidad y cuya inobservancia devenga en inconstitucionalidad.

13. Esto no ocurre con lo dispuesto por el artículo 7 del proyecto de ley que encarga al CNE el proceso de elección de las autoridades del CDIESS, puesto que no crea o modifica prestaciones o servicios de la seguridad social. Además, el proceso eleccionario no configura un gasto administrativo, pues no trata de costos operativos o del funcionamiento del sistema seguridad social, en lo concerniente a la satisfacción de las prestaciones que oferta a través de la contratación de talento humano, infraestructura, bienes y servicios inherentes a su actividad. Este artículo trata del proceso de elección democrática de las autoridades que se encarga al órgano electoral. Por este motivo, no pueden ser aplicables los criterios de la sentencia 32-21-IN/21 a fin de determinar la alegada afectación a la sostenibilidad.

14. Si bien el IESS, en el informe actuarial, señaló que: "se estima que se destinen USD 28.499.851,15 para llevar a cabo los procesos electorales para la conformación del Consejo Directivo para los períodos 2025-2028 y 2029-2032 y para cubrir gastos de las dos nuevas vocalías incorporadas para período 2025-2028". Es preciso contrastar esta información con aquella que el órgano electoral correspondiente podría proporcionar a efectos de determinar el impacto en el presupuesto que maneja el IESS.

15. El artículo 372 de la Constitución establece que "[n]inguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio". Esta prohibición debe entenderse en razón de que ninguna de las funciones del Estado puede interferir en el sistema de seguridad social disponiendo que el patrimonio del IESS y que los fondos y reservas sean utilizados para otros fines diferentes a los de garantizar el derecho a la seguridad social, y menos aún, para cumplir con obligaciones propias de otras entidades estatales.

16. El artículo 7 del proyecto de ley impugnado no dispone el uso de los recursos del IESS para fines que no son propios de la seguridad social o de su funcionamiento. El proceso de elección de los miembros del CDIESS, a cargo del CNE que es el ente establecido constitucionalmente, no implica una forma de intervención o disposición de los fondos y reservas o patrimonio del IESS. De allí que no cabe concluir la inconstitucionalidad de un proyecto de ley cuando este propone financiar la elección de dos miembros adicionales del CDIESS. De lo contrario, todas las normas que impliquen alguna forma de gasto serían inconstitucionales. En virtud de lo expuesto, no se verifica que el artículo 7 del proyecto de ley sea incompatible con los artículos 368 y 372 de la Constitución.

17. En suma, el control previo de constitucionalidad de proyectos normativos en los cuales no exista una inconstitucionalidad clara y directa, de la que pueda desprenderse una duda, debe interpretarse en favor del en los proyectos de iniciativa ciudadana procesados por la Asamblea Nacional. En el caso en concreto, el artículo 6 del proyecto de ley no es incompatible con el artículo 371 de la Constitución. Dicho artículo establece las fuentes de financiamiento de la seguridad social, pero no prohíbe ni limita al legislador modificar la composición del CDIESS incluyendo mecanismos democráticos y de designación para la elección de sus miembros. Tampoco se observa que el artículo 7 del proyecto, que demanda el financiamiento público de la elección de los miembros del IESS, inobserve los artículos 368 y 372 de la Constitución. Los costos administrativos en la implementación de la regulación no conllevan su inconstitucionalidad, siempre y cuando no lesionen la financiación prioritaria de las prestaciones de seguridad social previstas en el artículo 369 de la Constitución.

2. Decisión

18. Si bien comparto lo resuelto en relación a los otros puntos de análisis del dictamen de mayoría, con base en los criterios desarrollados en este voto salvado concluyo que:

1. El artículo 6 del proyecto no es incompatible con la obligación de financiamiento tripartito de la seguridad social establecido en el artículo 371 de la Constitución. De allí que la objeción presidencial resulta improcedente.

2. El artículo 7 del proyecto no es incompatible con los artículos 368 y 372 de la Constitución. De allí que la objeción resulta improcedente.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-OP, fue presentado en Secretaría General el 17 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 14:54; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

DICTAMEN 1-24-OP/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. En virtud de los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto salvado respecto del dictamen 1-24-OP/24 (**"dictamen"**), emitido en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 16 de mayo de 2024.

2. El 14 de abril de 2024, el presidente de la República (**"presidente"**) presentó una objeción parcial por inconstitucionalidad a los artículos 6, 7, 8, 9 y a la disposición general primera del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (**"proyecto de ley"**).

