

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

22-19-IN/25 En el Caso No. 22-19-IN y acumulado Se acepta la acción pública de inconstitucionalidad No. 22-19-IN y acumulado por razones de forma..	2
42-21-IN/25 En el Caso No. 42-21-IN y acumulado Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 42-21-IN y acumulado.....	23
83-23-IS/25 En el Caso No. 83-23-IS Se acepta la acción de incumplimiento No. 83-23-IS	80



Sentencia 22-19-IN/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 24 de enero de 2025

CASO 22-19-IN y acumulado

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

SENTENCIA 22-19-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción pública de inconstitucionalidad presentada por razones de forma en contra de las disposiciones derogatorias novena y décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. En esta decisión, la Corte analiza las normas impugnadas con base en las disposiciones interpretativas que especifican su alcance y en relación con el dictamen 1-19-OP. Se concluye que, al tratarse de una norma que modifica un impuesto a través de una exención, su emisión requería de iniciativa del presidente de la República. Finalmente, concluye que, si bien la inconstitucionalidad ocasionaría que, *prima facie*, el artículo 47 de la Ley de Incentivos y el artículo 5 de la Ley de Finanzas entren en vigencia, estos artículos realizaron modificaciones a la Ley del Anciano de 1991. Tales reformas no surten efectos puesto que la Ley del Anciano de 1991 fue derogada por la disposición derogatoria primera de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores –vigente en la actualidad– y esta disposición no fue impugnada.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del caso 22-19-IN

1. El 27 de mayo de 2019, Carlos David Calero Andrade, en calidad de director general de la compañía limitada “El Asesor Contable” presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de forma, (“**demanda 1**”) en contra de la disposición derogatoria novena y de la disposición derogatoria décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores publicada en el Registro Oficial 484, Suplemento de 9 de mayo de 2019 (“**normas impugnadas**”).
2. La sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Posteriormente, la causa fue admitida a trámite mediante auto de 18 de julio de 2019 y se ordenó que la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado presenten los informes correspondientes.¹ Las instituciones mencionadas cumplieron lo dispuesto mediante escritos de 5 de septiembre de 2019, 22 de agosto de 2019 y 27 de septiembre de 2019, respectivamente.

¹ La Sala de Admisión estuvo conformada por los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

3. El 7 de noviembre de 2019, el Servicio de Rentas Internas presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.²
4. Mediante auto de 20 de junio de 2022, la jueza sustanciadora convocó a audiencia, que se desarrolló el 4 de julio del mismo año.³

1.2. Antecedentes del caso 29-19-IN

5. El 2 de julio de 2019, Angélica Ximena Porras Velasco, Martín Felipe Ogaz Oviedo, Richard Honorio González Dávila;⁴ Adoración De Los Reyes Guamán Hernández y Pablo José Iturralde Ruiz;⁵ y Adrián Ramiro Cornejo Plaza,⁶ presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de forma y fondo (“**demanda 2**”), en contra de las normas impugnadas.
6. La causa le correspondió al entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría. Posteriormente, la causa fue admitida a trámite mediante auto de 26 de septiembre de 2019 en el que además se ordenó:⁷ i) su acumulación a la causa 22-19-IN; y, ii) que la Presidencia de la República, la Procuraduría General del Estado⁸ y la Asamblea Nacional, presenten sus informes.⁹ Estos fueron remitidos mediante escritos de 7, 15 y 18 de noviembre de 2019, respectivamente.
7. Mediante auto de 25 de marzo de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento y ordenó que la Asamblea Nacional, Presidencia de la República y Procuraduría General del Estado se pronuncien sobre la vigencia de las normas impugnadas.¹⁰ Esta disposición fue atendida mediante escritos de 3 de abril de 2024, 2 de abril de 2024 y 28 de marzo de 2024, respectivamente.

² Expuso las razones por las que, a su juicio, las normas impugnadas no contravienen la Constitución.

³ A la audiencia comparecieron las siguientes personas: Joseph Nicolás Villegas Delgado en representación de la compañía limitada “El Asesor Contable”; por parte de la Asamblea Nacional, Diana Naranjo; en representación de la Presidencia de la República, Yolanda Salgado; y, por parte de la Procuraduría General del Estado, Carlos Heredia. Por último, el Servicio de Rentas Internas compareció en calidad de *amicus curiae*, a través de Alexandra Naranjo.

⁴ Por sus propios derechos y en calidad de integrantes del colectivo Acción Jurídica Popular.

⁵ Por sus propios derechos y en calidad de integrantes de la Fundación del Centro de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

⁶ Por sus propios derechos.

⁷ Conformada por los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

⁸ En su escrito, la Procuraduría General del Estado indicó que también comparece como tercero interesado.

⁹ En contra de este auto, Angélica Porras Velasco y Richard González Dávila solicitaron ampliación respecto de la suspensión de las normas impugnadas. Dicho recurso fue negado mediante auto de 17 de diciembre de 2019, por la Sala de Admisión conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría y el juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.

¹⁰ La providencia fue notificada el 26 de marzo de 2024.

2. Competencia

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

3. Disposiciones normativas cuya inconstitucionalidad se demanda

9. Los accionantes¹¹ acusan la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores publicada en el Registro Oficial 484, Suplemento de 9 de mayo de 2019:

Novena. - Deróguese la Ley sin número, publicada en el Registro Oficial No. 405 de 29 de diciembre de 2014. [En el registro oficial mencionado, entre otras cuestiones, se publicó la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal que introdujo una serie de reformas a leyes, en su mayoría, tributarias].¹²

Décima. - Deróguese la Ley sin número, publicado [sic] en el Registro Oficial No. 744 de 29 de abril de 2016. [En el registro oficial mencionado, entre otras cuestiones, se publicó la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas que introdujo una serie de reformas a leyes, en su mayoría, tributarias].¹³

4. Argumentos de las partes

4.1 De los accionantes

4.1.1 Sobre la inconstitucionalidad por la forma

10. A juicio de los accionantes, las normas impugnadas “se contraponen principalmente a los artículos 135 y 300 de la Constitución”. Aseguran que, para que la derogatoria

¹¹ Toda vez que la demanda 1 y la demanda 2 impugnan las mismas disposiciones normativas, esta sentencia se referirá a los proponentes de cada una como “accionantes”, en general. En tanto la demanda 1 y la demanda 2 emiten alegaciones por la forma, aquellas se unificarán, mientras que se diferenciarán los cargos presentados por el fondo, que únicamente se incluyeron en la demanda 2.

¹² Las leyes reformadas fueron el Código Tributario, la Ley de Régimen Tributario Interno, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, la Ley para reforma de las Finanzas Públicas, la Ley de Abono Tributario, la Ley de Minería, la Ley del Anciano, la Ley Orgánica de Discapacidades, la Ley Forestal y la Ley de Turismo.

¹³ Las leyes reformadas fueron la Ley de Régimen Tributario Interno, la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, la Ley de Reforma Tributaria, la Ley Orgánica de Discapacidades, la Ley del Anciano, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el Código Tributario.

sea válida, “debía mediar iniciativa de la Función Ejecutiva como punto de partida para la eliminación de impuestos”.

11. Agregan que lo expuesto “ya se vio plasmado de manera similar en el caso No. 0001-19-OP referente al art. 14 de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores [...] en el cual se ha declarado la inconstitucionalidad por la forma de determinados incisos de el [sic] mencionado artículo”.
12. Exponen que las normas derogadas “tienen carácter tributario, por tanto solo pueden tener iniciativa legislativa proveniente de la Función Ejecutiva [...]. Es decir, la Asamblea no tiene facultad constitucional ni legal para proponer y tramitar ni aprobar [...] por iniciativa propia, proyectos de ley que modifiquen o supriman impuestos”.
13. Añaden que las normas impugnadas se incorporaron para el segundo debate de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores “rompiéndose el procedimiento legislativo que exige la Constitución para proyectos de ley que contengan esta materia - impuestos”.

4.1.2 Sobre la inconstitucionalidad por el fondo (demanda 2)

14. En la demanda 2 también se alega que:

[u]na de leyes derogadas buscaba como objetivo prevenir el fraude fiscal. La evasión y el fraude fiscal le cuestan al Estado –y a la Sociedad en su conjunto entre 300 y 400 millones de dólares al año. La ley indicada contemplaba normas específicas relativas a la transparencia de los accionistas en paraísos fiscales de las empresas ecuatorianas. Ya sin esa ley vigente, en teoría se ha perdido la obligación de transparentar quiénes son los dueños de las empresas de papel [...].

15. Sobre la base de lo expuesto, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

4.2 De la Asamblea Nacional

16. Asegura que es necesario considerar las finalidades de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. Añade que la ley mencionada fue emitida de conformidad con el artículo 120.7 de la Constitución y el artículo 9.6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, pues dicha ley abarca “una sola materia o tema”. Asimismo, se dispusieron las normas impugnadas con la finalidad de “armonizar el ordenamiento jurídico [al] dejar sin efecto las leyes anteriores que regulaban, reformaban y codificaban las disposiciones referentes a [...] personas adultas mayores”.

17. Especifica que la disposición derogatoria novena no deroga ninguna “norma de carácter legal emitida por el legislativo o por el ejecutivo, las que ahí constan corresponden a normas de carácter administrativo. [...] [También] contiene tres suplementos adicionales que publican diversas normas que refieren a diferentes asuntos”.
18. Concluye que la finalidad del legislador no fue derogar “la integralidad de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal [**“Ley de Incentivos”**] [...] ni la integralidad de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas [**“Ley de Finanzas Públicas”**]”. En su lugar, se habría derogado el “Capítulo VIII correspondiente a Reformas a la Ley del Anciano contenidas en la [Ley de Incentivos] (Derogatoria Novena); y, por otro, al artículo 5 de la [Ley de Finanzas Públicas] (Derogatoria Décima)”.
19. En su escrito de 3 de abril de 2024, indicó que los artículos 58 y 59 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria interpretaron las normas impugnadas. Por lo que solicita que se ratifique su constitucionalidad.

4.3 De la Presidencia de la República

20. En su escrito, detalla el contenido de las leyes derogadas por las normas impugnadas y asegura que no se ha dispuesto la derogación de la Ley de Incentivos ni de la Ley de Finanzas Públicas. Indica que, si bien las normas impugnadas son imprecisas, “estaríamos frente a un error en el texto de la norma, sobre el cual le corresponde al Legislativo pronunciarse”.
21. Agrega que la demanda no es clara respecto de los argumentos sobre la inconstitucionalidad por el fondo de las normas impugnadas. Concluye que el presidente de la República no incurrió en ninguna omisión, pues la objeción parcial – por razones de inconstitucionalidad– presentada contra la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores –y resuelta en el dictamen 1-19-OP– advirtió que la única inconstitucionalidad constaba en el artículo 14.
22. En su escrito de 2 de abril de 2024, también expuso que los artículos 58 y 59 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria interpretaron las normas impugnadas.

4.4 De la Procuraduría General del Estado

23. Manifestó que la Ley de Incentivos y la Ley de Finanzas Públicas no están contenidas en las normas impugnadas. En su lugar, especifica que se derogaron “normas

referentes a la anterior Ley del Anciano”. Agrega que no “existe objeto” sobre el cual este Organismo deba pronunciarse, pues no se ha derogado expresamente ninguna de las leyes alegadas por los accionantes.

24. Por último, en su informe de 28 de marzo de 2024, indicó que los artículos 58 y 59 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria interpretaron las normas impugnadas.

5. Consideración previa

5.1 De la disposición interpretativa a las normas impugnadas

25. Resulta pertinente precisar que la naturaleza de las normas interpretativas tiene como finalidad determinar el alcance de la norma interpretada. Esto se logra a través de la emisión de una nueva disposición que añade sentido y claridad [disposición interpretativa] a otro texto normativo, cuando este último resulta ambiguo u oscuro [disposición interpretada].
26. Aunque esta facultad contribuye inicialmente a la libertad de configuración normativa que tiene el legislador, no implica que deba obviarse su responsabilidad de promulgar leyes que sean claras. Esto, en tanto el derecho a la seguridad jurídica podría verse menoscabado al fungir como eje transversal en la creación, modificación y supresión de normas jurídicas. Por lo tanto, si bien se reconoce la facultad de emitir normas interpretativas, resulta óptimo promulgar normas que sean claras.
27. En el caso bajo análisis, el 31 de diciembre de 2019 se publicó la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria (“**Ley de Simplificación**”)¹⁴ en el Suplemento del Registro Oficial 111.¹⁵ En su capítulo IV, introdujo varias disposiciones que interpretan una serie de normas; en particular, los artículos 58 y 59

¹⁴ Esta ley fue presentada el 21 de noviembre de 2019, mediante iniciativa de proyecto de ley urgente en materia económica, del entonces presidente de la República. El proyecto fue presentado bajo la denominación de “Proyecto de Ley Orgánica de Simplicidad y Progresividad Tributaria (Urgente en materia económica)”. Ver: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/64293-ley-organica-de-simplificacion-y>

¹⁵ Esta Corte toma nota de la propuesta de resolución para publicar una Fe de Erratas a la Ley de las Personas Adultas Mayores, presentada y aprobada en sesión de 6 de junio de 2019 ante el Pleno de la Asamblea Nacional [ver: https://www.youtube.com/watch?v=WBMMBLhwbVM&list=PLJiSWzEuR_8cofvlI8td-ff31rtSRXfj&index=19, minuto 8.39 al minuto 11]. En esta propuesta se planteó aclarar que las disposiciones derogatorias se referirían al capítulo VIII de la Ley de Incentivos y al artículo 5 de la Ley de Finanzas Públicas.

Posteriormente, esta resolución fue puesta a reconsideración y aprobada en sesión de Pleno de la Asamblea Nacional de 11 de junio de 2019, por lo que se dejó sin efecto la Fe de Erratas de la Ley de las Personas Adultas Mayores.

(“**disposiciones interpretativas**”) hacen referencia a las normas impugnadas de la siguiente manera:

Art. 58.- Interpretación de la Disposición Derogatoria Novena de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. - Interpretese **la Disposición Derogatoria Novena**, en el sentido que **deroga única y exclusivamente al Capítulo VIII, Reformas a la Ley del Anciano, de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal**, publicada en el Primer Suplemento del Registro Oficial No. 405, de 29 de diciembre de 2014.

Art. 59.- Interpretación de la Disposición Derogatoria Décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. - Interpretese **la Disposición Derogatoria Décima**, en el sentido que **deroga única y exclusivamente al artículo 5 de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas**, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 744, de 29 de abril de 2016.

[Énfasis agregado]

28. Sobre la base de lo expuesto, con la emisión de la Ley de Simplificación se particularizan las disposiciones que son derogadas por las normas impugnadas. En consecuencia, no estamos frente a una derogatoria que extinga la totalidad de Ley de Incentivos ni la Ley de Finanzas Públicas, sino que las normas impugnadas derogan las siguientes disposiciones:

De la Ley de Incentivos:

CAPÍTULO VIII

REFORMAS A LA LEY DEL ANCIANO

Artículo 47. – Sustitúyase el inciso primero del artículo 14 por el siguiente:

“Toda persona mayor de sesenta y cinco años de edad y con ingresos mensuales estimados en un máximo de cinco remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de quinientas remuneraciones básicas unificadas, estará exonerada del pago de impuestos fiscales y municipales. En cuanto a los impuestos administrados por el Servicio de Rentas Internas se estará a lo dispuesto en la ley”.

[Énfasis en el original]

De la Ley de Finanzas Públicas:

Artículo 5. – En la Codificación de la Ley del Anciano, que fuera publicada en el Registro Oficial No. 376 del 13 de octubre de 2006, efectúense las siguientes reformas:

1. Suprímase al final del primer inciso del artículo 14 la siguiente frase: “En cuanto a los impuestos administrados por el Servicios [sic] de Rentas Internas se estará a lo dispuesto en la ley”.
2. Agréguese al final del artículo 14 el siguiente inciso:

“Sobre impuestos nacionales administrados por el Servicio de Rentas Internas solo serán aplicables los beneficios expresamente señalados en las leyes tributarias que establecen dichos tributos”.

[Énfasis eliminado del original]

- 29.** Con base en lo expuesto, se determina que las normas impugnadas no extinguen dos leyes, sino dos artículos de aquellas. Por lo tanto, no cabe que este Organismo se pronuncie sobre la alegada inconstitucionalidad respecto de las normas impugnadas como si estas derogasen la totalidad de dos leyes, sino de los artículos que fueron efectivamente derogados.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 30.** El artículo 79.5.b. de la LOGJCC determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de demandas en las cuales los proponentes deben cumplir con cierta carga argumentativa. Esto, en tanto dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.¹⁶
- 31.** Este requisito obedece a que la Corte Constitucional solo puede examinar la constitucionalidad de una norma, cuando se le hayan ofrecido razones mínimamente suficientes que cuestionen su presunción de constitucionalidad (art. 76.2 LOGJCC), pues son los argumentos de la demanda los que “deben demostrar dicha incompatibilidad normativa”.¹⁷ En el caso de no cumplirse con la carga argumentativa expuesta, le corresponde a la “Corte aplica[r] el principio de presunción de constitucionalidad de la norma previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC”.¹⁸
- 32.** También se recuerda que si bien el auto de admisión, de forma general, pudo haberse pronunciado respecto de que ciertos cargos de la demanda cumplían los requisitos necesarios para la admisibilidad, es menester señalar que la fase de admisión es preliminar. La última valoración respecto del contenido del cargo se realiza en la etapa de sustanciación, en la que se realiza un profundo y detenido análisis de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.¹⁹

- 33.** En el presente caso, el argumento de inconstitucionalidad por el fondo (párr. 14 *supra*)

¹⁶ Se recuerda que “lo necesario para que una acusación de inconstitucionalidad por la forma proceda es el socavamiento de un principio o fin constitucional relativo al procedimiento de formación de la ley”. CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 45.

¹⁷ CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25.

¹⁸ CCE, sentencia 16-09-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 51; sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 28.

¹⁹ CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 46.

se limita a indicar que “[u]na de las leyes derogadas buscaba como objetivo prevenir el fraude fiscal”. Sin embargo, no especifica a qué ley se refiere y aunque esta alegación podría estar vinculada con la derogatoria de la Ley de Incentivos, en tanto su denominación incluye la frase “prevención del fraude fiscal”; se ha mencionado de manera general que una de las leyes derogadas buscaba luchar contra la evasión y fraude fiscal, sin que exista un argumento claro y expreso que cuestione la constitucionalidad de las normas impugnadas. Asimismo, la construcción argumentativa se circunscribe a exponer el presunto costo de la evasión y fraude fiscal; la transparencia respecto de paraísos fiscales; y, que se “ha perdido la obligación de transparentar quiénes son los dueños de las empresas de papel en el exterior”.

34. Sobre la base de ello, no se ha presentado un argumento claro, cierto ni específico, por el cual se considere que existe una incompatibilidad constitucional –por el fondo– entre las normas impugnadas y alguna norma constitucional. En su lugar, se presenta un cargo general respecto del fraude fiscal y el posible costo de haber eliminado la obligación de transparentar información relacionada con paraísos fiscales, la cual, como quedó expuesto en las cuestiones preliminares (ver sección 5), no fue derogada. Por ello, se descarta el análisis de la inconstitucionalidad por el fondo.
35. Lo propio se desprende del párrafo 10 *supra* en lo relacionado con la presunta contravención del artículo 300 de la CRE. Pues no se desarrollan argumentos específicos de los que se desprenda de qué manera las normas impugnadas contravienen los principios del régimen tributario ni la política tributaria establecida en la Constitución. En su lugar, se limita a indicar la presunta transgresión sin aportar claridad ni especificidad en el argumento. De modo que corresponde descartar el análisis de la presunta contravención al artículo 300 de la CRE.
36. Por otro lado, se evidencia que los cargos adicionales se refieren a la presunta inconstitucionalidad por la forma, debido a que “debía mediar iniciativa de la Función Ejecutiva como punto de partida para la eliminación de impuestos”. El cargo antedicho, bajo las consideraciones previas realizadas (sección 5), se abordará desde el siguiente problema jurídico: **¿La disposición derogatoria novena [que deroga única y exclusivamente al Capítulo VIII, Reformas a la Ley del Anciano, de la Ley de Incentivos]; y la disposición derogatoria décima [que deroga única y exclusivamente al artículo 5 de la Ley de Finanzas Públicas] de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, contravienen el artículo 135 de la Constitución al no contar con iniciativa del presidente de la República para su emisión?**
37. También se alega que se inobservó el procedimiento legislativo, pues las normas

impugnadas habrían sido incluidas en el segundo debate para la expedición de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. Este cargo se abordará con base en el siguiente problema jurídico: **¿La incorporación de las normas impugnadas en el segundo debate transgrede el procedimiento legislativo reconocido en los artículos 136 al 139 de la Constitución?**

38. En el caso de verificar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas en su iniciativa, ya no correspondería verificar si la tramitación de las normas impugnadas transgredió el procedimiento legislativo. En consecuencia, primero se abordará el problema jurídico sobre la presunta contravención al artículo 135 de la Constitución como se desarrolla en el acápite que sigue:

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿La disposición derogatoria novena [que deroga única y exclusivamente al Capítulo VIII, Reformas a la Ley del Anciano, de la Ley de Incentivos]; y la disposición derogatoria décima [que deroga única y exclusivamente al artículo 5 de la Ley de Finanzas Públicas] de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, contravienen el artículo 135 de la Constitución al no contar con iniciativa del presidente de la República para su emisión?