3. En la decisión de la mayoría se dictaminó sobre la constitucionalidad de ciertas disposiciones del proyecto de ley y se aceptó parcialmente la objeción presidencial. En consecuencia, se declaró procedente la objeción por inconstitucionalidad respecto a la integración del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (**"CDIESS"**), al costo de las elecciones de integrantes del CDIESS que estarían a cargo del CNE, a la forma de elección del representante de los empleadores en el CDIESS y la posibilidad de control político por parte de la Asamblea Nacional a los miembros del CDIESS. Por otra parte, se declaró improcedente la objeción presidencial relativa a la inclusión de dos nuevos vocales en la integración del CDIESS y al mecanismo de elección del representante de la Función Ejecutiva en el CDIESS.

4. Frente a esta decisión, mi discrepancia con el voto de mayoría se da en cuanto al análisis de las consideraciones previas y la declaratoria de inconstitucionalidad de la integración del CDIESS (artículo 6 del proyecto de ley), con base en los argumentos que se exponen a continuación.

1. Análisis constitucional

1.1. Cuestión previa: contenido modificatorio de la reforma legal como ámbito objetivo del análisis constitucional.

5. El artículo 139 de la Constitución de la República establece que la Corte Constitucional dictaminará sobre la objeción presidencial a un proyecto de ley por razones de inconstitucionalidad. En esta línea, coincido con el voto de mayoría en cuanto a las propiedades que tiene el control constitucional de objeciones presidenciales a los proyectos de ley. En efecto, se trata de un control previo y abstracto de constitucionalidad que se realiza en el proceso de formación de una ley, por tanto, el ámbito objetivo de este control, por parte de la Corte Constitucional, se ciñe, exclusivamente, a las disposiciones objetadas por el presidente y a las razones fácticas y jurídicas en las que éste basa la inconstitucionalidad.

6. En el voto de mayoría se señala que la vía idónea para la impugnación de la inconstitucionalidad de normas vigentes es la acción pública de inconstitucionalidad a través de un control posterior, lo cual comparto. Sin embargo, bajo tal lógica, el dictamen de mayoría determina que es inviable que este Organismo analice los cargos del presidente respecto al artículo 7 del proyecto de ley "en lo atinente a que el CNE ostente la competencia de estar a cargo del proceso electoral de los vocales […] así como que su elección se realice por este modo y no por un concurso de mérito y oposición".

7. Desde mi punto de vista, en el escrito presentado por el presidente, sobre la objeción por inconstitucionalidad del artículo 7 del proyecto de ley, se presentan varias alegaciones generales sobre las razones por las que la disposición mencionada contravendría alguna norma constitucional. A mi modo de ver, el análisis de los cargos de la objeción no debía fraccionarse en cada afirmación que realiza el presidente, sobre todo cuando algunas de ellas no contienen la argumentación necesaria respecto a la inconstitucionalidad de la disposición.

8. Ahora bien, el voto de mayoría determina que, cuando el proyecto de ley replique lo que ya consta en la ley, la Corte Constitucional no debe pronunciarse al respecto. Así, desde la lógica del voto de mayoría, el artículo 7 del proyecto de ley replicaba lo contenido en la normativa vigente a la fecha. Sobre aquello no estoy de acuerdo pues el argumento del presidente contiene nuevos elementos, más allá de la competencia del CNE de realizar las elecciones de los vocales del CDIESS.

9. Así, considero que por la naturaleza de este tipo de control constitucional, se debían plantear problemas jurídicos respecto del artículo 7 del proyecto de ley que, desde mi punto de vista, sí tienen relación con todos los cambios que existirán en el proceso de elección de los representantes del CDIESS relacionados con el nuevo sistema de elección, el número de vocales y los costos en que se incurrirían.

1.2.Sobre la integración del CDIESS prevista en el artículo 6 del proyecto de ley

10. La presidencia de la República, en su escrito de objeción presidencial, sostiene que el artículo 6 de la norma impugnada sería inconstitucional toda vez que en la integración del CDIESS "el sector de afiliados ocupa un 60% y entre el Estado y el sector de empleadores un 20% cada uno". De igual forma, sostiene que el proyecto de ley "desequilibra las relaciones del cuerpo colegiado", ya que "acorde al texto aprobado se puede observar y entender que no existe igualdad para la toma de decisiones", lo que conllevaría a que las decisiones que adopte el CDIESS no sean el resultado de un debate, sino de "una mayoría pre establecida de un solo sector".