39. El artículo 135 de la CRE reconoce la iniciativa exclusiva²⁰ de “la Presidenta o Presidente de la República [para] presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos [...]”. En suma, como se ha indicado en anteriores pronunciamientos, esta norma “debe leerse sistemáticamente con el artículo 141 de la Constitución”,²¹ que establece que a la Función Ejecutiva le corresponden “las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”.
40. A su vez, la jurisprudencia ha indicado que la Constitución distingue tres tipos de tributos y confiere la potestad tributaria a determinadas entidades “dependiendo del tipo de tributo de que se trate”.²² En particular, ha indicado que el impuesto:

es un tipo de tributo cuya obligación tiene como hecho generador y como fundamento jurídico una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente que pone de manifiesto una determinada capacidad contributiva del mismo. Así, el impuesto considera una cuestión fáctica económica relativa a la capacidad contributiva del sujeto pasivo. Además, es un tributo no vinculado pues su exigibilidad no guarda

²⁰ CCE, dictamen 7-19-TI/19, 14 de mayo de 2019, párr. 12.

²¹ CCE, sentencia 72-24-IN/25, 9 de enero de 2025, párr. 24.

²² CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 34.

relación con un beneficio, servicio o prestación directa del Estado al contribuyente. Adicionalmente, su destino es el financiamiento de servicios y gastos públicos.²³

41. Respecto de los impuestos también ha especificado que el principio de reserva de ley sobre estos se sostiene en el artículo 301 de la misma Constitución que reconoce que:

Art. 301.- **Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva** y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

[Énfasis agregado]

42. Estas disposiciones constitucionales [el artículo 135 como el 301 de la Constitución] están relacionadas, pues “los impuestos gozan de reserva de ley en sentido estricto, es decir, **solo a través de una ley** aprobada o conocida por la Asamblea Nacional, **cuya iniciativa provenga de la Función Ejecutiva, se los puede establecer, modificar, exonerar o extinguir**” [Énfasis agregado].²⁴

43. De esta relación, se desprende que “[e]l texto constitucional protege con más rigor a los impuestos”²⁵ y aquello también se puede verificar en tanto que, respecto de su modificación, exoneración o extinción, la norma suprema contempla “límites formales y materiales que buscan garantizar el respeto de los derechos de los contribuyentes y los valores fundamentales sobre los que el sistema tributario se erige”;²⁶ uno de aquellos límites formales respecto de impuestos, es la observancia de la autoridad a quien corresponde su iniciativa.

44. A pesar de lo dicho, es importante aclarar que ni la Constitución ni la jurisprudencia han previsto circunstancias que subsanen la falta de iniciativa presidencial en una norma que establece, modifica, exonera o extingue impuestos.²⁷ Por el contrario, con el reconocimiento del artículo 301 y su relación con el artículo 135 de la Norma Suprema, se evidencia la ratificación a la iniciativa que debe provenir de la autoridad

²³ CCE, sentencia 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 50; y 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 33.

²⁴ Ibidem, párr. 35; sentencia 43-16-IN y acumulado/22, 27 de enero de 2022, párr. 47.

²⁵ Sentencia 2-21-IN/24, 28 de febrero de 2024, párr. 40.

²⁶ CCE, sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 164.

²⁷ Por ejemplo, en el caso de normas que regulan exclusivamente el gasto público, la jurisprudencia ha previsto un escenario en el que, a pesar de carecer de iniciativa presidencial, la norma que se refiere a gasto público podría no incurrir en una inconstitucionalidad por la forma. Ver, sentencia 32-21-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 90. La sentencia referida no se pronunció sobre impuestos ni sobre la división político administrativa del país, de modo que aquella sentencia deberá entenderse en el marco del tema abordado y resuelto por la misma. En suma, el escenario planteado en la sentencia mencionada describe las circunstancias de un Estado activo en el que los procesos económicos como el gasto público se dirigen al cumplimiento de los objetivos sociales definidos en la misma Constitución.

reconocida para el efecto. Por lo que, si una norma tiene alguno de los efectos antes mencionados en un impuesto y no proviene de iniciativa del presidente de la República, esta será inconstitucional por razones de forma.

- 45.** En el caso bajo análisis, la iniciativa de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores correspondió a la Defensoría del Pueblo.²⁸ Dicha ley regula el ámbito de protección y los deberes del Estado y de la sociedad respecto de las personas adultas mayores. Del mismo modo, establece beneficios y una lista ejemplificativa de los derechos de las personas adultas mayores en el marco de sus necesidades específicas. También, incluye entre sus disposiciones las normas impugnadas; es decir, las disposiciones derogatorias novena y décima, que fueron detalladas en el párrafo 28 *supra* con su respectiva interpretación.
- 46.** Por un lado, el artículo 47 de la Ley de Incentivos, derogado por la disposición derogatoria novena de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores: i) Sustituyó la primera parte del inciso primero del artículo 14 de la entonces vigente Ley del Anciano, por la siguiente frase: “Toda persona mayor de sesenta y cinco años de edad y con ingresos mensuales estimados en un máximo de cinco remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de quinientas remuneraciones básicas unificadas, estará exonerada del pago de impuestos fiscales y municipales”; e, ii) incluyó la frase “[e]n cuanto a los impuestos administrados por el Servicio de Rentas Internas se estará a lo dispuesto en la ley” al primer inciso.
- 47.** Por otro lado, el artículo 5 de la Ley de Finanzas Públicas, derogado por la disposición derogatoria décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, suprimió la frase “En cuanto a los impuestos administrados por el Servicios [sic] de Rentas Internas se estará a lo dispuesto en la ley” del primer inciso del artículo 14 de la entonces vigente Ley del Anciano. Finalmente, en el mismo artículo agregó la frase “Sobre impuestos nacionales administrados por el Servicio de Rentas Internas solo serán aplicables los beneficios expresamente señalados en las leyes tributarias que establecen dichos tributos”.
- 48.** Del detalle de los párrafos anteriores, se verifica que las normas derogadas por las disposiciones impugnadas modificaban el artículo 14 de la entonces vigente Ley del Anciano. No obstante, dichas normas atañen a: i) los requisitos para la exoneración de impuestos municipales y fiscales; y, ii) a la aplicación de beneficios tributarios según lo señalado en las leyes pertinentes.

²⁸ Sobre el procedimiento legislativo de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, ver: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/38769-ley-organica-de-las-personas-adultas>

49. Ahora bien, este Organismo observa que, durante la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, se presentó una objeción presidencial por razones de constitucionalidad frente a la propuesta de eliminación del último inciso del artículo 14 de la entonces vigente Ley del Anciano, que prescribía lo siguiente:

Art. 14.- Toda persona mayor de sesenta y cinco años de edad y con ingresos mensuales estimados en un máximo de cinco remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de quinientas remuneraciones básicas unificadas, estará exonerada del pago de impuestos fiscales y municipales.

Para la aplicación de este beneficio no se requerirá de declaración administrativa previa, provincial o municipal.

Si la renta o patrimonio excede de las cantidades determinadas en el inciso primero, los impuestos se pagarán únicamente por la diferencia o excedente.

Sobre impuestos nacionales administrados por el Servicio de Rentas Internas solo serán aplicables los beneficios expresamente señalados en las leyes tributarias que establecen dichos tributos.

[El énfasis agregado corresponde al inciso sobre cuya eliminación recayó la objeción]

50. Al respecto, mediante dictamen 001-19-DOP-CC, se afirmó que la eliminación de la frase antes enfatizada, y que corresponde a la misma norma que sería derogada por las normas impugnadas actualmente, “constituye una modificación impositiva (particularmente, una exoneración de impuestos) que no partió de la iniciativa del Presidente de la República, por lo que dicho cambio es procedimentalmente inválido, en aplicación de los artículos 135 y 300 de la Constitución”. Es decir, este Organismo ya se pronunció sobre la naturaleza de esta norma, en el sentido de que, al ser de aquellas que modifican un impuesto, requieren de iniciativa del presidente de la República para su emisión. En dicho caso, se resolvió sobre la objeción presidencial a la propuesta de la Asamblea Nacional para reformar el artículo referido.
51. En el presente caso, las normas impugnadas no solo que buscan la misma eliminación sobre la cual esta Corte ya se pronunció, sino que también se referirían a los requisitos para acceder a la exoneración de impuestos fiscales y municipales; es decir, se verifican modificaciones a impuestos, cuya iniciativa corresponde exclusivamente al presidente de la República y no –como en este caso– a la Defensoría del Pueblo. En consecuencia, la modificación incluida por las normas impugnadas contraviene el artículo 135 de la Constitución y corresponde declarar su inconstitucionalidad con efectos a futuro.
52. Toda vez que se ha determinado la inconstitucionalidad de las normas impugnadas en su iniciativa, ya no corresponde verificar si la tramitación de las normas impugnadas

transgredió el procedimiento legislativo, pues aquel habría estado viciado [respecto de las normas impugnadas] desde su inicio.

8. Efectos

- 53.** Una vez que se ha verificado la inconstitucionalidad por la forma de las normas impugnadas, esta Corte encuentra importante aclarar los efectos de esta decisión. Esta declaratoria de inconstitucionalidad implica que tanto el artículo 47 de la Ley de Incentivos como el artículo 5 de la Ley de Finanzas, derogados por las normas impugnadas, *prima facie*, volverían a entrar en vigencia.
- 54.** No obstante, se verifica que las normas antedichas realizaron modificaciones a la Ley del Anciano de 1991.²⁹ Tales reformas no surten efectos en el plano jurídico puesto que la Ley del Anciano de 1991 fue derogada por la disposición derogatoria primera de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores al disponer lo siguiente: “[d]eróguese la Ley del Anciano No. 127, publicada en el Registro Oficial No. 806 de 6 de noviembre de 1991”; la misma que no ha sido impugnada.
- 55.** En consecuencia, se constata que la declaratoria de inconstitucionalidad no implica el menoscabo de la seguridad jurídica ni la afectación a un beneficio reconocido en favor de un grupo de atención prioritaria, pues el artículo 14 de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores –actualmente vigente– regula los beneficios tributarios para la exoneración del pago de impuestos fiscales y municipales de este grupo.³⁰

9. 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** la acción pública de inconstitucionalidad 22-19-IN y acumulado por razones de forma.

²⁹ Esto incluye a la codificación de la Ley del Anciano publicada en el Registro Oficial 376 de 13 de octubre de 2006.

³⁰ Art. 14.- De las exoneraciones. Toda persona que ha cumplido 65 años de edad y con ingresos mensuales estimados en un máximo de 5 remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de 500 remuneraciones básicas unificadas, estará exonerada del pago de impuestos fiscales y municipales. Para la aplicación de este beneficio, no se requerirá de declaraciones administrativas previa, provincial o municipal. Si la renta o patrimonio excede de las cantidades determinadas en el inciso primero, los impuestos se pagarán únicamente por la diferencia o excedente. Sobre los impuestos nacionales administrados por el Servicio de Rentas Internas sólo serán aplicables los beneficios expresamente señalados en las leyes tributarias que establecen dichos tributos.

- 2. Declarar la inconstitucionalidad por la forma** de la disposición derogatoria novena [que deroga única y exclusivamente al Capítulo VIII, Reformas a la Ley del Anciano, de la Ley de Incentivos]; y, de la disposición derogatoria décima [que deroga única y exclusivamente al artículo 5 de la Ley de Finanzas Públicas] de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. Los efectos de esta declaratoria son a futuro y no implicarían el menoscabo de la seguridad jurídica ni la afectación a un beneficio ya reconocido en favor de un grupo de atención prioritaria, pues la exoneración se mantiene vigente en el ordenamiento jurídico, según lo expresado en el acápite 8 de esta decisión.
- 3.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, el viernes 24 de enero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 22-19-IN/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional y se sintetizan a continuación.
2. En este caso se atendieron dos demandas de inconstitucionalidad de las disposiciones derogatorias novena y décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. El voto de mayoría estableció que en la aprobación de las mencionadas disposiciones se inobservó el artículo 135 de la Constitución porque el proyecto de ley no provino de la iniciativa del presidente de la República a pesar de que modificó el régimen de impuestos del país.
3. En mi opinión, un hecho posterior determinó que el examen de constitucionalidad resulte superfluo y, si este aún hubiera sido pertinente, opino que las pretensiones de las demandas debieron desestimarse.
4. En relación con lo primero, creo que la causa que determinó la presentación de las demandas de inconstitucionalidad desapareció cuando se emitió una ley interpretativa de las leyes impugnadas, conforme lo detallo a continuación:
 - 4.1. Las disposiciones impugnadas derogaron la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal y la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, respectivamente.
 - 4.2. La primera demanda se presentó el 27 de mayo de 2019 y la segunda el 2 de julio de 2019. En la segunda demanda se afirmó lo siguiente:

La afectación a los intereses de la mayoría son incuantificables, pues nada evitará que mañana los que deben pagar impuestos aleguen que ya no están vigentes dichas normas tributarias.

Una de leyes derogadas buscaba como objetivo prevenir el fraude fiscal. La evasión y el fraude fiscal le cuestan al Estado -y a la Sociedad en su conjunto entre 300 y 400 millones de dólares al año. La ley indicada contemplaba normas específicas relativas a la transparencia de los accionistas en paraísos fiscales de las empresas ecuatorianas. Ya sin esa ley vigente, en teoría se ha perdido la obligación de transparentar quiénes son los dueños de las empresas de papel en el exterior — instrumento preferido y recurrente para cometer fraude fiscal.

- 4.3.** Las disposiciones fueron interpretadas por la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, ley que se publicó en el registro oficial el 31 de diciembre de 2019, es decir, luego de presentadas las demandas.
- 4.4.** Respecto de la disposición transitoria novena se interpretó que esta derogó única y exclusivamente el Capítulo VIII, relativo a las reformas a la Ley del Anciano (capítulo que solo contenía una disposición, su artículo 47), de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal. Y respecto de la disposición derogatoria décima, interpretó que únicamente fue derogado el artículo 5 de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas.
- 4.5.** Ambas normas derogadas habían reformado el artículo 14 de la Ley del Anciano (la primera sustituyendo su primer párrafo y la segunda reformando dicho primer párrafo y añadiendo el párrafo final) que contenía el régimen general de exoneración de impuestos a favor de los adultos mayores.
- 4.6.** La propia Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores estableció el nuevo régimen general de exoneración de impuestos a favor de los adultos mayores, como se lo puede constatar en el siguiente cuadro:

Tabla 1

Ley del Anciano (con las reformas de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal y de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas)	Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores
<p>Art. 14.- Toda persona mayor de sesenta y cinco años de edad y con ingresos mensuales estimados en un máximo de cinco remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de quinientas remuneraciones básicas unificadas, estará exonerada del pago de impuestos fiscales y municipales.</p> <p>Para la aplicación de este beneficio no se requerirá de declaración administrativa previa, provincial o municipal.</p> <p>Si la renta o patrimonio excede de las cantidades determinadas en el inciso primero, los impuestos se pagarán únicamente por la diferencia o excedente.</p> <p>Sobre impuestos nacionales administrados por el Servicio de Rentas Internas solo serán aplicables</p>	<p>Art. 14.- De las exoneraciones. Toda persona que ha cumplido 65 años de edad y con ingresos mensuales estimados en un máximo de 5 remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de 500 remuneraciones básicas unificadas, estará exonerada del pago de impuestos fiscales y municipales.</p> <p>Para la aplicación de este beneficio, no se requerirá de declaraciones administrativas previa, provincial o municipal.</p> <p>Si la renta o patrimonio excede de las cantidades determinadas en el inciso primero, los impuestos se pagarán únicamente por la diferencia o excedente.</p>

los beneficios expresamente señalados en las leyes tributarias que establecen dichos tributos.	Sobre los impuestos nacionales administrados por el Servicio de Rentas Internas sólo serán aplicables los beneficios expresamente señalados en las leyes tributarias que establecen dichos tributos.
--	--

4.7. En definitiva, si el error derivado de una derogatoria íntegra de dos leyes se “corrigió” mediante una ley interpretativa y las disposiciones derogadas igual ya no regían por haber sido derogadas tácitamente por la propia Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, ¿qué interés podría subsistir en la declaratoria de la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas?

4.8. De hecho, en el propio voto de mayoría se constató lo siguiente:

53. Una vez que se ha verificado la inconstitucionalidad por la forma de las normas impugnadas, esta Corte encuentra importante aclarar los efectos de esta decisión. Esta declaratoria de inconstitucionalidad implica que tanto el artículo 47 de la Ley de Incentivos como el artículo 5 de la Ley de Finanzas, derogados por las normas impugnadas, *prima facie*, volverían a entrar en vigencia.

54. No obstante, se verifica que las normas antedichas realizaron modificaciones a la Ley del Anciano de 1991. Tales reformas no surten efectos en el plano jurídico puesto que la Ley del Anciano de 1991 fue derogada por la disposición derogatoria primera de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores al disponer lo siguiente: “[d]eróguese la Ley del Anciano No. 127, publicada en el Registro Oficial No. 806 de 6 de noviembre de 1991”; la misma que no ha sido impugnada.

5. Ahora bien, aun si se obviase esta consideración, tampoco creo que existe la inconstitucionalidad declarada en el voto de mayoría. Como se dijo previamente, esta se habría producido porque el proyecto de ley no fue presentado por el presidente de la República. Sin embargo, en mi opinión, esta fue convalidada porque las normas impugnadas derogaron expresamente una norma que también fue derogada tácitamente por el art. 14 de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (como se indicó en el párrafo 4.7. *supra*) y este último artículo (luego del dictamen 1-19-OP y de su modificación por la Asamblea Nacional) fue objeto de sanción presidencial, tal y como consta en los oficios PAN-ECG-2019-0083 y 343-SGJ-19-0309, publicados en el suplemento registro oficial 484, de 9 de mayo de 2019, conjuntamente con la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores.

6. En relación con este tipo de convalidaciones se debe tener en cuenta lo siguiente:

6.1. En la sentencia 32-21-IN/21, de 21 de julio de 2021, y en el contexto de proyectos de ley que aumentan el gasto público, la Corte estableció que la falta de iniciativa

presidencial se convalida cuando el presidente de la República sanciona el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional. La Corte justificó esta conclusión de la siguiente manera:

90. [...] Esto se debe a que ha sido el propio presidente de la República quien ha aprobado las consecuencias en la política fiscal de una ley no proveniente de su iniciativa, por lo que la rectoría de la política fiscal en manos de la Función Ejecutiva no se ha visto socavada. Si, a pesar de esa aceptación, la ley tuviera que ser declarada inconstitucional, lejos de proteger la rectoría de la Función Ejecutiva en la política fiscal, se recortarían las opciones políticas del propio presidente de la República para lograr acuerdos con la Asamblea Nacional que superen eventuales impases en el trámite de proyectos de ley carentes de iniciativa presidencial que aumenten el gasto público. No hay que perder de vista que la referida rectoría de la Función Ejecutiva se ve garantizada, en todo caso, por el poder de veto del presidente de la República.

- 6.2.** En el párrafo 44 y en la nota al pie de página 27 del voto de mayoría se afirma que la mencionada sentencia 32-21-IN/21 solo se refiere a proyectos de ley que aumenten el gasto público y no a los que modifiquen el régimen de impuestos, y que “describe las circunstancias de un Estado activo en el que los procesos económicos como el gasto público se dirigen al cumplimiento de los objetivos sociales definidos en la misma Constitución”.
- 6.3.** No estoy de acuerdo con esta distinción del voto de mayoría. En primer lugar, porque si bien la sentencia 32-21-IN/21 solo se refirió a proyectos de ley que aumentan el gasto público (en atención a por las circunstancias del caso entonces examinado), sin embargo, se basó en una disposición que trata de igual forma tanto a los proyectos de ley que aumentan el gasto público como a los que modifican el régimen impositivo. Dicha disposición es el artículo 135 de la Constitución, que establece lo siguiente: “Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”. Y, sobre todo, porque discrepo con el fundamento de la distinción. Como consta de la cita del párrafo previo, dicho fundamento se encontraría en que el gasto público se orienta al cumplimiento de los objetivos sociales establecidos en la Constitución. Esta justificación no considera que el régimen impositivo otorga los recursos para que se pueda realizar el gasto público y, en esa medida, también es necesario para el cumplimiento de los objetivos sociales establecidos en la Constitución, a los que se refiere el voto de mayoría. En definitiva, el voto de mayoría no justifica la distinción que realiza entre proyectos de ley que aumentan el gasto público y los que modifican el régimen impositivo, por lo que, en mi opinión, también en el presente caso se debió aplicar el criterio de convalidación establecido en la sentencia 32-21-IN/21.