11. En virtud de tal alegación, el dictamen de mayoría infiere que el diseño del CDIESS planteado en los artículos 6 y 9 del proyecto de ley es inconstitucional. Para llegar a esta conclusión, el voto de mayoría realiza el análisis de la presunta inconstitucionalidad sobre la base de una contradicción con lo dispuesto en el artículo 371 de la Constitución el cual determina que:

> Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.

12. En esa línea, el voto de mayoría fundamenta su razonamiento en que el sistema de seguridad social debe ser "incluyente, garantizando la igualdad, no discriminación y participación de los diferentes actores sociales" con lo que estoy de acuerdo.

13. Ahora bien, en el voto de mayoría también se distingue que para la configuración del CDIESS se tiene que contemplar el principio de tripartismo que, de acuerdo al dictamen, derivaría del artículo 371 de la Constitución. Al respecto, desde mi punto de vista el artículo mencionado se refiere al financiamiento de las prestaciones de la seguridad social. En este sentido, desde mi lectura el artículo establece cinco fuentes de financiamiento: (i) aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia; (ii) aporte de los empleados de las personas aseguradas en relación de dependencia; (iii) aporte de las personas independientes aseguradas; (iv) aportes voluntarios de los ecuatorianos y ecuatorianas domiciliados en el exterior; y (v) con los aportes y contribuciones del Estado. En este sentido, a mi modo de ver, esta norma no conlleva a concluir que la integración del CDIESS deba ser tripartita esto es: Estado, trabajadores y empleadores.

14. En esa medida, difiero con el voto de mayoría pues el principio de tripartismo no se encuentra ligado a la institución del seguro social y no se deriva del artículo 371 de la Constitución. A mi consideración, el análisis de constitucionalidad de la integración del CDIESS previsto en el artículo 6 del proyecto de ley debía partir de una lectura integral de los artículos 34 y 371 de la Constitución que reconoce como sujetos del derecho a la seguridad social a varios tipos de afiliados (afiliados en relación de dependencia, afiliados sin relación de dependencia, entre ellas personas que realizan trabajo no remunerado, quienes realizan toda forma de trabajo autónomo e incluso quienes se encuentran en situación de desempleo) así como a dos tipos de obligados los empleadores (en caso de trabajadores con relación de dependencia) y el Estado.

15. De otra parte, el voto de mayoría sustenta la postura del tripartismo en consonancia con lo dispuesto en el artículo 276 numeral 3 de la Constitución el cual determina el deber de fomentar la participación y el control social con el reconocimiento de las diversas identidades y promoción de sus representaciones equitativas en la gestión de la política pública.

16. El CDIESS ha sido diseñado como un órgano colegiado encargado del gobierno de IESS, de la expedición de normativa y funcionamiento de los seguros, así como la política de manejo de los fondos que alimentan el seguro social. Esto no quiere decir que los actores tengan que ser catalogados en estricto sentido como trabajadores, empleadores y el Estado. A mi modo de ver, conforme se señala en los párrafos 13 y 14 no existen solo trabajadores (relación de dependencia) que merecen una representación en el CDIESS sino distintos tipos de afiliados cuya voz es necesaria para el proceso de gobierno y administración de la seguridad social.

17. Justamente, el proyecto de ley prevé que el CDIESS esté conformada por cinco integrantes, representantes de (i) "los afiliados en relación de dependencia públicos y privados", (ii) "los afiliados sin relación de dependencia", (iii) "los jubilados", (iv) "los empleadores" y (v) "la Función Ejecutiva". Aquello fomentaría la participación equitativa de los distintos sectores que comprenden tanto a los beneficiarios del seguro social como a quienes son los que aportan a dicho sistema. A diferencia del voto de mayoría, considero que esta división responde a las características propias del sistema de seguridad social reconocido en el artículo 371 de la Constitución. Cabe destacar que, a partir de la Constitución de 2008, la idea de "afiliado" cambió y se la desarrolló desde la lógica de nuevos sectores que se benefician del sistema de seguridad social. En razón de aquello, mantener la idea del tripartismo para comprender la composición del sistema podría generar un problema de representación.

18. Considero que el voto de mayoría, al acumular a los afiliados y a los demás integrantes del CDIESS en tres sectores (trabajadores, empleadores y Estado) y determinar que existe un desequilibrio de poder entre ellos, es errado pues dicha división no es propia de lo dispuesto en el texto constitucional tal como se mencionó en el párrafo *ut supra*.