7. En conclusión, a mi juicio, se debieron desestimar las pretensiones de las demandas de inconstitucionalidad en el presente caso.

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 la sentencia de la causa 22-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 07 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:47; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

002219IN-79ca7



Caso Nro. 0022-19-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día jueves trece de febrero de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 42-21-IN/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 06 de febrero de 2025

CASO 42-21-IN y acumulado

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

SENTENCIA 42-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 320.1 del Código Orgánico Integral Penal que tipifica el delito de actos de corrupción del sector privado. Al respecto, este Organismo estima que la norma impugnada no es contraria al principio de mínima intervención penal (art. 195 CRE), al principio de legalidad (art. 76.3 CRE) y principio de proporcionalidad sancionatoria (art. 76.6 CRE).

Índice

1. ANTECEDENTES PROCESALES	
2. COMPETENCIA.....	
3. DISPOSICIÓN IMPUGNADA	
4. ARGUMENTOS DE LOS SUJETOS PROCESALES.....	
4.1. Argumentos de los accionantes 1 de la causa 42-21-IN.....	
4.2. Argumentos de los accionantes 2 de la causa 5-22-IN.....	
4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional	
5. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	
6. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	
6.1 ¿Los párrafos primero y segundo del artículo 320.1 del COIP contravienen el artículo 195 de la Constitución sobre el principio de mínima intervención penal y, en consecuencia, el artículo 66 número 15 de la Constitución respecto al derecho a desarrollar actividades económicas, puesto que la norma impugnada sancionaría actividades económicas lícitas y legítimas?.....	
6.2 ¿Los párrafos primero y segundo del artículo 320.1 del COIP son contrarios al artículo 76 número 3 de la Constitución referente al principio de legalidad, dado que contendría elementos de tipo abierto sin que se establezca claramente lo que prohíbe o permite? . 18	
6.3 ¿El artículo 320.1 del COIP contraviene el artículo 76 número 6 de la Constitución, debido a que la sanción prevista en el tipo penal es contraria al principio de proporcionalidad sancionatoria al establecer una pena excesiva que afecta el derecho a la libertad?	
7. DECISIÓN	

1. Antecedentes procesales

1.1. Causa 42-21-IN

1. El 27 de mayo de 2021, Miguel Ángel González Guzmán,¹ Pablo Zambrano Albuja,² Carlos Repetto Carrillo,³ y Felipe Ribadeneira⁴ (“**accionantes 1**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 15 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción (“**norma impugnada**”), publicada en el Registro Oficial Suplemento 392 de 17 de febrero de 2021.⁵
2. El 21 de junio de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁶ admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad y ordenó a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”), a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), se pronuncien sobre la acción pública de inconstitucionalidad. Por otra parte, negó la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada.
3. El 16 de julio de 2021, la Asamblea Nacional presentó su informe de constitucionalidad sobre la norma impugnada en relación con la demanda de la causa 42-21-IN.
4. El 10 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.
5. El 8 de octubre de 2024, la PGE señaló casillero para futuras notificaciones. La Presidencia no presentó ningún informe en relación con la demanda. El 9 de octubre de 2024, la Asamblea Nacional remitió su informe.

1.2. Causa 5-22-IN

6. El 10 de enero de 2022, Esteban Fassel Jaramillo Salcedo y otras (“**accionantes 2**”)⁷ presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 320.1 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”).

¹ En calidad de presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Comercio del Ecuador.

² En calidad de presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador.

³ En calidad de presidente de la Federación Ecuatoriana de Cámaras de la Construcción.

⁴ En calidad de presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano.

⁵ Los accionantes 1 solicitaron la suspensión provisional de la norma impugnada.

⁶ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

⁷ Erika Alessandra Ramos Armas, Rossana Lizeth Torres Rivera y Bárbara Brenda Terán Picconi.

7. El 24 de marzo de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁸ admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad y ordenó su acumulación a la causa 42-21-IN. Además, dispuso que la Presidencia, la Asamblea Nacional y la PGE se pronuncien respecto a la presente acción.
8. El 5 de mayo de 2022, la Presidencia de la República autorizó la comparecencia de sus abogados patrocinadores y señaló casillero para futuras notificaciones. Por otra parte, el 6 de mayo de 2022, la Asamblea Nacional presentó un informe sobre la demanda.

1.3. Trámite en fase de sustanciación

9. El 4 de octubre de 2024, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la causa 42-21-IN y acumulado, y solicitó que la Presidencia, la Asamblea Nacional y PGE presenten sus informes.
10. El 5 de mayo de 2022 y 10 de octubre de 2024, la Presidencia señaló casillero para notificaciones. El 6 de mayo de 2022, la Asamblea Nacional presentó su informe sobre la constitucionalidad de la norma impugnada en relación con la demanda de la causa 5-22-IN. La PGE no presentó su informe.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), 75 número 1 letra d), 98 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Disposición impugnada

12. Los accionantes 1 y 2 en esencia alegan la inconstitucionalidad por el fondo de los tres primeros párrafos del artículo 320.1 del COIP, disposición que fue agregada por el artículo 15 de la Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción, y publicada en el Registro Oficial Suplemento 392 de 17 de febrero de 2021. Los tres primeros párrafos del artículo 320.1 del COIP tipifican el delito de corrupción en el ámbito privado, y disponen:

⁸ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce.

Art. 320.1.- Actos de corrupción en el sector privado.- (Agregado por el Art. 15 de la Ley s/n, R.O. 392-2S, 17-II-2021).- El director, gerente general, administrador, ejecutivo principal, accionistas, socios, representantes legales, apoderados, asesores, auditores, abogados patrocinadores o cualquier empleado que ejerza cargos de dirección en una persona jurídica de derecho privado, organización no gubernamental, asociación, fundación, comité, incluidas las entidades irregulares, que intencionalmente acepte, reciba o solicite donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos u otro bien de orden material, omita o cometa un acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años, y multa de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en general.

Será sancionada con la misma pena del párrafo anterior la persona que en forma directa o indirecta, prometa, ofrezca o conceda a directores, gerentes, administradores, ejecutivos principales, accionistas, socios, representantes legales, apoderados, asesores o cualquier empleado que ejerza cargo de dirección en una persona jurídica de derecho privado, organización no gubernamental, asociación, fundación, comité, incluíd [sic] las entidades irregulares, donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos u otro bien de orden material, con el fin de que como contraprestación, faltando al deber inherente a sus funciones, omita o cometa un acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales.

Si los sujetos señalados en el primer y segundo párrafo, ejecutan los actos o no realizan el acto debido, serán sancionados con pena privativa de libertad de siete a diez años. [...]

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de los accionantes 1 de la causa 42-21-IN

13. Los accionantes 1 alegan que la norma impugnada es contraria a los artículos constitucionales: 66 número 15 (derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva); 195 (principio de mínima intervención penal); 76 número 3 (principio de legalidad) y 76 número 6 (debido proceso en la garantía de la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones); y, 82 (seguridad jurídica).
14. Respecto al **artículo 66 número 15** (derecho a desarrollar actividades económicas): los accionantes 1 argumentan que se habría desbordado la libertad de configuración del legislador penal al expedir la norma impugnada, pues incluyen dentro de la “conducta punible situaciones cotidianas, lícitas y legítimas”. Por ejemplo, el invitar a un cliente a almorzar o cenar para explicarle una oferta comercial; entregar mercadería gratis; dar una consultoría de diagnóstico gratis al potencial cliente para que conozca el servicio, entre otras.

Por lo que, una aplicación literal de la norma conllevaría a condenar a cualquier funcionario de la empresa privada que incurra en conductas lícitas.⁹

15. En cuanto al **artículo 195** (principio de mínima intervención penal): los accionantes 1 señalan que este principio consagra la necesidad de la acción penal, “valorando los bienes jurídicos que merecen especial protección, de tal forma que se dirija el poder sancionador hacia los daños graves a importantes bienes jurídicos”. Agregan, que la norma impugnada al determinar conductas que ya son sancionadas administrativamente, es contraria a la esencia de la mínima intervención penal y viola el derecho a realizar actividades económicas.¹⁰
16. Sobre el **artículo 76 número 6** (derecho al debido proceso en la garantía de la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones): los accionantes 1 mencionan que la sanción prevista alcanza una pena privativa de libertad de hasta 10 años. Por lo que, muchos actos de comercio que dan a conocer o promocionar una marca, producto o servicio en determinado mercado, estarían sujetos a sanciones altísimas que ponen en riesgo la libertad de quien las realiza.¹¹ Mencionan que si un funcionario privado “ofrece una cena” a un directivo de otra empresa sería condenado entre 5 a 7 años de prisión por tan solo invitarlo, y si se efectúa el negocio la condena sería de hasta 10 años. Mientras que, en el homicidio simple se “reprime con una pena casi idéntica de 10 a 13 años; la tortura con la misma pena de 7 a 10 años [...]”. En tal sentido, alegan que el grado de afectación de la norma impugnada afecta a la garantía de la debida proporcionalidad de la pena.
17. Respecto al **artículo 82** (derecho a la seguridad jurídica): los accionantes 1 manifiestan que la norma impugnada es deficiente, porque no se define una conducta específica que dé lugar a la sanción penal. Así mismo, expresan que la norma impugnada posee una redacción ambigua, pues dejó abierta la posibilidad de que se produzcan actuaciones arbitrarias o de persecución para restringir operaciones comerciales lícitas. Además, señalan que sería imposible determinar cuál será la forma en que los operadores de justicia aplicarán la norma impugnada, por lo que generaría incertidumbre en los administrados.¹²
18. Respecto al **artículo 76 número 3** (principio de legalidad): los accionante mencionan que la norma impugnada es contraria a la legalidad, puesto que, si bien en lo formal se incluyó un nuevo artículo en el COIP, en lo material los elementos de tipo son abiertos e imprecisos.

⁹ A fojas 8 y 9 de la demanda de inconstitucionalidad 42-21-IN.

¹⁰ A fojas 10 y vuelta de la demanda de inconstitucionalidad 42-21-IN.

¹¹ A fojas 11 y vuelta de la demanda de inconstitucionalidad 42-21-IN.

¹² A foja 12 de la demanda de inconstitucionalidad 42-21-IN.

19. Por lo expuesto, solicitan que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la norma impugnada, por ser contraria a los derechos y principios constitucionales referidos.

4.2. Argumentos de los accionantes 2 de la causa 5-22-IN

20. Los accionantes 2 mencionan que la norma impugnada es contraria a los artículos de la Constitución: 82 (derecho a la seguridad jurídica); 76 número 3 (principio de legalidad) y 76 número 6 (debido proceso en la garantía de la debida proporcionalidad entre infracciones y sanciones); y, 195 (principio de mínima intervención penal).
21. Respecto al **artículo 82** (derecho a la seguridad jurídica): los accionantes 2 mencionan que existiría una incorrecta redacción de los tipos penales y que, al carecer de ciertos elementos estructurales de redacción, se obligaría al juzgador a realizar un ejercicio de interpretación e integración para llenar sus lagunas, por lo que se crearía un escenario inseguridad jurídica. Alegan que en la norma impugnada se evidencia un tipo penal abierto.¹³
22. Sobre el **artículo 76 número 3** (principio de legalidad): los accionantes 2 indican que la norma impugnada contraría el principio de legalidad, puesto que crea de forma escueta un tipo penal sin establecer lo que se prohíbe o lo que se permite. Adicionalmente, indican que en el primer y segundo párrafo de la norma impugnada se establecen un “sin número de conductas [que] podrían ser objeto de la privación de la libertad para una persona, sin establecer claramente lo que se prohíbe o se permite”.¹⁴
23. En relación con el **artículo 195** (principio de mínima intervención penal): los accionantes 2 arguyen que el Estado debía actuar únicamente en los casos más graves y proteger los bienes jurídicos de mayor importancia. A su consideración, el Derecho Penal sería aplicable de *última ratio* cuando hubieran fracasado las otras alternativas del derecho.¹⁵
24. Respecto al **artículo 76 número 6** (principio de proporcionalidad): los accionantes 2 expresan sus razones por las que no se cumpliría con los criterios del test de proporcionalidad: i) el fin constitucionalmente válido, porque la norma “da una carta abierta a que se sancionen conductas lícitas”; ii) la idoneidad, por su forma de redacción, pues “no cumple un fin constitucionalmente válido al ser atentaría [sic] a los derechos de libertad”; iii) la necesidad, al imponer la medida más gravosa, cuando existen la vía civil o la administrativa; y, iv) tampoco la proporcionalidad, por cuanto la norma es “realmente amplia, lo cual podría significar un abuso de persecución”; y, la pena es desproporcionada

¹³ A fojas 8 y 9 de la demanda de inconstitucionalidad 5-22-IN.

¹⁴ A fojas 9-11 de la demanda de inconstitucionalidad 5-22-IN.

¹⁵ A fojas 11 y 12 de la demanda de inconstitucionalidad 5-22-IN.

en relación a otros delitos como la tortura, la estafa o delincuencia organizada en los que se justifica la intervención del Derecho Penal.¹⁶

25. Por lo expuesto, solicitan que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la norma impugnada.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

26. La Asamblea Nacional, en su informe, expresa que el objetivo de la norma impugnada es evitar las prácticas de corrupción, como los “beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos, so pretexto de circunstancias lícitas”. Señala que un acto de corrupción implica tomar intencionalmente algo para buscar un beneficio (público o privado) no acordado, y que el objeto material de la conducta, de lo ofrecido, solicitado, recibido, entregado “puede ser algo material, inmaterial, económicamente evaluable o no evaluable: es suficiente que se trate de una ventaja (término que equivale a beneficio) que redunde en provecho de quien la recibe o acepta o solicita o en el de otra persona”. Agrega, que esa ventaja puede ser de cualquier naturaleza y consiste en que el infractor se encuentre “en una situación mejor que antes de que se cometiese la infracción y que no tenga derecho a percibir dicha ventaja”. Además, señala que este tipo de conductas también están previstas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y en el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, por lo que “se evalúa el grado en que los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para cumplir la Decisión marco 2003/568, de 22 de julio de 2003, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado”.¹⁷
27. La Asamblea Nacional también afirma que la norma impugnada (art. 320.1 COIP) es clara y específica, ya que busca “mitigar y reducir los actos ilegítimos ejecutados por las personas jurídicas de derecho privado”. De esta manera, menciona que no se demuestra que la norma impugnada sea inconstitucional; al contrario, aquella norma regula las actuaciones y acciones de los actores que intervienen en actos que direccionan o favorecen ilegalmente a la consecución de las actividades económicas.¹⁸ Así mismo, la Asamblea Nacional se pronuncia sobre los cargos de la demanda:

27.1. Respecto al artículo 66 número 15 (derecho a desarrollar actividades económicas), señala que la norma permite identificar y sancionar actos de corrupción en el sector privado. Al mismo tiempo, alega que no se vulnera este derecho, pues la Constitución en el artículo 3 número 8 dispone que el Estado está

¹⁶ A foja 12-14 de la demanda de inconstitucionalidad 5-22-IN.

¹⁷ Contestación a la demanda de inconstitucionalidad, p. 3.

¹⁸ Contestación a la demanda de inconstitucionalidad, p. 4.

obligado a “[g]arantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”. En tal sentido, refiere que la norma impugnada garantiza el leal y transparente ejercicio de las actividades económicas dentro del Estado ecuatoriano y sobre todo en el ámbito privado.¹⁹

27.2. Respecto al **artículo 76 número 6** (proporcionalidad entre las infracciones y penas), menciona que el Estado ecuatoriano creó la norma con la finalidad de combatir a la corrupción. Refiere que las empresas del sector privado utilizan prácticas ajenas a la ética y a la moral para obtener ventajas competitivas o contractuales, lo cual ocasiona una afectación en el ejercicio de las actividades económicas. Además, señala que se observó la garantía de proporcionalidad, pues el tipo penal incluso sanciona de manera adecuada el máximo de la pena si se comprueba un beneficio económico o inmaterial a un tercero, así como, si existen de por medio recursos del Estado.²⁰

27.3. Sobre el **artículo 82** (seguridad jurídica), expresa que al analizar la norma impugnada se verifica que su contenido y redacción se encuentra “técnica y jurídicamente estructurado”. Por lo que, “los derechos no se agotan en lo que establece su tenor literal en el texto constitucional, ya que estos estarán sujetos a un desarrollo progresivo a través de normas, jurisprudencia y políticas públicas”.²¹

28. Por todo lo expuesto, la Asamblea Nacional señala que las acciones de inconstitucionalidad (41-21-IN y 5-21-IN) carecen de fundamento jurídico, y solicita que se desestimen las demandas y se ordene su archivo.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

29. La LOGJCC, en el artículo 79 número 5 letras a y b, exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa. Para tal efecto, resulta indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan desvirtuar la constitucionalidad de la norma acusada; pues, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las

¹⁹ Contestación a la demanda de inconstitucionalidad, pp. 5 y 6.

²⁰ *Ibid*, p. 6.

²¹ *Ibid*, p. 7.

disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.²²

30. Además, en una acción pública de inconstitucionalidad, a este Organismo no le corresponde analizar si la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica es correcta o incorrecta en casos concretos.²³ Por ende, se pronunciará únicamente sobre los argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes” relacionados con la presunta incompatibilidad con la Constitución, y este análisis se reducirá al objetivo del control abstracto de constitucionalidad: “garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas [...] entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico” (art. 74 LOGJCC).
31. Respecto a los cargos resumidos en los párrafos 14, 15 y 23 *supra*, los accionantes 1 y 2 argumentan que los párrafos primero y segundo de la norma impugnada es contraria a los artículos 195 (principio de mínima intervención penal) y 66 número 15 (derecho a desarrollar actividades económicas) de la Constitución. En lo principal, señalan que la norma impugnada incluye conductas punibles que son actividades cotidianas lícitas y legítimas en las actividades empresariales, cuando el Estado debería actuar únicamente en los casos más graves. En tal sentido, se observa que dichos argumentos giran en torno a que la norma impugnada afectaría el principio constitucional de mínima intervención penal (art. 195 CRE), en conexión con el derecho a desarrollar actividades económicas (art. 66.15 CRE). Por lo expuesto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los párrafos primero y segundo del artículo 320.1 del COIP contravienen el artículo 195 de la Constitución sobre el principio de mínima intervención penal y, en consecuencia, el artículo 66 número 15 de la Constitución respecto al derecho a desarrollar actividades económicas, puesto que la norma impugnada sancionaría actividades económicas lícitas y legítimas?**
32. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 17, 18, 21 y 22 *supra*, los accionantes 1 y 2 arguyen que la norma impugnada es contraria al artículo 82 de la Constitución (seguridad jurídica), porque es ambigua y deficiente. Asimismo, alegan que se infringe el artículo 76 número 3 (principio de legalidad), pues la norma impugnada contiene elementos de tipo abiertos, imprecisos y escuetos. De tal manera, los accionantes alegan que la disposición impugnada determina un sin número de conductas que podrían ser objeto de la privación de la libertad, “sin establecer claramente lo que se prohíbe o se permite”. En este sentido, al referirse los cargos a la forma de redacción de los párrafos primero y segundo la norma impugnada, esta Corte considera adecuado analizarlos únicamente a la luz del artículo

²² CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 46.