19. Considero que cada uno de los sectores expuestos en el párrafo 16 *supra,* cuentan con una debida representación sin que exista un desequilibrio de poder entre ellos.

20. Ahora bien, el voto de mayoría también se refiere al desequilibrio de poder en lo que respecta al quorum de instalación y aprobación. Dicho análisis se realiza a partir de lo dispuesto en el artículo 9 del proyecto de ley. No obstante, sobre aquello, la presidencia de la República no argumentó razones por las que consideraba que sería inconstitucional. Así, considero que la Corte se veía imposibilitada de realizar juicios de valor sobre la constitucionalidad de dicha disposición.

21. En resumen, a mi parecer, el hecho de que exista una diversidad de representación de los distintos sectores que comprenden el seguro social no sería inconstitucional pues la propuesta divide equitativamente la representación de ellos. Por otra parte, sobre la capacidad de decisión y quorum de instalación, la presidencia no aportó razones suficientes para poder determinar si es que en efecto lo dispuesto en el artículo 9 del proyecto de ley sería inconstitucional. Por lo tanto, considero que el artículo 6 del proyecto de ley es constitucional y sobre el artículo 9 la Corte no podía realizar un análisis por la falta de argumentación del presidente de la República.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Fecha: 2024.05.21 17:17:42 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-OP, fue presentado en Secretaría General el 20 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 14:20; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

DICTAMEN 1-24-OP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento **parcialmente** del mismo. Las razones de mi posición, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.

2. Este caso se refiere a la objeción por inconstitucionalidad que el presidente de la República formuló respecto de los artículos 6, 7, 8 y 9, y de la disposición general primera del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (**"Proyecto de Ley"**).

3. Mi disidencia principal y que justifica la emisión de un voto salvado se refiere al planteamiento y resolución del **primer problema jurídico**, referido al **artículo 6** del mencionado Proyecto de Ley, formulado así: "¿La integración del CDIESS prevista en el artículo 6 del proyecto de ley contraviene el artículo 371 de la CRE?" El voto de mayoría responde afirmativamente y, en consecuencia, acepta la correspondiente objeción del presidente de la República.

4. Siempre que el presidente de la República objeta por inconstitucional un proyecto de disposición legal aprobada por la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional le corresponde dirimir una controversia suscitada entre la Función Legislativa y la Función Ejecutiva en torno a si, atendiendo exclusivamente a los cargos esgrimidos por el presidente, la Asamblea ha ido en contra de lo que la Constitución le **obliga**, o bien, de lo que ella le **prohíbe**. Es decir, si ha transgredido el marco político-democrático dentro del cual el legislador puede adoptar decisiones. Si tal transgresión se ha dado, el proyecto de disposición normativa será inconstitucional y la Corte deberá aceptar la objeción presidencial. Por el contrario, si el legislador ha actuado dentro del margen (de configuración legislativa) acotado por el marco de obligaciones y prohibiciones constitucionales, el proyecto de disposición será constitucional y, por tanto, la Corte deberá rechazar la objeción presidencial. Esta segunda posibilidad puede ocurrir en tres supuestos: si al dictar la disposición la Asamblea hace lo que la Constitución le **obliga**, si no hace lo que le **prohíbe**, o si hace o deja de hacer lo que ella le **permite**.

5. Esto traza, a su vez, los límites que tiene la Corte Constitucional al momento de pronunciarse sobre una objeción presidencial por inconstitucionalidad: no se la debe aceptar si el proyecto de disposición impugnada no contraría un mandato (obligación o prohibición) contenido en la Constitución. Si no es así, lo único que cabe es rechazar la objeción, incluso si los jueces constitucionales considerasen que dicha disposición no es la óptima o es inconveniente a la luz de sus propias convicciones personales. Por ello, debo aclarar que mi posición acerca de la cuestión de constitucionalidad en referencia no se basa –no podría basarse– en mi valoración personal sobre la bondad o conveniencia de lo proyectado. Si mi voto traspasara ese límite, socavaría el valor constitucional de la democracia representativa encarnada en la Función Legislativa y, por tanto, incurriría injustificadamente en activismo judicial.