²³ CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.

constitucional 76 número 3, referente al principio de legalidad en materia penal. En tal virtud, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los párrafos primero y segundo del artículo 320.1 del COIP son contrarios al artículo 76 número 3 de la Constitución referente al principio de legalidad, dado que contendría elementos de tipo abierto sin que se establezca claramente lo que prohíbe o permite?**

33. Respecto a los cargos contenidos en los párrafos 16 y 24 *supra*, los accionantes 1 y 2 manifiestan que los párrafos primero y segundo de la norma impugnada son contrarios al principio de proporcionalidad entre las infracciones y sanciones, ya que las conductas reguladas imponen penas desproporcionadas, que tienen un grado de afectación alto y atentan al derecho de libertad. En virtud de lo expuesto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 320.1 del COIP contraviene el artículo 76 número 6 de la Constitución, debido a que la sanción prevista en el tipo penal es contraria al principio de proporcionalidad sancionatoria al establecer una pena excesiva que afecta el derecho a la libertad?**

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1 **¿Los párrafos primero y segundo del artículo 320.1 del COIP contravienen el artículo 195 de la Constitución sobre el principio de mínima intervención penal y, en consecuencia, el artículo 66 número 15 de la Constitución respecto al derecho a desarrollar actividades económicas, puesto que la norma impugnada sancionaría actividades económicas lícitas y legítimas?**

34. La Constitución, en el inciso primero del artículo 195, determina que la acción penal se ejercerá “con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas”.
35. En ese sentido, la Corte Constitucional, en su jurisprudencia, sobre el principio de mínima intervención penal ha señalado:

De forma general, el principio de mínima intervención penal engendra dos consecuencias: (i) la primera, referente al ámbito de acción del Derecho Penal, y (ii) la segunda, concerniente a la proporcionalidad de las medidas punitivas. En lo que respecta al **ámbito de acción** del Derecho Penal, el principio de mínima intervención establece que las instituciones del sistema penal, solamente podrán activarse luego de verificarse que no existen otras ramas del Derecho y otras vías procesales más o igual de idóneas y eficientes que las del Derecho Penal para tutelar el bien jurídico lesionado. Por su parte, en lo relativo a la **proporcionalidad** de las medidas punitivas, el principio de mínima intervención penal, manda que todas las medidas que tengan como efecto

restringir la libertad de las personas procesadas o sentenciadas, o limitar otro tipo de derechos humanos, sean idóneas, necesarias y proporcionales [énfasis añadido].²⁴

36. Respecto a la norma impugnada (art. 320.1 COIP), los accionantes en lo principal refieren que se vulnera el principio de mínima intervención penal, por cuanto el tipo penal sanciona indiscriminadamente actividades comerciales cotidianas, lícitas y legítimas entre privados. Además, los accionantes advierten que el legislador escogió la medida más gravosa para sancionar dichas conductas. Por lo que, la norma impugnada afectaría al principio de mínima intervención penal (art. 195 CRE) y, en consecuencia, el derecho a desarrollar actividades económicas (art. 66.15 CRE). Es decir, los accionantes impugnan que el Derecho Penal sea el mecanismo idóneo para proteger los bienes jurídicos del tipo penal. Por lo tanto, este Organismo analizará el principio de mínima intervención referente al **ámbito de acción** del Derecho Penal, según lo señalado en el párrafo 35 *supra*.
37. En cuanto al derecho a desarrollar actividades económicas, el artículo 66 numeró 15 de la Constitución reconoce y garantiza a las personas este derecho “en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”. Además, en virtud del derecho a la autonomía personal,²⁵ existe un deber del Estado de permitir que las actividades económicas que persigan fines constitucionalmente válidos puedan realizarse en la práctica sin ningún impedimento, límite y se garantice el derecho a la libertad individual o colectiva. Sin embargo, de ser necesario, se pueden establecer regulaciones y requisitos legales razonables, tomando en consideración el tipo de actividad económica, los derechos de terceros y las posibles afectaciones relacionados a estas actividades.²⁶
38. De allí que, el Derecho Penal sería *prima facie* el instrumento más idóneo y eficiente para sancionar actividades económicas ilícitas y contrarias al ordenamiento jurídico, que afecten gravemente un bien jurídico protegido especialmente valioso en una sociedad. En cambio, prohibir y sancionar actividades económicas cotidianas y lícitas con fines constitucionales válidos rebasaría el ámbito de acción del Derecho Penal y, en consecuencia, afectaría gravemente el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva (art. 66. 15 CRE).
39. En este orden de ideas, esta Corte analizará dos subproblemas: (i) si la norma impugnada sanciona indiscriminadamente conductas que son actividades cotidianas, lícitas y legítimas conforme así lo alegan los accionantes; y, (ii) si la tipificación de las conductas punibles

²⁴ CCE, sentencia 2706-16-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 23.

²⁵ CRE, artículo 66, numeral 29, literal d): “Los derechos de libertad también incluyen: [...] d) Que ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley.

²⁶ CCE, sentencia 106-20-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 49.

según el primer y segundo párrafo del artículo 320.1 del COIP, justifica que se recurra al Derecho Penal como la vía idónea y eficiente para proteger bienes jurídicos protegidos.

(i) **¿La norma impugnada sanciona indiscriminadamente actividades económicas cotidianas, lícitas y legítimas?**

40. Este Organismo observa que el primero y segundo párrafo de la norma impugnada (art. 320.1 del COIP) prevé, lo principal, las siguientes conductas:

40.1. Primer párrafo: El director, gerente general, administrador o cualquier empleado que ejerza un **cargo de dirección** en una persona jurídica privada, organización no gubernamental, entre otras, que **intencionalmente acepte, reciba o solicite** donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, gratificaciones, beneficios inmateriales o beneficios económicos **indebidos** u otro bien de orden material, **omita o cometa un acto** que permita **favorecerse** a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales.

40.2. Segundo párrafo: La persona que en forma directa o indirecta **prometa, ofrezca o conceda** a cualquier empleado que ejerza **cargos de dirección** en personas jurídicas privadas, entre otras, donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, beneficios inmateriales o **beneficios económicos indebidos**, con el fin de que, como contraprestación, faltando al deber inherente a sus funciones, **omita o cometa un acto** que permita **favorecerse** a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales.

41. Ahora bien, de lo expuesto y del informe remitido por la Asamblea Nacional, se desprende que el artículo 320.1 del COIP establece el delito de **actos de corrupción en el sector privado** que fue incluido en el COIP, con la reforma publicada el 17 de febrero de 2021. Este delito fue catalogado dentro de los delitos económicos. El legislador estimó que el objetivo de la norma es “**regular y sancionar**” las conductas privadas que propenden a la corrupción, para garantizar el orden económico, que involucre “el transparente y leal desarrollo de las actividades económicas, con acciones que no afecten la libre y leal competencia”. Estos aspectos están contemplados en los artículos 284.8²⁷, 335 y 336²⁸ de la Constitución. especialmente el artículo 335 manda:

²⁷ CRE, artículo 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos: [...] 8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.

²⁸ CRE, artículo 336.- El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad.

El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y **sancionará** la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como **toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos** [...] [énfasis añadido].

42. Además, a consideración de la Asamblea Nacional, la norma impugnada pretende evitar las prácticas de corrupción en el sector privado que busquen obtener **beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos**; pues es deber del Estado el garantizar que los ciudadanos vivan “en una sociedad democrática y libre de corrupción” (art. 3.8 CRE), y también es deber de los ecuatorianos “denunciar y combatir los actos de corrupción” (art. 83.8 CRE y art. 422.1 COIP).²⁹ Así mismo, la Asamblea Nacional señala que el delito establecido en el artículo 320.1 del COIP fue tipificado conforme a las disposiciones establecidas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (“**Convención contra la Corrupción**”). Es decir, el legislador tipificó la norma impugnada en estricto cumplimiento de normas internacionales que obligan al Estado ecuatoriano a adoptar medidas eficaces para fortalecer la lucha contra la corrupción.
43. Al respecto, cabe mencionar que, la Convención contra la Corrupción fue ratificada por el Ecuador el 5 de agosto de 2005, y exige a los Estados Parte adoptar las medidas necesarias para prevenir y luchar contra la corrupción.³⁰ Puesto que, conforme la Convención, están comprometidos otros valores en los actos de corrupción privada –y pública–, ya que no solo se afectan intereses particulares, sino que se pone en peligro la estabilidad institucional, la democracia, la ética, la justicia, el desarrollo sostenible y el Estado de Derecho. Así, la Convención contra la Corrupción proclama:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la

²⁹ COIP, Art. 422.1.- Deber ciudadano de denunciar.- Todo ciudadano que en el desempeño de su actividad, conociere de la comisión de un presunto delito de obstrucción de la justicia, peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, tráfico de influencias, oferta de tráfico de influencias, testaferrismo, sobrepuestos en contratación pública, lavado de activos, asociación ilícita, delincuencia organizada; **actos de corrupción en el sector privado**, acoso sexual, abuso sexual y demás delitos contra la integridad sexual y reproductiva, en especial cuando las víctimas sean niños, niñas y adolescentes, **denunciará dichos actos de manera inmediata a las autoridades competentes.** [...].

³⁰ La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, fue suscrita por el Ecuador en la ciudad de Mérida, Yucatán, Estados Unidos Mexicanos, mediante el Decreto Ejecutivo 340, publicado en el Registro Oficial 76, de 5 de agosto de 2005.

capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo.³¹

44. En igual sentido, el artículo 12 de la Convención contra la Corrupción obliga a los Estados miembros a adoptar “medidas para prevenir la **corrupción** [...] **en el sector privado**, así como, [...] prever **sanciones** civiles, administrativas o **penales** eficaces, proporcionales y disuasivas” (énfasis añadido). En concreto, el artículo 21, “soborno en el sector privado”, dispone que se deberán adoptar las medidas legislativas y de otra índole para “**tipificar como delito**, cuando se comentan intencionalmente en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales” (énfasis añadido), las siguientes **conductas**:

a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar;

b) La solicitud o aceptación, en forma directa o indirecta, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar.

45. De este modo, este Organismo constata que la norma impugnada, contenida en el artículo 320.1 del COIP, tipifica como actos de corrupción en el sector privado las conductas que buscan obtener una ventaja o beneficio económico indebido en el ejercicio de las actividades económicas que no resultan legítimas y que afectan el orden económico, así como también a la leal y transparente competencia en la contratación de bienes y servicios para asegurar el normal funcionamiento del mercado y desarrollo de la economía (arts. 284.8, 335 y 336 CRE). Es decir, la norma impugnada sanciona aquellas conductas ilícitas incurridas por personas naturales del sector privado que, faltando al deber inherente a sus funciones en el ejercicio de las actividades económicas, buscan obtener un beneficio indebido para favorecerse a sí mismo o a un tercero en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales.

46. De tal manera, la Corte verifica que la norma impugnada encuentra su fundamento en los deberes primordiales del Estado ecuatoriano, entre los que se establece, la obligación de garantizar a los ciudadanos a “vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción” (art. 3.8 CRE); en el deber de los ciudadanos de “**combatir los actos de corrupción**” (art. 83.8 CRE); en la obligación del Estado de garantizar el orden económico que involucra la leal y transparente competencia en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales

³¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, prefacio, p. 3.

(arts. 284.8, 335 y 336 CRE); y, la obligación de “garantizar la seguridad humana, convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir [...] la comisión de infracciones y delitos” (art. 393 CRE).

47. Además, el artículo 320.1 del COIP es consecuencia de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado ecuatoriano. Precisamente, en observancia de los mandatos de la Constitución y de la Convención contra la Corrupción, el delito impugnado reviste de cierta valoración especial de gravedad, toda vez que tiene consecuencias profundas en la sociedad, en el orden económico y es uno de los mayores flagelos que genera graves problemas en el desarrollo sostenible, la seguridad de las instituciones, el Estado de Derecho y valores esenciales como: estabilidad institucional, democracia, ética, justicia, convivencia pacífica, y el desarrollo sostenible.
48. Por todo lo dicho, esta Corte concluye que la norma impugnada no pretende sancionar indiscriminadamente actividades económicas, financieras o comerciales reguladas legalmente y que no encuentran una prohibición expresa en el ordenamiento jurídico, como lo alegaron los accionantes. Por lo contrario, la norma impugnada, en lo principal, pretende sancionar a ciertas personas que busquen intencionalmente obtener o aceptar un beneficio económico indebido en el ejercicio de las actividades económicas, comerciales o financieras que son ilegítimas y contrarias al ordenamiento jurídico, y que lesionan bienes jurídicos protegidos relevantes. Entre estos bienes jurídicos se cuentan: el orden económico, la leal y transparente competencia, y valores constitucionales, como vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción, la estabilidad institucional, la ética, la justicia, convivencia pacífica y el desarrollo sostenible. Asimismo, la norma impugnada es producto de una obligación internacional de tipificar penalmente la corrupción privada. En suma, no se verifica una limitación o impedimento a las personas naturales o jurídicas del sector privado de ejercer las actividades económicas cotidianas, lícitas y legítimas dentro de su giro de negocio y que sean realizadas en observancia al ordenamiento jurídico.

(ii) ¿El Derecho Penal es la vía idónea y eficiente para proteger bienes jurídicos protegidos del tipo penal establecido en el artículo 320.1 del COIP?

49. Esta Magistratura considera que el Derecho Penal debe activarse solo cuando se verifique que no existen otras ramas del derecho u otras vías procesales más o igual de idóneas y eficientes para tutelar el bien jurídico lesionado. En virtud de este principio, el legislador solo podría establecer tipos penales y sanciones para actividades económicas que no persigan fines constitucionalmente válidos y lesionen un bien jurídico protegido en tal intensidad, que no existan otras vías más o igual de idóneas y eficientes que el Derecho Penal.

50. Igualmente, este Organismo considera que el constituyente se fijó como un objetivo fundamental la lucha contra la corrupción tanto en el sector público como en el privado, como ya mencionó anteriormente. De allí que, por un lado, el legislador estableció disposiciones legales para rechazar y sancionar prácticas corruptas en el sector público. En este sector, los actos de corrupción fueron tipificados como delitos y sancionados en el COIP, en los artículos 278-296. Entre estos constan el cohecho, el peculado y la concusión, a los que el mismo texto constitucional incluso los declara como imprescriptibles (art. 233 CRE).³²
51. Por otro lado, el constituyente estableció como un deber primordial del Estado garantizar que todos los ciudadanos vivamos en una sociedad democrática libre de corrupción (art. 3.8 CRE). También, estableció que, en los intercambios y transacciones económicas, se sancione “la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos” (art. 335 CRE). Por lo dicho, es evidente que también se deba prevenir y combatir los actos de corrupción del sector privado. En tal virtud, el legislador, en uso de su libertad de configuración, reguló conductas penalmente relevantes, lesivas y reprochables para el Derecho Penal en este sector. Así, ya se establece la responsabilidad de las personas jurídicas por los delitos cometidos para beneficio propio o de sus asociados, por la acción u omisión de quienes ejercen dirección o representación (art. 49 del COIP). De hecho, esa misma norma determina que la responsabilidad de las personas jurídicas es independiente de la responsabilidad de las personas naturales, que intervengan con sus acciones u omisiones en la comisión de un delito.³³
52. Es por ello que, cuando se evidencian actos de corrupción en el sector privado, el Estado debe viabilizar su prevención y sancionarlos, ya que trascienden al interés público y debilitan las instituciones y valores constitucionales, como ya se refirió anteriormente. Así, en virtud del artículo 393 de la Constitución, es obligación del Estado prevenir y tipificar conductas reprochables en el sector privado, con el fin de proteger los bienes jurídicos y garantizar los valores constitucionales correspondientes. Por esta razón, el Derecho Penal sanciona la **conducta dolosa** que a cambio de un beneficio económico **indebido** afecta gravemente las relaciones económicas, financieras o comerciales, y que trascienden al interés público.

³² Por ejemplo, el artículo 233 de la Constitución establece que, para los delitos relacionados con actos de corrupción, la acción y la pena son imprescriptibles y que pueden ser juzgados aún sin la presencia de la persona procesada.

³³ Por ejemplo, la CIDH en el informe sobre la Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, párr. 94, menciona que “la práctica extendida del soborno es la figura más clara donde una **persona ya sea jurídica o individual, es parte del acto corrupto por definición**”.

53. Ahora bien, el delito de actos de corrupción en el sector privado (art. 320.1 COIP) se encuentra tipificado en la sección octava del COIP, dentro de los delitos económicos y es, como ya se ha descrito, de naturaleza **pluriofensivo**.³⁴ Es decir, la consumación de este delito afecta a más de un bien jurídico protegido y no solo a la esfera privada, sino que trascienden al interés público,³⁵ debilitan las instituciones y socaban los fundamentos de una sociedad democrática, la ética, la justicia, el desarrollo sostenible, el Estado de Derecho, entre otros.³⁶ Además, conforme se refirió previamente, el delito impugnado encuentra su justificación en la Constitución, puesto que el Estado debe garantizar a los ciudadanos a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción, combatir los actos de corrupción, el orden económico, la seguridad humana, la convivencia pacífica, promover una cultura de paz y prevenir la comisión de infracciones y delitos (art. 3.8, 83.8, 284.8, 335, 336 y 393 CRE). Adicionalmente, este delito fue tipificado en observancia a la obligación internacional dispuesta en la Convención contra la Corrupción.
54. Por lo dicho, la naturaleza pluriofensiva de los actos de corrupción en el sector privado reviste de una valoración de especial gravedad,³⁷ lo que valida que el Derecho Penal sea la rama idónea y eficiente para tutelar los bienes jurídicos protegidos descritos y sancionar este tipo de conductas lesivas que trascienden al interés público y afectan gravemente a la sociedad. En consecuencia, este hecho habilita al legislador para que, en aplicación del principio de libre configuración legislativa, configure los bienes jurídicos penalmente protegidos y tipifique las conductas penalmente reprochables sobre actos de corrupción privada. Si bien, pueden existir medidas en la vía civil o administrativa, estas acarrearán únicamente sanciones pecuniarias o indemnizaciones, que incluso dejan abierta la posibilidad de iniciar investigaciones e imponer sanciones penales que se deriven de las

³⁴ De igual manera, dentro del conjunto de delitos económicos, también se sanciona, por ejemplo, el agiotaje cuando se alce o baje el precio de la mercadería, con el fin de no venderlos sino por un precio determinado (art. 308 COIP). También se castiga el lavado de activos (art. 317 COIP) y la simulación de exportación o importación de bienes (art. 320 COIP). Estos delitos afectan gravemente no solo el curso de actividades económicas, financieras o comerciales, sino que también afectan al interés público; y, por ello, han sido sancionados por el Derecho Penal.

³⁵ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que “la corrupción se caracteriza por abuso o desviación del poder, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personas o para un tercero), y que debilita las instituciones de control tanto administrativas como judiciales”.

³⁶ En la sentencia 18-18-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 52, la Corte ha reconocido que los delitos pluriofensivos afectan a más de un bien jurídico protegido. Así, por ejemplo, al analizar el delito de lavados de activos determinó: “[...] la Corte recalca que la norma impugnada tiene como objetivo la prevención del delito de lavado de activos. La Corte ha sostenido que este delito tiene consecuencias profundas y sistemáticas para la sociedad, ya que afectan valores como el acceso a la justicia, la seguridad humana, la salud pública, el orden público y la convivencia pacífica. Este delito afecta a más de un bien jurídico protegido y es uno de los mayores flagelos contra la sociedad, por sus efectos en la economía, en la administración de justicia y la gobernabilidad de los Estados.

³⁷ COIP, artículo 22.- Conductas penalmente relevantes.- Son penalmente relevantes las acciones u omisiones que ponen en peligro o producen resultados lesivos, descriptibles y demostrables.

conductas que constituyan delitos, por ejemplo, el 25 inciso 4³⁸ y 72³⁹ de la LORCPM). De allí que, el Derecho Penal tiene un fin determinado y persigue diferentes objetivos desde la prevención, erradicación, protección de bienes jurídicos relevantes, hasta su sanción.⁴⁰

55. Por lo tanto, esta Magistratura concluye que el Derecho Penal podría ser la vía idónea y eficiente para proteger bienes jurídicos protegidos del tipo penal establecido en el artículo 320.1 del COIP; en virtud de la valoración especial de gravedad de este delito, de los valores que tienen un rango de protección reforzada en la Constitución y de las obligaciones internacionales establecidas en la Convención contra la Corrupción. Así como, en función del principio de libre configuración legislativa, presunción de constitucionalidad e *in dubio pro legislatore*, el control de constitucionalidad que realiza este Organismo no puede pasar por alto la deferencia que merece el órgano legislativo para configurar los bienes jurídicos penalmente protegidos, los comportamientos penales relevantes, el tipo y el modo de las sanciones penales que se tipifica en la norma impugnada.
56. Por todo lo expuesto, este Organismo no evidencia que la norma impugnada transgreda el principio de mínima intervención penal (art. 195 CRE) y tampoco el derecho a desarrollar actividades económicas (art. 66.15 CRE).

6.2 ¿Los párrafos primero y segundo del artículo 320.1 del COIP son contrarios al artículo 76 número 3 de la Constitución referente al principio de legalidad, dado que contendría elementos de tipo abierto sin que se establezca claramente lo que prohíbe o permite?

57. El principio de legalidad sancionatoria está previsto en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución, como una garantía del debido proceso. Este principio prevé:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 3.

³⁸ LORCPM, artículo 25.- Definiciones.- [...] Las sanciones impuestas a los infractores de la presente ley no obstan el derecho de los particulares de demandar la indemnización de daños y perjuicios que corresponda de conformidad con las normas del derecho común, así como la imposición de sanciones de índole penal, en caso de constituir delitos.

³⁹ LORCPM, artículo 72.- Responsabilidad penal.- Cuando la Superintendencia de Control del Poder de Mercado encontrare indicios de responsabilidad penal, notificará y enviará una copia del expediente a la Fiscalía General del Estado, para que inicien las investigaciones y acciones correspondientes, sin perjuicio de las sanciones administrativas que puedan imponerse en virtud de esta Ley.

⁴⁰ Así, por ejemplo, la Corte ha señalado que los procesos civiles y mercantiles –de forma general– tienen como objetivo la obtención de una compensación pecuniaria por el incumplimiento de obligaciones o los daños patrimoniales ocasionados. Mientras que, los procesos penales están conducidos a verificar el cometimiento de una infracción, determinar la responsabilidad de quién la haya cometido, y rehabilitar integralmente al responsable de dicha lesión, en atención a lo previsto en el artículo 201 de la Constitución. Sentencia 2706-16-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 21.

Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

58. Este Organismo ha determinado que este principio es:

trascendental para el funcionamiento de la institucionalidad democrática del Estado. Por un lado, implica que solo el órgano legislativo puede tipificar infracciones. Por otro, representa un límite al poder punitivo del Estado, ya que el juzgamiento de las infracciones y la aplicación de sanciones, solo es legítimo si se realiza conforme a las leyes preexistentes al acto imputado y si la sanción se encuentra prevista en la Constitución o la ley.⁴¹

59. En ese mismo sentido, esta Corte ha mencionado que este principio tiene una doble dimensión:

Por un lado, [tiene] una dimensión formal, que alude a la garantía de reserva de ley. Esta garantía demanda que las infracciones y sus sanciones consten por escrito en una norma con rango de ley (*lex scripta*) [...]. Por otra parte, [tiene] una **dimensión de carácter material**, que alude al *mandato de tipicidad*. Este mandato otorga a las personas previsibilidad y seguridad de que sus conductas solo podrán ser sancionadas por infracciones que se encuentran tipificadas de manera previa al acto imputado (*lex praevia*); a través de una **formulación clara y precisa** del injusto penal y su respectiva sanción (*lex certa*) y exclusivamente por aquellos supuestos establecidos de manera taxativa en la ley, sin que sea admisible una interpretación extensiva o aplicación analógica de los tipos penales y las penas (*lex stricta*)⁴² [énfasis añadido].

60. Ahora bien, puesto que los accionantes alegan la falta de claridad y ambigüedad de la conducta tipificada en la norma impugnada (art. 320.1 del COIP) –que tiene rango de ley–, el análisis se centrará en la dimensión material. En esta dimensión, el principio referido garantiza la aplicación acertada de la legalidad sancionatoria penal, puesto que se constituye en el cumplimiento del mandato que exige certeza (*lex certa*) en la formulación clara y precisa de la conducta penal así como en la sanción prevista para ella.⁴³ De allí que, este principio consiste en la técnica legislativa para formular el tipo penal y sus respectivas sanciones. En virtud de este principio, se obliga al legislador a delimitar con claridad y precisión la conducta punible y la sanción, para que sea el imperio de la ley el que castigue la conducta e imponga la pena, y no exista una discrecionalidad del juzgador al momento de determinar la punibilidad o no de la conducta y las sanciones a imponer. En otras palabras, se transgrede el principio de legalidad en su dimensión material cuando la norma penal no contiene una formulación clara y precisa de la conducta típica y de su sanción.

⁴¹ CCE, sentencia 1364-17-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 32.

⁴² CCE, sentencia 1364-17-EP/23, 21 de junio de 2023, párrs. 33.1 y 33.2.

⁴³ CCE, sentencia 106-20-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 58.

61. El delito impugnado (art. 320.1 COIP) se encuentra contenido en una norma penal, la cual se configura con una conducta típica prohibida (fundamento de hecho) y su respectiva sanción (consecuencia jurídica), que es el resultado de haber incurrido en tal conducta punible.⁴⁴ En el ámbito de la tipicidad, la norma penal está compuesta por dos elementos: objetivo y subjetivo. El primer elemento se refiere al aspecto externo de la conducta y está integrado por: (i) sujeto activo, (ii) sujeto pasivo, (iii) verbo rector, (iv) bien jurídico protegido, y (v) objeto material. Mientras que el segundo elemento implica a la parte interna –o elemento anímico– de la conducta y está conformado por el dolo, en sus distintos tipos, y la culpa.⁴⁵
62. Los accionantes alegaron que la norma impugnada es contraria al principio de legalidad; puesto que, en particular el párrafo primero y segundo de la norma impugnada establecen una conducta “ambigua, imprecisa y escueta” que no establece lo que se prohíbe o lo que se permite, por lo que un “sin número de conductas podrían ser objeto de la privación de la libertad para una persona”. Por lo expuesto, esta Corte verificará si las conductas previstas en el primer y segundo párrafo del tipo penal impugnado (at. 320.1 COIP) contienen una formulación clara y precisa de la conducta típica y de su sanción; y si, en verdad, existiría una imposibilidad de conocer lo que prohíbe dicha norma, lo que afectaría al principio de legalidad en su dimensión material.
63. Esta Corte considera oportuno reiterar que, conforme a lo citado en el párrafo 44 *supra*, el delito de actos de corrupción en el sector privado fue tipificado en observancia a la Convención contra la Corrupción. Así, el artículo 21 de la Convención determina dos modalidades de conductas punibles de este delito: corrupción privada activa y pasiva. Estas dos modalidades fueron recogidas en el primer y segundo párrafo del artículo 320.1 del COIP: (i) modalidad de corrupción privada **pasiva** (art. 320.1 párr. 1 COIP), y (ii) modalidad de corrupción privada **activa** (art. 320.1 párr. 2 COIP). Por estas consideraciones, el análisis sobre el principio de legalidad en su dimensión material se realizará conforme a los elementos objetivos y subjetivo de las dos modalidades por separado.
- (i) **Modalidad de corrupción privada pasiva (art. 320.1 párr. 1 COIP)**

64. La modalidad de corrupción privada pasiva, según el artículo 320.1 párr. 1 del COIP, consiste en:

⁴⁴ CCE, sentencia 18-18-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 23.

⁴⁵ CCE, sentencia 18-18-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 24.

El director, gerente general, administrador, ejecutivo principal, accionistas, socios, representantes legales, apoderados, asesores, auditores, abogados patrocinadores o cualquier empleado que ejerza **cargos de dirección** en una persona jurídica de derecho privado, organización no gubernamental, asociación, fundación, comité, incluidas las entidades irregulares, que intencionalmente **acepte, reciba o solicite donativos**, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o **beneficios económicos indebidos** u otro bien de orden material, **omita o cometa un acto** que permita **favorecerse** a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años, y multa de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en general [énfasis añadido].

65. De la norma transcrita, se pueden observar tanto los elementos objetivos y subjetivo del tipo penal. Sobre los **elementos objetivos** se observa:

65.1. Sujetos activos calificados: director, gerente general, administrador, ejecutivo principal, accionistas, socios, representantes legales, apoderados, asesores, auditores, abogados patrocinadores o cualquier empleado que ejerza cargos de dirección en una persona jurídica privada, organización no gubernamental, asociación, fundación, comité, incluidas las entidades irregulares.

65.2. Sujeto pasivo: el Estado ecuatoriano como el titular del orden económico en general.

65.3. Verbos rectores: **aceptar, recibir o solicitar** donativos (entre otros) o beneficios **económicos** indebidos; omitir o cometer un acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales. Por otra parte, si se llega a ejecutar el acto o no se realiza el acto debido en relación a sus funciones la pena se agrava, como lo establece el párrafo tercero del artículo 320.1 del COIP.

65.4. Bien jurídico protegido: el orden económico, lo que involucra la leal y transparente competencia en la contratación de bienes y servicios para asegurar el normal funcionamiento del mercado y desarrollo de la economía, entre otros.

65.5. Objeto material: donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o **beneficios económicos indebidos** u otro bien de orden material.

66. En cambio, el **elemento subjetivo** consiste en el **dolo** de quien **intencionalmente** acepte, reciba o solicite para que omita o cometa un acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales. Por otra parte, este

delito descarta la culpa, puesto que esta conducta solo es punible cuando se encuentra tipificada en el tipo penal, de conformidad con el artículo 27 del COIP.⁴⁶

67. Por lo expuesto, este Organismo observa que el párrafo primero del artículo 320.1 del COIP describe el elemento objetivo de la tipicidad, tales como sujeto activo, pasivo, verbo rector, bien jurídico protegido, objeto material y el elemento subjetivo –dolo–. De esta manera, se verifica que el delito se configura cuando:

67.1. El director, gerente general o cualquier empleado que ejerza cargos de dirección en una persona jurídica de derecho privado, entre otros, **intencionalmente acepte, reciba o solicite** donativos, o **beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos** u otro bien de orden material, entre otros.

67.2. Con el fin de **omitir o cometer un acto** que permita **favorecerse a sí mismo** o a **un tercero**, en el curso de actividades económicas financieras o comerciales.

68. De lo señalado, esta Magistratura considera que la formulación de la conducta penal es clara y precisa, ya que la norma impugnada sanciona la conducta penalmente relevante cuando el sujeto activo calificado acepte, reciba o solicite intencionalmente dádivas, contribuciones o beneficios económicos indebidos, con el fin de omitir o cometer un acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales. En este sentido, también debe entenderse que, cuando el párrafo 1 del artículo 320.1 del COIP se refiere a “otro bien de orden material”, estos bienes materiales también deben tener un origen indebido.

69. Por lo dicho, la claridad de la norma impugnada sobre la modalidad de corrupción pasiva también se verifica al contener todos los elementos necesarios del tipo penal: el elemento objetivo, como sujeto activo, pasivo, verbos rectores, bien jurídico protegido, objeto material; y, elemento subjetivo. Puesto que un tipo penal completo está configurado principalmente por estas categorías, el cual permite identificar la conducta típica (supuesto de hecho), y establece la consecuencia jurídica.

70. Así, se observa que el párrafo 1 del artículo 320.1 del COIP determina de forma clara y precisa la sanción cuando se incurre en la conducta reprochable, que consiste en la pena privativa de libertad de cinco a siete años, multa de quinientos a mil salarios básicos del

⁴⁶ COIP, artículo 27.- Culpa.- Actúa con culpa la persona que infringe el deber objetivo de cuidado, que personalmente le corresponde, produciendo un resultado dañoso. Esta conducta es punible cuando se encuentra tipificada como infracción en este código.

trabajador en general. Incluso en el párrafo tercero de la norma impugnada se establece de forma clara y precisa el elemento constitutivo agravante de la pena de siete a diez años

71. Por lo expuesto, este Organismo considera que la norma impugnada (art. 320.1 párr. 1 del COIP), no transgrede el principio de legalidad en su dimensión material (art. 76.3 CRE).

(ii) Modalidad de corrupción privada activa (art. 320.1 párr. 2 COIP)

72. La modalidad de corrupción privada activa, según el artículo 320.1 párr. 2 del COIP, establece como conducta penal la siguiente:

Será sancionada con la misma pena del párrafo anterior la persona que en **forma directa o indirecta, prometa, ofrezca o conceda** a directores, gerentes, administradores, ejecutivos principales, accionistas, socios, representantes legales, apoderados, asesores o cualquier empleado que ejerza cargo de dirección en una persona jurídica de derecho privado, organización no gubernamental, asociación, fundación, comité, incluid [sic] las entidades irregulares, donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o **beneficios económicos indebidos** u otro bien de orden material, con el fin de que como contraprestación, **faltando al deber inherente a sus funciones, omita o cometa un acto** que permita **favorecerse** a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales [énfasis añadido].

73. En la modalidad de corrupción privada activa se observan tanto los elementos objetivos y subjetivo. En cuanto a los siguientes **elementos objetivos** se constata:

73.1. Sujeto activo indeterminado: la “persona” en general.

73.2. Sujeto pasivo: el Estado ecuatoriano como el titular del orden económico en general.

73.3. Verbos rectores: prometer, ofrecer o conceder a directores, gerentes, entre otros, de una persona jurídica de derecho privado, entre otras, donativos, dadivas, beneficios inmateriales o **beneficios económicos indebidos**, entre otros, con la finalidad de que como contraprestación, **faltando a un deber inherente a sus funciones, omita o cometa un acto** que permita **favorecerse a sí mismo o a un tercero**, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales. Por otra parte, si se llega a ejecutar el acto o no se realiza el acto debido en relación a sus funciones la pena se agrava, conforme lo establece el párrafo tercero del artículo 320.1 del COIP.

73.4. Bien jurídico protegido: el orden económico, lo que involucra la leal y transparente competencia en la contratación de bienes y servicios para asegurar el normal funcionamiento del mercado y desarrollo de la economía, entre otros.

73.5. Objeto material: donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o beneficios económicos **indebidos** u otro bien de orden material.

- 74.** Por otro lado, el **elemento subjetivo –dolo–** se configura cuando una persona –de forma directa o indirecta– prometa, ofrezca a una persona con cargo de dirección en una persona jurídica privada, entre otras, **un beneficio económico indebido** con la finalidad de que como **contraprestación** y faltando a su deber inherente a sus funciones omita o cometa un acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales. Conforme se mencionó previamente, este delito descarta la conducta de culpa, conforme al artículo 27 del COIP.
- 75.** De lo expuesto, se puede observar que la modalidad de corrupción privada activa contiene los elementos objetivos de la tipicidad, tales como sujeto activo no calificado, sujeto pasivo, verbos rectores, bien jurídico protegido, objeto material y el elemento subjetivo -dolo-. Estos elementos permiten identificar de forma clara y precisa la conducta penalmente reproachable y su consecuencia jurídica -sanción-. Es decir, de la norma impugnada se observa que la modalidad activa se configura cuando cualquier persona que en forma directa o indirecta **prometa, ofrezca o conceda** al director, gerente general o cualquier empleado que ejerza cargos de dirección en una persona jurídica privada, entre otras, donativos, dádivas, presentes, promesas, beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos u otro bien de orden material, con la finalidad de que como contraprestación, faltando a un deber inherente de sus funciones, omita o cometa un acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales.
- 76.** En este sentido, también debe entenderse que, cuando el párrafo 2 del artículo 320.1 del COIP se refiere a “otro bien de orden material”, estos bienes materiales también deben tener un origen indebido.
- 77.** Así mismo, se verifica que el párrafo 2 del artículo 320.1 del COIP determina de forma clara y precisa la sanción de pena privativa de libertad de cinco a siete años, multa de quinientos a mil salarios básicos del trabajador en general e incluso, como se determinó anteriormente, el tercer párrafo de la norma artículo impugnada establece el elemento constitutivo agravante de la pena de siete a diez años.

78. En consecuencia, este Organismo no observa que el tipo penal (art. 320.1 párr.2 COIP) sea inconstitucional y contrario al principio de legalidad en su dimensión material (art. 76.3 CRE).

6.3 ¿El artículo 320.1 del COIP contraviene el artículo 76 número 6 de la Constitución, debido a que la sanción prevista en el tipo penal es contraria al principio de proporcionalidad sancionatoria al establecer una pena excesiva que afecta el derecho a la libertad?

79. El artículo 76 numeró 6 de la Constitución prevé el principio de proporcionalidad sancionatoria, en los siguientes términos: “La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”.

80. Esta Magistratura ha establecido que “en el plano normativo, la proporcionalidad exige que exista una adecuada correspondencia entre la sanción [...] y la conducta o categoría de conductas que se reprochan, para que esta no sea excesiva atendiendo a la gravedad de la infracción o innecesaria para la consecución de la finalidad de interés general perseguida por la regulación [...]”.⁴⁷ Además, ha señalado que “al configurar las normas en el ámbito penal, corresponde al legislador aplicar los criterios de proporcionalidad y racionalidad dado que estos permiten evaluar si la ley penal guarda armonía con la protección y garantía de los derechos constitucionales”.⁴⁸

81. Los accionantes en su demanda alegan que la pena prevista en la norma impugnada es desproporcionada, porque alcanza una pena privativa de libertad de hasta diez años y muchos de los actos de comercio estarían sujetos a sanciones que ponen en riesgo la libertad de quien lo realiza. Además, señalan que el legislador no justifica las razones por las que se debe reprimir las conductas tipificadas en la norma impugnada. Esta Magistratura previamente determinó que la norma impugnada no sanciona actividades económicas cotidianas y lícitas, y que su tipificación encuentra su fundamento en la Constitución y en una obligación internacional –Convención contra la Corrupción-. Por lo que se analizará exclusivamente sobre la proporcionalidad de las penas previstas.

82. Por ello, corresponde que esta Magistratura determine si las penas privativas y no privativas de libertad determinadas para las conductas tipificadas en el artículo 320.1 del COIP son una medida constitucionalmente proporcional. De allí que, se procederá a examinar las sanciones determinadas en la norma impugnada a partir del test de proporcionalidad en sus cuatro

⁴⁷ CCE, sentencias 106-20-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 68.

⁴⁸ CCE, sentencias 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 36 y 11-20-CN/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 23.

elementos conforme con el artículo 3 de la LOGJCC: a) fin constitucionalmente válido; b) idoneidad; c) necesidad; y, d) proporcionalidad propiamente dicha.⁴⁹

83. El análisis de proporcionalidad de una infracción penal suele partir por identificar el bien jurídico protegido en el tipo penal impugnado.⁵⁰ Al respecto, el bien jurídico protegido en las infracciones penales equivale al fin constitucionalmente válido, por lo que esta determinación se la realizará en el primer elemento del test.

a) Fin constitucionalmente válido: bien jurídico protegido en la infracción de actos de corrupción en el sector privado

84. Como ya se mencionó, la Constitución, en su artículo 3 número 8, prevé que son deberes primordiales del Estado “[g]arantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”. Además, la norma constitucional en su artículo 83 número 8 establece que son deberes de los ecuatorianos y ecuatorianas “administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción”. En consonancia, el artículo constitucional 284 número 8 prevé “[p]ropiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes”; y, los artículos 335 y 336 disponen que el Estado sancionará toda forma de perjuicio “a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos”; así como, “asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades”. Además, según la Convención contra la Corrupción también se protegen otros valores que también están recogidos en la Constitución como: la estabilidad institucional, la democracia, la ética, la justicia, el desarrollo sostenible y el Estado de Derecho.

85. Al respecto, la Corte observa que la infracción impugnada –primer y segundo párrafo– al ser un delito pluriofensivo⁵¹ pretende proteger como bien jurídico el orden económico, lo que involucra la leal y transparente competencia en la contratación de bienes y servicios para asegurar el normal funcionamiento del mercado y desarrollo de la economía (arts. 284.8, 335 y 336 CRE) y varios valores constitucionales. Por su parte, el inciso cuarto de la norma impugnada pretende también proteger como bien jurídico el patrimonio de la entidad (art.

⁴⁹ LOGJCC, artículo 3 numeral 2: “Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.

⁵⁰ CCE, sentencias 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 38; 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 114; 6-17-CN/19, 18 de junio de 2019, párr. 29.

⁵¹ Véase párr. 52 *supra*.

66.26 CRE). Por tal motivo, para garantizar los bienes jurídicos protegidos relevantes, el Estado ha previsto normas e impuesto diferentes sanciones para quienes la infrinjan mediante la tipificación de este delito.

86. Por lo dicho, las sanciones previstas para los sujetos que incurran en los actos de corrupción en el sector privado (art. 320.1 COIP), tienen como finalidad proteger una serie de fines constitucionalmente válidos. Por tal motivo, se verifica que se cumple el primer elemento del test de proporcionalidad.

b) Idoneidad

87. Respecto al criterio de idoneidad, esta Magistratura ha señalado que “corresponde verificar si, con respecto a la norma impugnada en cuestión, los medios adoptados se relacionan de forma adecuada o eficaz con el fin constitucional que persigue”, respetando la libertad de configuración del legislador.⁵² En palabras de la Asamblea Nacional, la norma impugnada resulta imperativa para “regular [...] los aspectos o circunstancias que pudieran considerarse indebidas en tal ejercicio [de las actividades económicas dentro del Estado ecuatoriano y sector privado], para garantizar [su] correcto desarrollo”. Bajo esta consideración y de conformidad con el artículo 284 número 8 de la Constitución, se permitiría un intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.⁵³
88. De lo expuesto, esta Corte considera que las penas previstas en la norma impugnada, que consisten en la pena privativa de libertad –de cinco a siete años y siete a diez años– y no privativa de libertad –multa de quinientos a mil salarios básicos–, contribuyen a proteger bienes jurídicos relevantes, como el orden económico, lo que involucra la leal y transparente competencia en la contratación de bienes y servicios para asegurar un normal funcionamiento del mercado y el desarrollo de la economía, y el derecho de propiedad. Asimismo, las penas previstas en la norma impugnada permiten disuadir y prevenir la comisión de aquellos actos punibles (art. 52 COIP)⁵⁴ que tienen consecuencia en la sociedad en general, pues también afecta los valores referidos que han recibido una valoración especial de gravedad en la Constitución y en la Convención contra la corrupción.