6. En el presente caso, el voto de mayoría acepta la objeción del presidente de la República porque considera que el artículo 6 del Proyecto de Ley, en lo que respecta a la composición del Consejo Directivo del IESS**,** contraviene la supuesta **obligación constitucional** de diseñar legislativamente dicho órgano de acuerdo con el "principio de tripartismo" (párr. 45) y el "principio de distribución paritaria" (párr. 51). Estos principios –que, siguiendo una terminología más o menos usual, son tratados por el voto de mayoría como reglas– ordenarían que el Consejo mencionado, necesariamente, esté integrado de manera igualitaria por "asegurados, empleadores y Estado" (párr. 51.). Y no como lo hace el Proyecto de Ley: cinco integrantes, en representación de (i) "los afiliados en relación de dependencia públicos y privados", (ii) "los afiliados sin relación de dependencia", (iii) "los jubilados", (iv) "los empleadores" y (v) "la Función Ejecutiva".

7. Como reminiscencia histórica, habría que decir que, mientras estuvo vigente la Constitución ecuatoriana de 1998, su artículo 58 prescribió que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) sea una "entidad autónoma dirigida por un organismo técnico administrativo, integrado **tripartita y paritariamente** por representantes de asegurados, empleadores y Estado" (énfasis añadido). Sin embargo, esa disposición no es de aquellas que el constituyente de 2008 decidiera mantener en el texto de la Constitución actual, ni siquiera hay en él referencia alguna al órgano máximo de dirección del IESS. Esta es una razón poderosa para sostener que hoy por hoy no rige la supuesta obligación constitucional del tripartismo y la paridad y que, por el contrario, está **constitucionalmente permitido** al legislador configurar el referido órgano de acuerdo con los criterios de conveniencia político-institucional que democráticamente adopten la Asamblea Nacional y el presidente de la República.

8. El voto de mayoría, sin embargo, sustenta la existencia de las reglas del tripartismo y de la paridad en un argumento capital, esgrimido en la objeción presidencial: sostiene que dichas reglas surgen del artículo 371 de la Constitución, que en lo pertinente prescribe:

> Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.

9. De esta disposición constitucional se desprende, únicamente, que los tres sectores (asegurados, empleadores y Estado) tienen la obligación de contribuir a financiar las prestaciones de la seguridad social. Pero de aquí no puede deducirse sin más el reconocimiento constitucional de un derecho de esos sectores a estar representados en el órgano máximo de dirección del IESS (tripartición) y menos a que esa supuesta representación tenga que ser igualitaria (paridad). Para sostener aquella interpretación del artículo 371 de la Constitución, se tendría que justificar por qué el tener la obligación de aportar al financiamiento de la seguridad social otorga un derecho a estar representado en su órgano rector y, adicionalmente, por qué tal representación debe ser paritaria.

10. En mi respetuosa opinión, esa doble justificación está ausente en el voto de mayoría. Se citan, en el párrafo 43, fragmentos de la sentencia 19-16-SIN-CC. Sin embargo, dicha cita no se refiere a que el Consejo Directivo del IESS se integre de forma tripartita, sino al financiamiento de las prestaciones de la seguridad social (de forma similar a como lo hace el artículo 371 de la Constitución), y la sentencia en general se refiere a la exclusión de ciertos empleadores y trabajadores en la elección de sus representantes en el Consejo Directivo del IESS dentro del específico contexto de la legislación entonces y hoy vigente, en la que se establece la participación tripartita y paritaria, esquema que el Proyecto de Ley justamente busca modificar. En consecuencia, la cita de aquella sentencia no puede brindar apoyo jurisprudencial a la interpretación que el voto de mayoría atribuye al artículo recientemente mencionado.

11. Más aún, incluso si se aceptara la posibilidad de fundamentar la tripartición en el artículo 371 de la Constitución, no habría posibilidad de fundamentar la paridad en esa (sola) disposición, por cuanto los trabajadores, los empleadores y el Estado no contribuyen al sistema de seguridad social por partes iguales. ¿Por qué, si los montos de sus contribuciones no son iguales, deberían tener necesariamente una representación igual? Claramente, el citado artículo no permite llegar a esta conclusión.

12. Ahora bien, debo decir que en el voto de mayoría se mencionan otros argumentos –a mi juicio– de manera complementaria.