⁵² CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 113.

⁵³ CRE, artículo 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos: [...] 8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes. [...].

⁵⁴ COIP, artículo 52.- Finalidad de la pena.- Los fines de la pena son la prevención general para la comisión de delitos y el desarrollo progresivo de los derechos y capacidades de la persona con condena así como la reparación del derecho de la víctima.

89. En suma, se concluye que las medidas –privativas y no privativas de libertad– impuestas en la norma impugnada permiten alcanzar los fines constitucionales que persigue la norma. En consecuencia, se cumple con el segundo elemento del test.

c) Necesidad

90. El criterio de necesidad implica observar que el fin constitucionalmente válido no puede alcanzarse a través de una medida menos gravosa.⁵⁵ Del análisis efectuado hasta el momento, conviene recalcar que la norma impugnada al ser un delito pluriofensivo reviste una valoración especial de gravedad que sanciona las conductas punibles que afectan al orden económico, lo que involucra la leal y transparente competencia en la contratación de bienes y servicios para asegurar el normal funcionamiento del mercado y desarrollo de la economía, y el derecho de propiedad.
91. Así mismo, esta Corte observa que la infracción impugnada reviste de cierta valoración especial de gravedad que es recriminada socialmente, toda vez que implica actos que tienen consecuencias profundas y sistemáticas para toda la sociedad.⁵⁶ Pues, se afectan valores que tienen un rango de protección reforzada en la Constitución, como vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción, la democracia, la ética, la justicia, convivencia pacífica, entre otros.⁵⁷ De hecho, en virtud de la estimación de la gravedad de las conductas penalmente reprochables, la Constitución le otorga al órgano legislativo la potestad de realizar valoraciones político-criminales acerca de la gravedad de las infracciones, establecer los comportamientos que ameritan un tratamiento punitivo, así como imponer las sanciones y la graduación de las penas. De ahí que, la Corte ha señalado que la valoración de la gravedad de las conductas punibles es una facultad que forma parte del amplio marco de configuración legislativa en materia penal que tiene la Asamblea Nacional.⁵⁸ Por lo que, este Organismo considera que las valoraciones político-criminales acerca de la gravedad de la infracción impugnada se encuentra amparada por los deberes primordiales del Estado, como la prevención de graves delitos y la vida en una sociedad democrática y libre de corrupción (art. 3.8 CRE).
92. Adicionalmente, esta Corte considera que existen varias causas o factores que provocan la corrupción tanto en el sector público como privado, por ejemplo, la falta de regulación y supervisión adecuada por los entes de control, lo que aumenta la posibilidad de que se

⁵⁵ CCE, sentencia 18-18-IN/24, párr. 50.

⁵⁶ CCE, sentencia 69-21-IN/23, párr. 50.

⁵⁷ CRE, artículo 3 número 8.

⁵⁸ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 48.

consume la infracción y genere graves consecuencias corrosivas para la sociedad.⁵⁹ Por lo que, al establecer penas privativas y no privativas de libertad, como lo contempla la norma impugnada, conllevaría en mayor medida a lograr los fines constitucionales para prevenir, disuadir y erradicar la consumación del delito de actos de corrupción privada, así como también influye en la consumación de otros delitos como la delincuencia organizada, el terrorismo, entre otros.⁶⁰ Así mismo, hay que tomar en cuenta que el tipo penal de la norma impugnada es consecuencia de una obligación internacional establecida en la Convención contra la Corrupción. Todo ello, configura el deber de protección a los bienes jurídicos protegidos por parte del órgano legislativo y que se enmarcan en el amplio margen de configuración legislativa, principio de legitimidad democrática e *in dubio pro legislatore*. Por lo que, el análisis es deferente con el legislador en cuanto a la tipificación de los comportamientos penalmente reprochables y establecer sus sanciones.

93. En tal virtud, las sanciones establecidas en la norma impugnada son necesarias para alcanzar los fines constitucionalmente válidos previamente identificados, por lo que se cumple con el tercer elemento del test.

d) Proporcionalidad en sentido estricto

94. Finalmente, este criterio evalúa si la limitación de los derechos que genera las medidas cuestionadas resultan equivalente a los beneficios que reporta. Caso contrario, su aplicación sería desproporcional al generar una afectación mayor a dichos intereses jurídicos de orden superior.⁶¹ Los accionantes alegan que la norma impugnada no cumpliría con el principio de proporcionalidad, porque es “realmente amplia, lo cual podría significar un abuso de persecución” y que la pena sería desproporcionada en relación a otros delitos que protegen bienes jurídicos distintos, por ejemplo, el delito de tortura, lo cual no permite que sean comparados.
95. Al respecto, esta Magistratura recalca que la norma impugnada al ser un delito pluriofensivo tiene como objetivo y finalidad proteger bienes jurídicos y valores constitucionales que

⁵⁹ CIDH, en la resolución 1/18 mencionó que “la corrupción tiene múltiples causas y consecuencias y en su desarrollo participan numerosos actores, tanto estatales como entidades privadas y empresas y por ello se requiere el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla con el fin de garantizar los derechos humanos”.

⁶⁰ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, prefacio, p. 3 señala que: “La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y **permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana**”.

⁶¹ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 166.

tienen una protección reforzada en la Constitución (art. 3.8, 83.8, 284.8, 335, 336 y 66.26).⁶² A la vez tiene como objetivo la prevención y erradicación de las conductas de corrupción privada, pues tienen consecuencias profundas y sistemáticas que afectan a toda la sociedad en general. Así, esta Corte considera que la valoración de las conductas penalmente reprochables y adoptadas por la Asamblea Nacional están sujetas a consideraciones político-criminales, que incluyen valoraciones éticas, sociales, y están relacionadas con la trascendencia de los bienes jurídicos y el daño social ocasionado por su cometimiento, por lo que no exceden los límites constitucionales y el marco de configuración legislativa en materia penal.⁶³

96. Es decir, este Organismo considera que las sanciones impuestas –pena privativa de libertad de cinco a siete años y siete a diez años– y no privativa de libertad –multa de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en general– se enmarcan en los márgenes de configuración legislativa en materia penal y es proporcional en relación con los fines legítimos perseguidos. Pues, en virtud de los principios de legitimidad democrática e *in dubio pro legislatore*,⁶⁴ el control de constitucionalidad que realiza esta Magistratura no puede pasar por alto la deferencia que merece el órgano legislativo en la tipificación de las conductas penalmente relevantes, establecer sus consecuencias y determinar las sanciones establecidas en la norma impugnada, las cuales permiten prevenir y erradicar el delito de actos de corrupción en el sector privado.
97. Por tal motivo, se puede considerar que la protección de los bienes jurídicos protegidos y valores constitucionales referidos que se alcanza con las sanciones impuestas en la norma impugnada es mayor con los posibles efectos negativos en el derecho a la libertad de los presuntos infractores, sobre todo si se toma en cuenta que las conductas punibles establecidas en la norma impugnada no sancionan de ninguna forma actividades económicas, financieras o comerciales privadas que sean realizadas dentro del giro de negocio y en observancia al ordenamiento jurídico conforme se refirió previamente. Por lo tanto, se cumple con el cuarto elemento del test de proporcionalidad.
98. Por lo expuesto, esta Corte concluye que las penas privativas y no privativa de libertad establecidas en el artículo 320.1 del Código Orgánico Integral Penal no afecta el principio

⁶² CRE, artículo 3 número 8 prevé “[s]on deberes primordiales del Estado: [...] 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”. Por otra parte, en su artículo 83 número establece “[s]on deberes y responsabilidades de las ecuatorianas [...] 8. Administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción”.

⁶³ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 46.

⁶⁴ CCE, sentencia 69-21-IN/23, párr. 60.

de proporcionalidad, establecido en el artículo 76.6 de la Constitución, desechando así los argumentos esgrimidos en la demanda por los accionantes.

99. En conclusión, esta Corte establece que la norma impugnada no es contraria a la Constitución en los términos presentados en las demandas. En tal sentido, no corresponde la expulsión de la norma impugnada del ordenamiento jurídico, puesto que aquello es una medida de *ultima ratio* que procede ante la trasgresión de las normas fundamentales.
100. Finalmente, este Organismo considera necesario recalcar que la simple entrega de beneficios económicos en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales no configura *per se* la consumación del delito establecido en el artículo 320.1 del COIP. Pues, la Fiscalía debe demostrar la existencia de todos los elementos objetivos y subjetivo del tipo penal para demostrar la materialidad de la infracción y la responsabilidad del presunto infractor. Es decir, del análisis en abstracto del tipo penal contenido en el artículo 320.1 del COIP, se verificó que no es procedente que se responsabilice a una persona únicamente por la simple entrega de un beneficio, sino que su entrega, aceptación, promesa u ofrecimiento implica un beneficio económico indebido con el ánimo de que, como contraprestación, faltando al deber inherente a sus funciones, se omita o cometa un acto para favorecerse a sí mismo o a un tercero.

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **42-21-IN** y acumulado.
2. **Declarar** que los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 320.1 del Código Orgánico Integral Penal son constitucionales en los términos presentados en las demandas.
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 cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz; y, cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 42-21-IN/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto concurrente respecto de la decisión adoptada en la sentencia 42-21-IN/25, aprobada en la sesión de Pleno de 06 de febrero de 2025.
2. En el presente caso, la Corte Constitucional desestimó dos demandas de inconstitucionalidad en contra del artículo 320.1 del Código Orgánico Integral Penal, que tipifica el delito de “Actos de corrupción en el sector privado”, por identificar que la conducta sancionada en dicha infracción no era contraria a la mínima intervención penal, ni al derecho a desarrollar actividades económicas lícitas y legítimas; ni contradecía el principio de legalidad ni de proporcionalidad sancionatoria (“**sentencia de mayoría**”).
3. Para sustentar la constitucionalidad de la norma, la sentencia de mayoría reconoció que la tipificación y sanción de actos de corrupción del sector privado obedeció, entre otras cosas, a un compromiso internacional adquirido por el Estado ecuatoriano al ratificar la Convención contra la Corrupción de Naciones Unidas; así como la voluntad del constituyente en prevenir y sancionar cualquier forma de corrupción. De allí que, de acuerdo con la fundamentación de la sentencia de mayoría, la inclusión de la infracción en el catálogo criminal no es, *per se*, contrario a la mínima intervención penal, ni a las actividades económicas lícitas, ni tampoco a la proporcionalidad sancionatoria. Coincidió con este criterio de la sentencia de mayoría.
4. Mi concurrencia se enfoca en el análisis y conclusiones que este Organismo ofreció al analizar, principalmente, la claridad y precisión del tipo penal impugnado. Esto por cuanto en la sentencia de mayoría esta Magistratura concluyó que el tipo penal es lo suficientemente claro y desestimó la demanda, pero, en su desarrollo, sí encontró ciertos problemas en la técnica legislativa y sí terminó señalando cuál sería el sentido constitucional de la misma.
5. Así, por ejemplo:
 - 5.1. En los párrafos 68 y 76, la sentencia de mayoría aclaró que cuando se lean los incisos primero y segundo, respectivamente, deben entenderse que los bienes

“de orden material” también deben ser interpretados en el sentido que tienen un origen indebido, lo cual es contrario a la redacción del tipo penal.¹

- 5.2. Por otra parte, en el párrafo 100, aun cuando la conclusión de la Corte es afirmar que el tipo penal es claro y delimitado, la sentencia de mayoría se ve obligada a introducir un *disclaimer* que expone:

este Organismo considera necesario recalcar que la simple entrega de beneficios económicos en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales no configura *per se* la consumación del delito establecido en el artículo 320.1 del COIP. Pues, la Fiscalía debe demostrar la existencia de todos los elementos objetivos y subjetivo del tipo penal para demostrar la materialidad de la infracción y la responsabilidad del presunto infractor. Es decir, del análisis en abstracto del tipo penal contenido en el artículo 320.1 del COIP, se verificó que no es procedente que se responsabilice a una persona únicamente por la simple entrega de un beneficio, sino que su entrega, aceptación, promesa u ofrecimiento implica un beneficio económico indebido con el ánimo de que, como contraprestación, faltando al deber inherente a sus funciones, se omita o cometa un acto para favorecerse a sí mismo o a un tercero.

6. En otras palabras, sin desmerecer que la tipificación y sanción de actos que podrían configurar actos de corrupción privada no son, por sí solos, contrarios a la Norma Suprema, en mi criterio, la sentencia de mayoría incurre en una suerte de contradicción en su contenido al afirmar que la norma impugnada es clara y precisa, y por otra,

¹ COIP, artículo 320.1. La norma impugnada y analizada por la Corte señala textualmente:

Art. 320.1.- Actos de corrupción en el sector privado. - El director, gerente general, administrador, ejecutivo

principal, accionistas, socios, representantes legales, apoderados, asesores, auditores, abogados patrocinadores o cualquier empleado que ejerza cargos de dirección en una persona jurídica de derecho privado, organización no gubernamental, asociación, fundación, comité, incluidas las entidades irregulares, que intencionalmente acepte, reciba o solicite donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos u otro bien de orden material, omita o cometa un acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años, y multa de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en general.

Será sancionada con la misma pena del párrafo anterior la persona que en forma directa o indirecta, prometa, ofrezca o conceda a directores, gerentes, administradores, ejecutivos principales, accionistas, socios, representantes legales, apoderados, asesores o cualquier empleado que ejerza cargo de dirección en una persona jurídica de derecho privado, organización no gubernamental, asociación, fundación, comité, incluíd las entidades irregulares, donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos u otro bien de orden material, con el fin de que como contraprestación, faltando al deber inherente a sus funciones, omita o cometa un acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales.

Si los sujetos señalados en el primer y segundo párrafo, ejecutan los actos o no realizan el acto debido, serán sancionados con pena privativa de libertad de siete a diez años.

realiza consideraciones e interpretaciones para establecer, hacia la ciudadanía y los operadores de justicia:

que la norma impugnada no pretende sancionar indiscriminadamente actividades económicas, financieras o comerciales reguladas legalmente y que no encuentran una prohibición expresa en el ordenamiento jurídico, como lo alegaron los accionantes. Por lo contrario, la norma impugnada, en lo principal, pretende sancionar a ciertas personas que busquen intencionalmente obtener o aceptar un beneficio económico indebido en el ejercicio de las actividades económicas, comerciales o financieras que son ilegítimas y contrarias al ordenamiento jurídico, y que lesionan bienes jurídicos protegidos relevantes.

7. En mi criterio, la realización de interpretaciones conformes o condicionadas son mecanismos con los que cuenta este Organismo para evitar que una norma sea expulsada del ordenamiento jurídico, más aun considerando que dicha resolución es una de *ultima ratio*. Así, en mi opinión, la Corte pudo arribar a la misma decisión, sin expulsar del ordenamiento jurídico a la norma y estableciendo una interpretación que permita entender el tipo penal de forma clara, precisa, delimitada y, últimamente, constitucional, **pero debió hacerlo de forma expresa y directa** y no velada dentro del análisis de los problemas jurídicos.
8. En línea con la identificación de estas interpretaciones, y más allá de un examen de conveniencia que escapa del objeto de control de constitucionalidad que este Organismo debe realizar en una acción de inconstitucionalidad, estimo que la sentencia de mayoría debió, tanto con la finalidad de no expulsar la norma, como de definir cómo debe ser leído y entendido el tipo penal, **establecer con absoluta claridad** o: i) cuáles son los condicionamientos e interpretaciones realizadas; o ii) proponer expresamente la tipificación que debía ser leída del tipo penal de actos de corrupción en el sector privado. Así, desde mi criterio, la Corte pudo especificar que:

Cohecho pasivo en el ámbito privado (artículo 320.1 primer inciso) se deberá leer:

“El socio, representante legal, administrador, directivo, empleado o colaborador de una entidad mercantil o de una persona jurídica de derecho privado que por sí o por persona interpuesta, reciba, solicite o acepte un beneficio o ventaja no justificados de cualquier naturaleza, u ofrecimiento o promesa de obtenerlo, para sí o para un tercero, como contraprestación para favorecer indebidamente a otro en la adquisición o venta de bienes, mercancías, o en la contratación de servicios o en las relaciones comerciales, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años, y multa de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en general e inhabilitación especial para el ejercicio de industria o comercio por tiempo de uno a siete años”.

Cohecho activo en el ámbito privado (artículo 320.1 segundo inciso) se deberá leer:

“Será sancionado con la misma pena del párrafo anterior quien, por sí o por persona interpuesta, prometa, ofrezca o conceda a socio, representante legal, administrador, directivo, empleado o colaborador de una entidad mercantil o de una persona jurídica de derecho privado, un beneficio o ventaja no justificados, de cualquier naturaleza, para ellos

o para terceros, como contraprestación para que le favorezca indebidamente a él o a un tercero frente a otros en la adquisición o venta de bienes, mercancías, contratación de servicios o en las relaciones comerciales”.

9. En definitiva, coincido que el tipo penal de “Actos de corrupción en el sector privado” no tiene, automáticamente, la finalidad de sancionar cualquier actividad económica lícita, sino precisamente solo aquellas que: i) se dan en contraprestación de un beneficio indebido; ii) se haya procurado de forma dolosa de favorecer a una persona o grupo por sobre otro en el marco de una actividad económica-comercial y, por tanto, no es automáticamente inconstitucional. No obstante, no es menos cierto que la norma impugnada, como la misma sentencia de mayoría reconoce en su análisis, requirió de interpretaciones y condicionamientos que debieron ser expuestos, de tal manera que el análisis realizado por la Corte incida efectivamente en la lectura, interpretación y aplicación del tipo penal.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES



Firmado
digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 42-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 20 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 09:55; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 42-21-IN/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con el debido respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 42-21-IN/25 (“**sentencia**”), aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 06 de febrero de 2025, con fundamento en los artículos 92 de la LOGJCC y 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado por no estar de acuerdo con el razonamiento plasmado en ella, y por lo tanto con su decisión.
2. Dos grupos de accionantes presentaron dos demandas de inconstitucionalidad en contra del artículo 15 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción, mismo que fue agregado al Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”) en su artículo 320.1.¹ La sentencia plantea varios problemas jurídicos con sus respectivos subproblemas, en particular con relación a la posible vulneración de los siguientes derechos o principios constitucionales: (i) principio de mínima intervención penal y en consecuencia el derecho a desarrollar actividades económicas, (ii) principio de legalidad, (iii) principio de proporcionalidad y en consecuencia el derecho a la libertad. La sentencia termina por desestimar las

¹ Art. 320.1.- Actos de corrupción en el sector privado.- El director, gerente general, administrador, ejecutivo principal, accionistas, socios, representantes legales, apoderados, asesores, auditores, abogados patrocinadores o cualquier empleado que ejerza cargos de dirección en una persona jurídica de derecho privado, organización no gubernamental, asociación, fundación, comité, incluidas las entidades irregulares, que intencionalmente acepte, reciba o solicite donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos u otro bien de orden material, omita o cometa un acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años, y multa de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en general.

Será sancionada con la misma pena del párrafo anterior la persona que en forma directa o indirecta, prometa, ofrezca o conceda a directores, gerentes, administradores, ejecutivos principales, accionistas, socios, representantes legales, apoderados, asesores o cualquier empleado que ejerza cargo de dirección en una persona jurídica de derecho privado, organización no gubernamental, asociación, fundación, comité, incluíd (sic) las entidades irregulares, donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos u otro bien de orden material, con el fin de que como contraprestación, faltando al deber inherente a sus funciones, omita o cometa un acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales.

Si los sujetos señalados en el primer y segundo párrafo, ejecutan los actos o no realizan el acto debido, serán sancionados con pena privativa de libertad de siete a diez años.

[...]

demandas por considerar que no se desvirtuó la presunción de constitucionalidad de la norma impugnada.

3. En lo que sigue, fundamentaré los motivos que me hacen alejarme del razonamiento de la sentencia. En primer lugar, argumentaré que la sentencia no hizo un análisis adecuado del texto normativo impugnado para concluir que no sanciona indiscriminadamente conductas cotidianas y ordinarias. En segundo lugar, fundamentaré por qué pienso que la metodología empleada para evaluar la claridad del tipo penal cuestionado es equivocada, pues no es apta para cumplir con su cometido.