12.1. Se sostiene, en el párrafo 44, que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) "ha promovido un principio de tripartismo" (nótese que, en todo caso, este argumento no alude a la paridad). En apoyo de tal afirmación, se citan los convenios 168 y 144 de la OIT. Sin embargo, se debe mencionar que el Convenio 168, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, no se refiere a la materia en cuestión y no ha sido ratificado por el Ecuador. Y, por su parte, el Convenio 144 establece el compromiso de los Estados de absolver consultas sobre las actividades de la OIT a través de una configuración tripartita, de modo que este Convenio no contiene referencia alguna, ni mucho menos obligación del Ecuador respecto de la conformación de sus órganos rectores de la seguridad social.

12.2. Por otro lado, el voto de mayoría sostiene que

> el carácter incluyente y participativo del sistema de seguridad social, así como el principio del tripartismo […] no deben limitarse a garantizar la presencia nominal de diferentes actores sociales en la composición de un órgano, sino que demandan que el órgano funcione de tal manera que […] la potestad de deliberación y resolución no quede concentrado en uno solo, un grupo de miembros o sector. En soporte de esto, el artículo 276.3 de la CRE establece […]

Este artículo contiene, como uno de los "objetivos" del "régimen económico", la **directriz** constitucional de "[f]omentar la participación y el control social con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público". Sin embargo, debe considerarse, en primer lugar que, por su naturaleza, esa directriz debe ser balanceada por el legislador junto con otras directrices también de rango constitucional; y, en segundo lugar, que ella alude a la participación de **todos** los ciudadanos y ciudadanas en la gestión del poder público **en general**. Por lo que no es posible fundamentar en dicho artículo la existencia de un mandato constitucional tan específico como el de la tripartición y, menos todavía, el de paridad en la conformación del Consejo Directivo del IESS.

13. Además de la disidencia principal que se acaba de argumentar, hay dos de menor alcance, pero que considero conveniente mencionar en los siguientes términos:

13.1. En el tercer problema jurídico, relativo al costo de la realización de las elecciones de integrantes del Consejo Directivo del IESS, se concluye que el artículo 7 del proyecto de ley contraviene los artículos 368 y 372 de la Constitución "al no configurar propiamente un gasto administrativo" (párrafo 70). En mi opinión, esta no debió ser la razón para declarar la inconstitucionalidad. Dicha razón debió referirse a que el proyecto no calificó expresamente a estos costos como gastos administrativos, lo que haría inaplicable el límite establecido en el art. 52.c de la Ley de Seguridad Social (3 % de las recaudaciones de los aportes de los afiliados y los empleadores al seguro general obligatorio) y pondría en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

13.2. En el quinto problema jurídico, sobre la elección de los representantes de los empleadores en el Consejo Directivo del IESS, el voto de mayoría interpreta literalmente el primer inciso del artículo 7 del Proyecto de Ley para asumir, sin más, que dichos representantes serán elegidos por los trabajadores. Sin embargo, los incisos restantes del mismo artículo permiten concluir que quienes deberían elegir a estos representantes son los empleadores, por lo que la razón para declarar la inconstitucionalidad debía ser la vaguedad del proyecto en torno a este asunto.

14. Por estas razones, considero que la objeción del presidente respecto al artículo 6 era improcedente y no debió obtener un dictamen favorable; y, si bien coincido con las decisiones adoptadas en el tercer y en el quinto problemas jurídicos, no concuerdo con las razones que lo fundamentan. En todo lo demás estoy de acuerdo con el voto de mayoría.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-OP, fue presentado en Secretaría General el 21 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 16:12; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

124OP-6bf49

Caso Nro. 1-24-OP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día martes veintiuno de mayo de dos mil veinticuatro al igual que los votos salvados de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado, Jhoel Escudero Soliz, Alejandra Cárdenas Reyes, y el día viernes diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro, el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, 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 1-24-OP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 13 de junio de 2024.

VISTOS: Agréguese al expediente el escrito presentado el 17 de mayo de 2024, por Juan Carlos Díaz Granados y Francisco Jarrín Rivadeneira, en su calidad de presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil y presidente de la Cámara de Industrias de Guayaquil, respectivamente; el 22 de mayo de 2024, por Jorge Abelardo Albornoz R., director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado; y, el escrito presentado el 29 de mayo de 2024, por Christian Fabricio Proaño Jurado, procurador judicial de la Asamblea Nacional del Ecuador. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de mayo de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen 1-24-OP/24 ("**dictamen**"). En dicha decisión, este Organismo aceptó parcialmente la objeción presidencial y declaró procedentes las objeciones de inconstitucionalidad: respecto de la forma de integración del CDIESS prevista en el artículo 6 del proyecto de ley; relativa al artículo 7 del proyecto de ley, con relación al financiamiento del proceso electoral para la elección de los integrantes del CDIESS; con relación a la forma de elección del representante de los empleadores en el CDIESS prevista en el artículo 7 del proyecto de ley; y, de la posibilidad de control político por parte de la Asamblea Nacional a los miembros del CDIESS, prevista en el artículo 8 del proyecto de ley. Mientras que, se declaró improcedente la objeción: referente a que el financiamiento de los costos que signifique la inclusión de dos nuevos vocales en la integración del CDIESS sea inconstitucional; y, en cuanto al mecanismo de elección del representante de la Función Ejecutiva en el CDIESS prevista en artículo 6 del proyecto de ley.

2. El 29 de mayo de 2024, Christian Fabricio Proaño Jurado, procurador judicial de la Asamblea Nacional del Ecuador ("**Asamblea Nacional**"), presentó un escrito solicitando la aclaración del antes referido dictamen.

2. Oportunidad

3. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCCC**"), se podrá solicitar aclaración y/o ampliación de las sentencias y dictámenes, en el término de tres días contados desde su notificación.

4. El pedido de aclaración fue presentado el 29 de mayo de 2024 respecto del dictamen emitido el 16 de mayo de 2024 y notificado, por medios electrónicos, el 21 de mayo

de 2024,[1] y, de manera física y a través del oficio CCSG-2024-1307, el 23 de mayo de 2024.

5. Con relación a esto, se anota que la disposición final de la LOGJCC determina que "[e]n todo aquello no previsto expresamente en esta Ley, se estará a lo dispuesto supletoriamente en sus reglamentos, en el Código Civil, Código de Procedimiento Civil, Código de Procedimiento Penal y Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, en lo que fueren aplicables y compatibles con el Derecho Constitucional".

6. Por lo que el Código Orgánico General de Procesos es norma supletoria, en su artículo 77, para mejor resolver el caso *in examine*, ya que regula la contabilidad de los términos de la siguiente manera: "[e]l término empieza a correr en forma común, con respecto a todas las partes, desde el día hábil siguiente a la última citación o notificación".

7. De ahí que este Organismo empezará a contar el término para el presente caso desde la última notificación realizada, esto es el 23 de mayo de 2024. Es así como la interposición del recurso horizontal de aclaración en la presente causa ha sido ejercida de manera oportuna.

8. Sin perjuicio de lo anotado, este Organismo recuerda que la notificación de una decisión, auto o diligencia se perfecciona cuando se hace conocer la actuación jurisdiccional a las partes procesales, por lo menos, en uno de los lugares que hubiesen señalado, indistintamente del medio que se emplee, por lo que no es necesario agotar todos los medios que el órgano jurisdiccional tenga a disposición.

3. Fundamentos de la solicitud

9. La Asamblea Nacional solicita la aclaración del dictamen en los siguientes términos:

> *La decisión 1.1 del dictamen "…declara procedente la objeción de inconstitucionalidad respecto de la forma de integración del Consejo Directivo del IESS* prevista en el artículo 6 del proyecto de ley", en este sentido, lo que se pretendía reformar del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, *sobre la conformación del consejo directivo tiene dos aristas la una respecto al número de integrantes de este consejo directivo que pasa de 3 a 5 miembros, y por otro lado a quienes representan*.
>
> No obstante, al determinar que es procedente la inconstitucionalidad del mencionado artículo sobre este aspecto, el artículo 28 en este sentido no sufre cambio alguno es decir se mantiene o expresado [sic] en el mismo en lo que se refiere a que "Art. 28.- El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social estará integrado en forma

[1] Razón de notificación del dictamen 1-24-OP/24. Recuperado de: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidmMjkwNDNlNS0wMzRlLTRhYjItOGY0My1kOGNiYjRjMTI3YzEucGRmJ30.

> tripartita y paritaria, entre hombres y mujeres, por un representante de los asegurados, un representante de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva *(...)"; sin embargo, la decisión 1.2 del dictamen* "declara improcedente la objeción presidencial referente a que la inclusión de dos nuevos vocales en la integración del CDIESS sea inconstitucional", es decir, se *acepta la inclusión de dos vocales, lo que genera confusión en la aplicación de dicha disposición dado que se contradice con la numerada como 1.1*; constituyendo obscuridad en el fallo.
>
> [Énfasis añadido]

4. Análisis del pedido de aclaración

10. El artículo 440 de la Constitución de la República establece: "[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables". En tanto el artículo 162 de la LOGJCC dispone: "[l]as sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación".