A. La sentencia debió analizar el primer subproblema jurídico sobre la base del texto de la norma y no sobre la base de su espíritu o de las razones que motivaron su emisión

4. El primer problema jurídico que plantea la sentencia tiene que ver con el principio de mínima intervención penal y con el derecho a desarrollar actividades económicas. Se pregunta si la norma impugnada, en vista de que supuestamente sanciona actividades económicas “lícitas y legítimas”, violenta el principio de mínima intervención penal y, como consecuencia de aquello, colisiona también con el derecho a desarrollar actividades económicas. Este problema jurídico fue dividido en dos subproblemas y el primero se planteó como sigue: “¿La norma impugnada sanciona indiscriminadamente actividades económicas cotidianas, lícitas y legítimas?”.
5. Antes de ilustrar mi desacuerdo con la resolución del problema jurídico, quiero hacer una reflexión sobre el planteamiento mismo del problema jurídico. Considero que plantear como problema jurídico si es que el COIP habría tipificado una conducta lícita es un error, toda vez que su sola tipificación es suficiente para que esa conducta adquiera el carácter de ilícita. La respuesta a esa pregunta nunca podría ser respondida satisfactoriamente. Por eso, pienso que el problema jurídico debió plantearse en el sentido de si la tipificación de esa conducta sanciona indiscriminadamente conductas que no deberían ser sancionadas, o algo por el estilo.
6. También estoy en desacuerdo con la resolución de problema jurídico. La sentencia, al responder este problema, empieza por citar los dos primeros párrafos de la norma impugnada. En adelante, explica que la Asamblea Nacional “estimó que el objetivo de la norma es ‘regular y sancionar’ las conductas privadas que propenden a la corrupción”, y que la misma Constitución contiene normas que pretenden luchar contra ella. Además, que el legislador “pretende evitar las prácticas de corrupción en el sector privado”, al ser ese un deber del Estado según el artículo 3.8 de la Constitución. Adicionalmente, la sentencia sostiene que el artículo impugnado “fue tipificado conforme a las disposiciones establecidas en la Convención de las Naciones Unidas

contra la Corrupción”, por lo que su tipificación responde a una obligación asumida por el Estado de adoptar medidas eficaces para la lucha contra la corrupción.

7. Así, por estimar que la lucha contra la corrupción es constitucionalmente legítima y porque la norma pretende luchar contra ella, y porque el artículo responde a una obligación asumida internacionalmente por el Estado ecuatoriano, la sentencia sostiene:

[E]sta Corte concluye que la norma impugnada no pretende sancionar indiscriminadamente actividades económicas, financieras o comerciales reguladas legalmente y que no encuentren una prohibición expresa en el ordenamiento jurídico. Por lo contrario, la norma impugnada, en lo principal pretende sancionar a ciertas personas que busquen intencionalmente obtener o aceptar un beneficio económico indebido (...).²

8. Termina por concluir que, por ser también la norma impugnada producto de una obligación asumida internacionalmente, “no se verifica una limitación o impedimento a las personas naturales o jurídicas del sector privado de ejercer las actividades económicas cotidianas, lícitas y legítimas dentro de su giro de negocio y que sean realizadas en observancia al ordenamiento”.
9. Estoy de acuerdo con que la corrupción en el sector privado debe ser castigada. Por supuesto que la corrupción, que tanto daño le hace al país, merece una especial atención por parte del *ius puniendi*. Lo que ocurre es que, para efectos de este análisis, no corresponde verificar *por qué* se sanciona la corrupción en el sector privado, sino *cómo*. Es por eso que no puedo estar de acuerdo con el razonamiento de la sentencia.
10. Lo que este problema jurídico exigía analizar era si efectivamente el texto del artículo penaba conductas que no deberían ser sancionadas. Es imprescindible que el enfoque del análisis se centre en el texto de la norma. No se le pide a la Corte que justifique cuál fue el fin con el que se publicó la norma. Tampoco es relevante para el análisis el fundamento de la norma o las razones por las cuales se publicó. Remitirse al fin de la norma antes que a su texto podría servir para hacer otro tipo de análisis, principalmente para realizar un test de proporcionalidad y determinar si la norma es idónea, necesaria y proporcional para garantizar tales fines. No obstante, no me parece pertinente acudir al espíritu de una norma con la finalidad de justificar que un delito cumple con el principio de legalidad.
11. Es que la imposición de una sanción sobre la base de un delito tipificado no exige a la autoridad judicial remitirse a su espíritu o intención. Lo que una jueza o un juez verifica para imponer la sanción es el texto de la norma y a través de una lectura

² CCE, sentencia 42-21-IN/25, 06 de febrero de 2025, párr. 48.

restringida, estricta y particularmente prudente. Es perfectamente posible que la norma sancione conductas que no *pretendía* sancionar, porque el fundamento para la imposición de la condena está en su texto y sería irrazonable que un juez o una jueza aplique una sanción sobre la base de lo que considera, acaso especula, que fue el fin del legislador al tipificar esa conducta como delictual.

12. La sentencia afirma que “la norma impugnada encuentra su fundamento en los deberes primordiales del Estado”.³ También, que la norma “es consecuencia de obligaciones internacionales asumidas por el Estado”.⁴ Que, al ser parte de una obligación internacional, “el delito impugnado reviste de cierta valoración especial de gravedad, toda vez que tiene consecuencias profundas en la sociedad, en el orden económico y es uno de los mayores flagelos que genera graves problemas (...)”. En el mismo sentido alega que la norma impugnada “no pretende sancionar indiscriminadamente actividades económicas”, pues “en lo principal pretende sancionar a ciertas personas que busquen intencionalmente obtener o aceptar” beneficios ilegítimos.⁵
13. El subproblema jurídico estaba dirigido a verificar si la norma **efectivamente** sanciona indiscriminadamente conductas ordinarias y cotidianas que no deberían estar sancionadas. Esa pregunta no fue respondida a través del análisis de la Corte. El análisis de una acción pública de inconstitucionalidad debe centrarse en la compatibilidad del texto de la norma impugnada con la Constitución, dejando de lado consideraciones como el espíritu de la norma o las razones que motivaron su emisión.
14. Esto es tanto más cierto en la medida en que la Corte Constitucional no es la intérprete auténtica de la ley y solo con mucha prudencia debería referirse a su intención o espíritu.⁶ El mismo Código Civil dispone en su artículo 7.1, con ocasión de la interpretación judicial de la ley, que “[c]uando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu”.⁷
15. En mi criterio, en lugar de justificar la constitucionalidad de la norma sobre la base de su supuesto espíritu y de las razones que motivaron su emisión, la sentencia debió hacerse cargo del texto de la norma y sobre esa base definir si efectivamente sancionaba indiscriminadamente conductas ordinarias y cotidianas, al punto que tales sanciones podrían ser incompatibles con los derechos consagrados en Constitución.

³ CCE, sentencia 42-21-IN/25, 06 de febrero de 2025, párr. 46.

⁴ CCE, sentencia 42-21-IN/25, 06 de febrero de 2025, párr. 47.

⁵ CCE, sentencia 42-21-IN/25, 06 de febrero de 2025, párr. 48.

⁶ Esta prudencia debe ser ejercida por la Corte incluso para interpretar la Constitución, pues si bien la Corte es su máxima intérprete, no es su intérprete auténtica (como comúnmente se dice y se cree). La interpretación auténtica de la Constitución está reservada para una entidad que naturalmente no le sobrevivió a su creación: la Asamblea Constituyente

⁷ Este criterio de interpretación debe ser aplicado a la ley y no a la Constitución, que tiene sus propias directrices de interpretación.

B. Desglosar los elementos del tipo penal no es garantía de que la norma efectivamente sea clara y cumpla el principio de legalidad

16. Uno de los cargos planteados por los accionantes acusaba a la norma de tener un tipo penal abierto que no brinda certeza acerca de qué conductas son penalizadas o no. La sentencia, en la sección 6.2, se preguntó si el artículo impugnado es contrario al principio de legalidad, toda vez que contendría “elementos de tipo abierto sin que se establezca claramente lo que prohíbe o permite”.
17. Para responder al problema, la sentencia hace dos desgloses distintos, uno para cada modalidad de corrupción en el sector privado. La sentencia identifica y clasifica los elementos del tipo penal tanto para el supuesto de la corrupción pasiva en el sector privado, así como para el supuesto de la corrupción activa en el sector privado. Así, para cada una, identifica los elementos objetivos del tipo penal (sujeto activo, sujeto pasivo, verbos rectores, bien jurídico protegido, objeto material) y también el subjetivo (dolo).
18. Sobre esa base, concluye sobre la modalidad pasiva de corrupción que “la claridad de la norma impugnada sobre la modalidad de corrupción pasiva también se verifica al contener todos los elementos necesarios del tipo penal”.⁸ Y, sobre la modalidad activa, concluye que “[e]stos elementos permiten identificar de forma clara y precisa la conducta penalmente reprochable y su consecuencia jurídica”.⁹
19. Estoy en desacuerdo con este abordaje. Como explicaré, me parece que la metodología para hacer este análisis fue equivocada.
20. Un irrestricto respeto del principio de legalidad sancionatoria es crucial para un sano desenvolvimiento de la justicia. Este principio se encuentra reconocido como una garantía del debido proceso en el artículo 76 numeral 4 de la Constitución. Así, la Constitución se manifiesta en el sentido de que “[n]adie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley”.
21. La Corte Constitucional ha enfatizado en la importancia de este principio, pues “representa un límite al poder punitivo del Estado, ya que el juzgamiento de las infracciones y la aplicación de sanciones, solo es legítimo si se realiza conforme a leyes preexistentes al acto imputado y si la sanción se encuentra prevista en la

⁸ CCE, sentencia 42-21-IN/25, 06 de febrero de 2025, párr. 69.

⁹ CCE, sentencia 42-21-IN/25, 06 de febrero de 2025, párr. 75.

Constitución o la ley”.¹⁰ La dimensión material de este principio tiene, dentro de sus componentes, a aquel que consiste en que la norma que tipifica una sanción debe tener “una formulación clara y precisa del injusto penal y su respectiva sanción”, conociéndose esta garantía como la de la *lex certa*.¹¹

22. Las personas, incluso asumiendo que conocen la ley, deben tener una absoluta certeza sobre qué conductas son sancionadas y qué conductas no lo son. Esto adquiere una relevancia especial en materia penal en vista de que lidia directamente con la libertad. Es fundamental que el texto que tipifica un delito esté redactado de tal manera que a la ciudadanía, y a la autoridad judicial, no les quede duda acerca de qué conductas exactamente están prohibidas.
23. Al resolver este problema jurídico, la sentencia sugiere que el tipo penal sí es claro en virtud de que sí es posible identificar todos los elementos del tipo penal. Lo que ocurre es que, en mi criterio, la posibilidad de identificar todos los elementos objetivos y el elemento subjetivo del delito **no es garantía de su claridad y tampoco sirve necesariamente para erradicar una excesiva discreción judicial**. Esta discreción judicial es particularmente indeseable en el ámbito penal, toda vez que la aplicación de sanciones no admite ningún tipo de analogía y debe ser únicamente de *ultima ratio*.
24. Piénsese, hipotéticamente, en un delito que consista en realizar actos que atenten contra la decencia pública. Para ilustrar mi punto, presento un ejemplo hipotético de un tipo penal que, a pesar de poder ser desglosado, sigue siendo ambiguo:

Tabla 1: Ejemplo hipotético

Categoría	Descripción
Elementos objetivos	
Sujeto activo	Cualquier persona (<i>delito común</i>).
Sujeto pasivo	La sociedad en general (<i>como destinataria de las normas de decencia pública</i>).
Verbo rector	Realizar.
Bien jurídico protegido	La decencia pública.
Objeto material	Los “actos” realizados.
Elemento subjetivo	
Dolo	La intención consciente de realizar actos que atenten contra la decencia pública.

*La presente tabla es de mi autoría y solo tiene fines didácticos para ilustrar el desglose de la norma hipotética.

¹⁰ CCE, sentencia 1364-17-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 32.

¹¹ CCE, sentencia 1364-17-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 33.

25. En mi criterio, desglosar los elementos del tipo penal no resuelve la falta de claridad normativa. La imprecisión persiste, pues **el problema no es tanto la identificación de los elementos, sino que la norma carece de parámetros objetivos suficientes para delimitar su alcance y aplicación**. En el ejemplo hipotético: ¿Qué es un acto que atente contra la decencia pública? ¿Qué es la decencia pública? La discrecionalidad judicial no se reduce, y la aplicación del tipo penal sigue siendo potencialmente arbitraria.
26. Esto no significa que se le está exigiendo al legislador prever absolutamente todos los escenarios de corrupción en el sector privado que podrían ocurrir. No se trata de eso. Una norma jamás podrá prever las distintas prácticas de corrupción que se le ocurran a una persona, sea en el ámbito público o en el privado. No obstante, en virtud del principio de legalidad, de la lectura de la norma debe ser posible determinar con absoluta claridad qué tipo conductas están prohibidas y cuáles están permitidas. En el ámbito penal, para esos efectos, el objetivo de la norma no es lo relevante, toda vez que en el momento en el que un juez aplica un delito e impone su sanción debe hacerlo sobre una lectura textual y restringida del mismo, sin acudir a su esencia, a su espíritu o a lo que el legislador pretendió en su fuero interno sancionar.
27. En el presente caso, estimo que efectivamente el artículo impugnado carece de parámetros objetivos suficientes para delimitar su alcance. Por ejemplo, el primer párrafo de la norma establece que, para que se configure el delito, el director, gerente general (o en general el empleado que ejerza cargos de dirección), debe aceptar, recibir, o solicitar, entre otros, “beneficios económicos indebidos”. ¿Qué es un beneficio económico indebido? ¿Con indebido se refiere a que otra norma debe ser transgredida? ¿Con indebido debe entenderse ilícito? ¿Acaso con indebido se hace alusión al cuasicontrato de pago indebido en el sentido de que se recibió un pago sin una obligación jurídica de por medio que lo justifique? No veo que eso sea claro, más allá de que se lo enliste como uno de los elementos objetivos del tipo penal.
28. Me parece incoherente, además, que por un lado la sentencia estime necesario aclarar ciertos aspectos de la norma, y por otro concluya que es clara, al punto de no infringir el principio de legalidad. De ser clara la norma, considero que no hacía falta hacer precisiones adicionales. Por ejemplo, no una sino dos veces distintas explica que este delito solo puede ser doloso y no culposo.¹² También hace la precisión de que los otros bienes de orden material “también deben tener un origen indebido”¹³, pese a que es una conclusión que no parece desprenderse textualmente de la norma. Me parece contradictorio que por un lado afirme que la norma es clara y por otro haga ciertas puntualizaciones sobre su texto.

¹² CCE, sentencia 42-21-IN/25, 06 de febrero de 2025, párrs. 66 y 74.

¹³ CCE, sentencia 42-21-IN/25, 06 de febrero de 2025, párr. 68.

29. Es oportuno insistir en que el artículo 7 del Código Civil dispone que “[c]uando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu”. Sin embargo, y pese a que la sentencia afirma que la norma es clara, recurrió al espíritu de la norma para resolver el primer problema jurídico. Lo encuentro contradictorio, pues no sería necesario acudir al espíritu de una norma si es que fuera efectivamente clara.
30. Por lo expuesto, considero que la sentencia no hace un ejercicio metodológicamente propicio para verificar la claridad de la norma y por tanto su compatibilidad con el principio de legalidad. Desglosar los elementos del tipo penal no garantiza su claridad, y la claridad de la norma es un requisito fundamental para garantizar un irrestricto respeto al principio de legalidad sancionatoria. Estimo contradictorio, asimismo, que la sentencia haya hecho varias precisiones sobre el artículo, resultado de su propia interpretación del texto, después de haber afirmado que la tipificación del delito era clara.
31. En resumen, respetuosamente manifiesto mi desacuerdo con la sentencia por dos motivos: (i) me parece que fundamentar la decisión en que el artículo no sanciona conductas cotidianas indiscriminadamente sobre la base de qué es lo que pretende y sobre la base de qué motivó su emisión, es un error, y que ese no es el ejercicio que exige un control abstracto de constitucionalidad; y, (ii) considero, también, que desglosar los elementos del tipo penal no es un ejercicio metodológicamente fértil para justificar su claridad.
32. En conclusión, considero que la Corte Constitucional debió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad, garantizando que las normas penales no sean una barrera para el desarrollo económico ni un pretexto para la discrecionalidad judicial. Al no hacerlo, la sentencia no solo pone en riesgo principios y derechos constitucionales, sino que desincentiva la inversión y el crecimiento en un contexto económico que ya enfrenta múltiples desafíos. Por los motivos que anteceden, expreso mi disenso.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN

Daniela Salazar Marín

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 42-21-IN y acumulados fue presentado en Secretaría General el 13 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:47; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 42-21-IN/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo voto salvado a la sentencia 42-21-IN/25, emitida en sesión ordinaria del día 06 de febrero de 2025, con base en las siguientes razones de disidencia:

Principio de mínima intervención penal

2. El proyecto de mayoría efectúa afirmaciones dirigidas a sostener la supuesta idoneidad y necesidad del tipo penal descrito en el artículo 320.1 del COIP. Entre estas afirmaciones, destaca una en la que se indica que “el Derecho Penal sería *prima facie* el instrumento más idóneo y eficiente para sancionar actividades económicas ilícitas y contrarias al ordenamiento jurídico, que afecten gravemente un bien jurídico protegido especialmente valioso en una sociedad”, y para asegurar “la leal y transparente competencia en la contratación de bienes y servicios para asegurar el normal funcionamiento del mercado y desarrollo de la economía, y el derecho de propiedad”.¹
3. Al respecto, quien suscribe este voto razonado considera pertinente recordar que de conformidad con la jurisprudencia constitucional el Derecho Penal se encuentra regido por un principio de mínima intervención, el cual engendra dos consecuencias, a saber: (i) la primera, referente al ámbito de acción del Derecho Penal, y (ii) la segunda, concerniente a la proporcionalidad de las medidas punitivas. En lo que respecta al ámbito de acción del Derecho Penal, el principio de mínima intervención establece que las instituciones del sistema penal, solamente podrán activarse luego de verificarse que no existen otras ramas del Derecho y otras vías procesales más o igual de idóneas y eficientes que las del Derecho Penal para tutelar el bien jurídico lesionado. Por su parte, en lo relativo a la proporcionalidad de las medidas punitivas, el principio de mínima intervención penal, manda que todas las medidas que tengan como efecto restringir la libertad de las personas procesadas o sentenciadas, o limitar otro tipo de derechos humanos, sean idóneas, necesarias y proporcionales.²
4. Así las cosas, si se parte del hecho de que el proyecto de mayoría alude a que el bien jurídico protegido por el tipo penal *in examine*, sería “el orden económico, lo que involucra la leal y transparente competencia en la contratación de bienes y servicios

¹ CCE, sentencia 42-21-IN/25, 6 de febrero de 2025, párr. 38 y 90.

² CCE, sentencia 2706-16-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 23.

para asegurar el normal funcionamiento del mercado y desarrollo de la economía, entre otros”;³ resulta necesario dejar por sentado que en el sistema jurídico ecuatoriano existe un rama del Derecho, con desarrollo normativo y estructura institucional que precisamente se encarga de salvaguardar el bien jurídico que la decisión mayoritaria consiga al Derecho Penal; con esto, la Ley Orgánica de Regulación y Control de Poder de Mercado, en su artículo 2, define a su ámbito de aplicación al tenor de lo que sigue:

Art. 2.- Ámbito.- Está sometido a las disposiciones de la presente Ley todo ente que lleve a cabo, actual o potencialmente, actividades económicas, independientemente de su forma jurídica o modo de financiación; es decir, están sometidos a la presente Ley todos los operadores económicos, sean estos personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, con o sin fines de lucro, nacionales o extranjeras, que realicen actividades económicas, actual o potencialmente, en todo o en parte del territorio nacional, así como aquellos que las realicen fuera del país en la medida en que éstas produzcan o puedan producir efectos en el territorio ecuatoriano.

Entre otras, se entenderá por actividad económica a toda actividad de intercambio de bienes y/o servicios dentro del mercado, cualquiera que sea su forma o denominación, incluso aquellas que realizan las entidades del Estado a través de la contratación pública u otros medios.

Las conductas o actuaciones en que incurriere un operador económico serán imputables a él y al operador que lo controla cuando el comportamiento del primero ha sido determinado por el segundo, demostrándose que actúan como una sola entidad económica. La presente Ley persigue la promoción y protección de la competencia con base en méritos, buscando el bienestar general por medio de la eficiencia económica.