11. También ha sido establecido que la aclaración procede si el fallo fuere oscuro, y la ampliación, si este no resolviere todos los puntos de la controversia, sin que esté permitido modificar la decisión al resolver dichos recursos, pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y sería un desconocimiento de los efectos de una sentencia.

12. En atención al recurso en cuestión, se conoce que la Asamblea Nacional solicita que se aclare el dictamen, en la medida que considera que "la decisión 1.2 del dictamen […] acepta la inclusión de dos vocales, lo que genera confusión en la aplicación de dicha disposición dado que se contradice con la numerada como 1.1".

13. Acerca de este ámbito, la Corte advierte que el primer problema jurídico resuelto por el dictamen constató una contravención del principio de representación equitativa derivado del artículo 371 de la CRE, en tanto que había una superioridad de representantes de los asegurados y afiliados, en comparación con los de los empleadores y la función Ejecutiva. Bajo esta lógica, el razonamiento de este Organismo no refirió al número de miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social **(CDIESS)**, sino a la forma en que se hallaba distribuida la potestad de deliberación y decisión entre ellos.

14. De ahí que la Corte Constitucional, respetuosa del ejercicio de libertad configurativa del Legislador, no ha expresado un mandato atinente a un número específico de vocales que deba observar el CDIESS en su composición; centrándose en señalar que cualquiera fuera la composición que el Legislador le asigne a este órgano, deberá asegurar una representación equitativa de todos los sectores involucrados en las dinámicas de la seguridad social.

15. Por otro lado, en lo que versa sobre el segundo problema jurídico, en aquel la Corte analizó una eventual lesión del artículo 287 de la CRE por la inclusión de dos nuevos vocales en la integración del CDIESS. Producto del análisis constitucional, este Organismo evidenció que el costo provocado por los sueldos y prestaciones laborales conexas de dos posibles nuevas vocalías, se adecua a la noción de gastos administrativos, semejante al que ocasionaría un eventual aumento en la contratación de talento humano para cubrir las demandas operativas de las prestaciones de la seguridad social,[2] y descartó la objeción presidencial, luego de considerar que el ordenamiento jurídico vigente ya contemplaba un rubro para el financiamiento de gastos administrativos permanentes, techo que debía seguir siendo respetado a fin de garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

16. De esta manera, la Corte descarta que se haya pronunciado a favor o en contra de un número específico de integrantes del CDIESS, en la medida que su análisis constitucional giró en torno a la tutela de los principios de representación equitativa y financiamiento sostenible de gastos administrativos.

17. En mérito en las razones expuestas, a diferencia de lo argumentado por la Asamblea Nacional, este Organismo no encuentra que exista una confusión o contradicción entre lo resuelto y decidido con base en el primer y segundo problema jurídico –decisorios 1.1. y 1.2.- que demande ser aclarado. En efecto, es plenamente claro y entendible el mandato de eliminar incompatibilidades con la Constitución dispuesto a la Asamblea Nacional,[3] conforme con el cual, indistintamente del diseño y número de integrantes con que el legislador constituya el CDIESS, su configuración deberá respetar tanto el principio de representación equitativa como los límites de gasto administrativo establecidos en la ley de la materia.

5. Decisión

18. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Negar el pedido de aclaración presentado por Christian Fabricio Proaño Jurado, procurador judicial de la Asamblea Nacional del Ecuador.

2. Disponer que se esté a lo resuelto en el dictamen 1-24-OP/24 dictado el 16 de mayo de 2024.

[2] CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 60.
[3] CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 105.

3. Recordar que esta decisión, así como el dictamen 1-24-OP/24, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República, tiene el carácter de definitiva e inapelable.

4. 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 cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez¸ Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, quien manifestó "*Presento un voto salvado oral por cuanto va de acuerdo con mi voto salvado en la causa original"*, Jhoel Escudero Soliz, quien señaló "*Señora Secretaria registre un voto salvado oral en la misma línea de los argumentos de la causa principal*", Enrique Herrería Bonnet, quien manifestó "*Por cuanto en la decisión de origen hice un voto salvado, aquí también me pronuncio haciendo un voto salvado oral*" y Alí Lozada Prado, quien señaló "*Presento un voto salvado oral*", en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Firmado electrónicamente por:
CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

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/AM

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.