5. Adicionalmente, en un plano orgánico, la ley orgánica *ibídem* estatuye a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado a la cual le otorga múltiples facultades para regular, controlar y sancionar las conductas de los operadores económicos. Así, en su artículo 37 establece:

Art. 37.- Facultad de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado.- Corresponde a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentar la competencia; la prevención, investigación, conocimiento, corrección, sanción y eliminación del abuso de poder de mercado, de los acuerdos y prácticas restrictivas, de las conductas desleales contrarias al régimen previsto en esta Ley; y el control, la autorización, y de ser el caso la sanción de la concentración económica.

La Superintendencia de Control del Poder de Mercado tendrá facultad para expedir normas con el carácter de generalmente obligatorias en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales y las regulaciones expedidas por la Junta de Regulación.

6. Bajo esta lógica, en concordancia con lo ha señalado la Corte Constitucional en materia de mínima intervención penal, el voto de mayoría de la sentencia 42-21-IN/25 previo a decantarse por el Derecho Penal como la herramienta con mayor idoneidad para

³ CCE, sentencia 42-21-IN/25, 6 de febrero de 2025, párr. 65.4 y 73.4.

controlar las dinámicas de los operadores económicos y garantizar el equilibrio y transparencia del mercado, debió realizar de manera expresa un ejercicio de comparación entre el sistema penal y la normativa administrativa de regulación de mercado, con el objetivo de comprobar cuál podía “(a) tutelar de una forma más eficiente y oportuna al bien jurídico protegido, (b) reparar integralmente los derechos de la víctima y (c) aportar a la rehabilitación social del presunto transgresor- en caso de que lo necesitare-”.⁴

7. En este orden, a criterio de la jueza que suscribe este voto salvado, de haberse realizado el antedicho ejercicio comparativo se habría concluido que las normas e instituciones derivadas de la Ley Orgánica de Regulación y Control de Poder de Mercado revestían los mecanismos con mayor aptitud, necesidad y proporcionalidad para la tutela del bien jurídico *in comento*; particularmente, teniendo en cuenta el carácter técnico, holísticos y transversal de las instituciones administrativas encargadas del control del abuso del poder de mercado, las prácticas monopólicas y la competencia desleal.

Extralimitación del mandato normativo contenido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

8. Quien suscribe no puede desconocer que el Ecuador es Estado parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; instrumento internacional en cuyo artículo 21 se sanciona:

Artículo 21. Soborno en el sector privado.

Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales:

- a) **La promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta**, a una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, **de un beneficio indebido** que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar;
- b) **La solicitud o aceptación, en forma directa o indirecta**, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, **de un beneficio indebido** que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar.

9. No obstante, se puede observar que el mandato contenido en esta Convención restringe la conducta reproachable a: la promesa, el ofrecimiento, la concesión, la solicitud o la aceptación, en forma directa o indirecta de un beneficio indebido. A *contrario sensu* de esto, el artículo 320.1 del COIP no respetó el acotamiento instrumentalizado por las Naciones Unidas, sino que extendió la punición a otras conductas que no tienen ninguna relevancia penal, incluyendo prácticamente a cualquier sujeto que pueda

⁴ CCE, sentencia 2706-16-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 26.

calificarse como un operador económico. En este sentido, el tipo penal aludido sanciona al director, gerente general, administrador, ejecutivo principal, accionistas, socios, representantes legales, apoderados, asesores, auditores, abogados patrocinadores o cualquier empleado que ejerza cargos de dirección en una persona jurídica de derecho privado, organización no gubernamental, asociación, fundación, comité, incluidas las entidades irregulares, que intencionalmente acepte, reciba o solicite donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales u otro bien de orden material,⁵ y no únicamente a los que obtengan un beneficio indebido.

10. Lo descrito permite evidenciar que la norma analizada criminaliza dinámicas de contratación sin ningún tipo de relevancia en materia penal, y que de hecho son naturales de las figuras contractuales bilaterales y onerosas cobijadas por el Código Civil, el Código Mercantil y demás leyes especiales del Derecho Privado, como la simple oferta y aceptación de un bien material o derecho.
11. Esto último, contraria inclusive los propios principios del Código Orgánico Integral Penal, el cual ha determinado que “[s]on penalmente relevantes las acciones u omisiones que ponen en peligro o producen resultados lesivos, descriptibles y demostrables”.⁶ De ahí que, dado que mayoría de figuras descritas en el tipo penal del artículo 320.1 del COIP responden al tráfico comercial ordinario, sin implicar lesión alguna de un bien jurídico, debieron ser excluidas de penalización.
12. Por los argumentos expuestos presentamos este voto salvado a la sentencia de mayoría.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ



Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁵ COIP, artículo 320.1.

⁶ COIP, artículo 22.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 42-21-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 18 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 13:49; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueces:** Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce**SENTENCIA 42-21-IN/25****VOTO SALVADO****Jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce****1. Antecedentes**

1. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 6 de febrero de 2025 aprobó la sentencia 42-21-IN/25 que analizó las demandas de acción pública de inconstitucionalidad propuestas por los señores Miguel Ángel González Guzmán, Pablo Zambrano Albuja, Carlos Repetto Carrillo y Felipe Ribadeneira (causa 41-21-IN) y Esteban Fassel Jaramillo Salcedo, Erika Alessandra Ramos Armas, Rossana Lizeth Torres Rivera y Bárbara Brenda Terán Picconi (causa 5-22-IN). Las demandas se presentaron en contra del artículo 320 numeral 1 del COIP (“**norma impugnada**”).
2. Con respeto a la decisión de mayoría, desarrollamos el presente voto salvado por cuanto discrepamos con el análisis de constitucionalidad de los principios de legalidad y de mínima intervención. En este sentido, desarrollaremos nuestro criterio sobre la norma impugnada y porque contraviene los principios referidos.

2. Análisis**2.1. Sobre el principio de legalidad y el artículo 320 numeral 1 del COIP**

3. Los accionantes alegan que la norma impugnada es incompatible con los artículos 76, numeral 3 y 82 de la Constitución ya que contiene elementos de tipicidad abiertos, imprecisos y escuetos cuya consecuencia jurídica podría devenir en la privación de libertad.
4. Para responder al cargo, la decisión de mayoría disgrega la norma consultada, analiza los elementos objetivos y subjetivo y determina lo siguiente:

Modalidad de corrupción privada pasiva

El director, gerente general o cualquier empleado que ejerza cargos de dirección en una persona jurídica de derecho privado, entre otros, **intencionalmente acepte, reciba o solicite** donativos, o **beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos** u otro bien de orden material, entre otros.

Con el fin de **omitir o cometer un acto** que permita **favorecerse a sí mismo** o a **un tercero**, en el curso de actividades económicas financieras o comerciales.

Modalidad de corrupción privada activa

La modalidad activa se configura cuando cualquier persona que en forma directa o indirecta **prometa, ofrezca o conceda** al director, gerente general o cualquier empleado que ejerza cargos de dirección en una persona jurídica privada, entre otras, donativos, dádivas, presentes, promesas, beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos u otro bien de orden material, con la finalidad de que como contraprestación, faltando a un deber inherente de sus funciones, omita o cometa un acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales. (Énfasis pertenece al original)

5. Con base en los argumentos expuestos, la decisión de mayoría afirma que la enunciación del tipo penal “otro bien de orden material debe entenderse de origen indebido”. Empero, concluye que “el tipo penal no es inconstitucional [ni] contrario al principio de legalidad en su dimensión material”. Es decir, aclara el tipo penal por ser ambiguo pero declara que no afecta el principio de legalidad, lo cual a nuestro criterio resulta contradictorio.
6. No obstante de ello, es preciso señalar que la sentencia 1364-17-EP/23, estableció que el principio de legalidad en su dimensión material garantiza a las personas una formulación clara y precisa del injusto penal a fin de evitar una interpretación extensiva y/o interpretación analógica del tipo penal. En consecuencia, una actuación legislativa contraria a lo referido inobserva este principio.
7. Ahora bien, la norma consultada tipifica el delito de actos de corrupción en el sector privado en los siguientes términos:

Actos de corrupción en el sector privado.- El director, gerente general, administrador, ejecutivo principal, accionistas, socios, representantes legales, apoderados, asesores, auditores, abogados patrocinadores o cualquier empleado que ejerza cargos de dirección en una persona jurídica de derecho privado, organización no gubernamental, asociación, fundación, comité, incluidas las entidades irregulares, que intencionalmente **acepte, reciba o solicite donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos u otro bien de orden material, omita o cometa un acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales**, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años, y multa de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en general.

Será sancionada con la misma pena del párrafo anterior la persona que en forma directa o indirecta, **prometa, ofrezca o conceda** a directores, gerentes, administradores, ejecutivos principales, accionistas, socios, representantes legales, apoderados, asesores o cualquier empleado que ejerza cargo de dirección en una persona jurídica de derecho privado, organización no gubernamental, asociación, fundación, comité, incluidas las entidades irregulares, **donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios**

inmateriales o beneficios económicos indebidos u otro bien de orden material, con el fin de que como contraprestación, faltando al deber inherente a sus funciones, omita o cometa un acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero, en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales. (Énfasis agregado)

8. De la norma impugnada, colegimos que contiene varios verbos rectores tanto en su modalidad activa como en la pasiva y determina como objeto material del tipo penal a una serie de criterios como donativos, dádivas, presentes, rentas, intereses, u otro bien de orden material que no tienen la calificación de indebidos y no pueden ser entendidos de aquella forma pues la conjunción disyuntiva “o” sólo le da la categoría de indebido al beneficio económico. Dicho esto, entendemos que la norma impugnada prevé conductas lícitas que son conducentes para una transacción civil o mercantil y que por no encajar en la definición de una conducta penalmente relevante no son objeto de una sanción penal, sin embargo, podrían entenderse como actos punibles a la luz de la norma impugnada. Partiendo de la interpretación al tipo penal, se llega a la anterior conclusión, aun cuando ello, de conformidad con el artículo 13, numeral 3 del COIP se encuentra prohibido; esto es la aplicación de una lógica extensiva. En consecuencia, para que el operador jurisdiccional aplique la norma deberá incurrir en la prohibición referida y con ello, menoscabará el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad en su dimensión material.
9. En el mismo contexto, el segundo párrafo de la norma impugnada hace alusión “al deber inherente de sus funciones” sin que de esta norma o de otras disposiciones del COIP se desprenda su significado. Sin duda, este elemento indeterminado genera ambigüedad en la norma e impide que la determinación del hecho se ajuste a la hipótesis del tipo penal de forma exacta y que, ello genere problemas de subsunción. Lo dicho, devendría en un problema para el administrador de justicia al momento de resolver sobre la responsabilidad de quien es procesado bajo el tipo penal *in examine* y vulneraría el criterio de certeza del derecho a la seguridad jurídica.
10. Por las consideraciones anotadas y a la luz de la jurisprudencia de este Organismo, la norma impugnada no contiene una formulación clara y precisa del injusto penal, es por ello que para su comprensión y aplicación resulta necesaria una interpretación extensiva y analógica, lo cual está prohibido en el COIP y en la Constitución de la República.
11. Así, la CRE en su art. 76 numeral 3 prescribe lo siguiente:

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

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra

naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

12. Es decir, este principio evita la arbitrariedad, siendo una de las bases del Derecho Penal, mismo que es un freno al poder punitivo del Estado. Así, esta Corte ha señalado que “[u]na de las dimensiones del principio de legalidad, en resumidas cuentas, cuida que un acto solo puede castigarse si, al momento de cometerse, fuere objeto de una ley en vigor, suficientemente precisa y escrita, unida a una sanción suficientemente cierta (nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, stricta, certa, scripta)” [énfasis añadido].¹

13. En esta misma línea, el principio de legalidad contiene:

[...] una dimensión de carácter material, que alude al mandato de tipicidad. Este mandato otorga a las personas previsibilidad y seguridad de que sus conductas solo podrán ser sancionadas por infracciones que se encuentran tipificadas de manera previa al acto imputado (lex praevia); **a través de una formulación clara y precisa del injusto penal y su respectiva sanción (lex certa) y exclusivamente por aquellos supuestos establecidos de manera taxativa en la ley, sin que sea admisible una interpretación extensiva o aplicación analógica de los tipos penales y las penas (lex stricta).** [énfasis añadido]²

14. En síntesis, un tipo penal debe ser regulado de forma totalmente clara y específica, de lo contrario, ocurre que cualquier conducta podría adecuarse, lo que implicaría una intromisión inconstitucional del Derecho Penal, pues se estaría vulnerando el art. 76 numeral 3 de la CRE.

15. De conformidad con lo esgrimido, consideramos que la decisión de mayoría debió declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada por ser contrario al principio de legalidad en su dimensión material por cuanto la norma no es clara y requiere interpretaciones para su entendimiento y aplicación, lo cual no es competencia de la Corte Constitucional la cual solo puede interpretar la norma suprema, pues según el artículo 120, numeral 6 de la Constitución, únicamente corresponde a la Asamblea Nacional la interpretación de normas de rango legal.

2.2.Sobre el principio de mínima intervención penal y el artículo 320 numeral 1 del COIP

¹ CCE, sentencia 1651-12-EP/20 de 2 de septiembre de 2020, p. 78.

² CCE, sentencia 1364-17-EP/23 de 21 de junio de 2023, p. 33.2.

16. Los accionantes señalan que la norma impugnada es contraria al principio de mínima intervención penal en virtud de que, el tipo penal sanciona con una pena excesivamente grave a las actividades comerciales lícitas entre privados.

17. La decisión de mayoría concluye que:

El Derecho Penal podría ser la vía idónea y eficiente para proteger bienes jurídicos protegidos del tipo penal establecido en el artículo 320.1 del COIP; en virtud de la valoración especial de gravedad de este delito, de los valores que tienen un rango de protección reforzada en la Constitución y de las obligaciones internacionales establecidas en la Convención contra la Corrupción.

18. Contraria a la conclusión de la decisión de mayoría estimamos que el bien jurídico en la modalidad activa es la leal competencia y en la modalidad pasiva los bienes de la empresa privada. Por la naturaleza de estos bienes jurídicos y en atención a la jurisprudencia constitucional sobre el principio de mínima intervención penal, no se desprende como estos bienes jurídicos ligados a cuestiones económicas en el sector privado deben protegerse a través del Derecho Penal.

19. En este contexto, la Ley Orgánica de Control de Poder de Mercado tiene como objeto evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos y las prácticas desleales a fin de establecer un sistema económico social, solidario y sostenible. Incluso para erradicar prácticas indebidas vinculadas al sector empresarial existe la Superintendencia de Competencia Económica, la cual tiene como función controlar y vigilar el correcto funcionamiento del mercado y sancionar prácticas restrictivas y desleales producidas en el marco de la empresa.

20. Así, el principio de mínima intervención penal desde el ámbito de acción del Derecho Penal exige que esta rama del Derecho se active siempre que no existan otras ramas y otras vías procesales más o igual de idóneas y eficientes que el Derecho Penal para tutelar el bien jurídico lesionado. En el contexto de los actos de corrupción en el sector privado vinculados al desarrollo de actividades económicas y comerciales en atención a que el bien jurídico es la leal competencia y los bienes de la empresa privada es evidente que la rama idónea es aquella que regule aspectos vinculados a la competencia. Por tanto, si la norma impugnada busca proteger aspectos propios del mercado comercial devendría en desproporcional una sanción privativa de libertad, cuando ello, se podría solucionar a través de sanciones administrativas vinculadas a la empresa y a sus directores.

21. Con base en los argumentos expuestos, estimamos que la norma impugnada contraviene el principio de mínima intervención penal pues incluye en la esfera del Derecho Penal -el cual es de *última ratio*- a acciones y omisiones que pueden

solventarse a través de la rama del Derecho de Competencia por ser idónea para tutelar los bienes jurídicos referidos *ut supra*.

3. Decisión

22. Por las razones esgrimidas, resolvemos que:

1. El artículo 320 numeral 1 del COIP es **inconstitucional** por contravenir los principios de legalidad y de mínima intervención penal en virtud de que la conducta no contiene una formulación clara. Por tanto, para su entendimiento es necesaria una interpretación extensiva, lo cual es prohibido. Además, porque el Derecho de Competencia es el adecuado para solventar conflictos que surgen por el desarrollo de actividades económicas y comerciales.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET
Fecha: 2025.02.27
16:43:40 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 42-21-IN y acumulado fue presentado en Secretaría General el 19 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 14:52; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. -Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

4221IN-7ae62

**Caso Nro. 42-21-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veinticinco de febrero de dos mil veinticinco por el Presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día miércoles veintiséis de febrero de dos mil veinticinco el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los votos salvados de las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Carmen Corral Ponce; el día jueves veintisiete de febrero de dos mil veinticinco el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet; y, el día lunes diez de marzo de dos mil veinticinco el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 83-23-IS/25
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 24 de enero de 2025

CASO 83-23-IS

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

SENTENCIA 83-23-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento de sentencia, al verificar que, aún tras los esfuerzos del juez ejecutor durante más de 8 años, la entidad pública no ha cumplido con la medida que le ordenó iniciar un juicio de repetición por la erogación de recursos públicos sin justificación. La Corte determina que la prefectura no necesitó ninguna actuación previa de la Contraloría para iniciar la acción de repetición. En ejercicio de su facultad sancionadora, la Corte Constitucional determina las responsabilidades individuales de cada uno de los servidores públicos del GAD de Pichincha que permitieron la prescripción de la acción de repetición, y aplica la sanción de destitución por el incumplimiento de la sentencia objeto de esta acción.

1. Antecedentes

1. El 19 de diciembre de 2013, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha (“**GAD de Pichincha**”) declaró de utilidad pública el predio número 275457 (“**predio**”), para la ampliación de la Autopista General Rumiñahui. El 3 de abril de 2014, el GAD de Pichincha, por concepto de justo precio de “derechos posesorios”, transfirió USD 279.739 en favor de Jaime Lugmaña Pachacama y María Suquillo Moromenacho, quienes habían invadido el predio desde el año 2000.¹
2. El 26 de mayo de 2015, la señora Elsa Fernández Sevilla presentó una acción de protección en contra del GAD de Pichincha. La actora alegó ser la verdadera dueña del predio, y demandó la falta de un proceso expropiatorio y la falta de pago del justo precio.² El caso se signó con el número 17460-2015-00894.
3. Mediante sentencia de 15 de julio de 2015, la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad**

¹ Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, sentencia del caso 17324-2013-0230, 12 de marzo de 2019.

² La accionante relató que el GAD de Pichincha realizó un proceso de expropiación “irresponsable”. Esto, por cuanto el GAD de Pichincha pagó en favor de Jaime Lugmaña Pachacama y María Suquillo Moromenacho el justo precio del predio, sin que ellos sean los dueños. Alega que el GAD de Pichincha no realizó ninguna verificación de la titularidad del dominio, como por ejemplo, solicitar un certificado del Registro de la Propiedad. La actora afirmó que se vulneró su derecho a la propiedad.

- Judicial**”), aceptó la acción de protección. La sentencia ordenó -entre otras medidas³- que el GAD de Pichincha inicie un juicio de repetición en contra de los servidores del GAD de Pichincha que permitieron el pago a quienes no eran propietarios del predio, por la erogación de dichos montos.
4. El GAD de Pichincha apeló a esta decisión. Mediante sentencia de 29 de octubre del 2015, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (**“Corte Provincial”**) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.⁴
 5. El 15 de agosto de 2016, la accionante solicitó la repetición contra los funcionarios del GAD de Pichincha. El 22 de agosto de 2016, el GAD de Pichincha informó que tiene planificado dentro del plan de control de 2016 realizar una auditoría al proceso de expropiación.
 6. El 16 de enero de 2017, la Contraloría General del Estado (**“Contraloría”** o **“CGE”**) aprobó el informe DAPyA-AI-0001-2017 (**“Informe de la CGE”**), respecto de una auditoría realizada al presente proceso expropiatorio. Este informe concluyó que:

la Dirección de Gestión de Compras Públicas [...] no verific[ó] el certificado de gravámenes y el Informe Técnico 09414, otorgado por el municipio que mencionaba al verdadero propietario del predio y permitieron el pago de USD 279.739 a personas que no eran los verdaderos propietarios.
 7. El 6 de febrero de 2019, la jueza ejecutora ordenó iniciar las diligencias correspondientes para viabilizar el juicio de repetición. El 11 de febrero de 2019, el GAD de Pichincha informó que la CGE ya emitió su informe, y que corresponde a este organismo determinar responsabilidades. El 27 de febrero de 2019, la jueza ejecutora contestó que, si bien la CGE ejerció sus facultades de control, ello no exime al GAD de Pichincha realizar procesos internos o judiciales para determinar responsabilidades. El 6 de marzo de 2019, el GAD de Pichincha replicó que, en virtud del artículo 57 de la Ley Orgánica de la CGE, solo la Contraloría puede ejecutar sus informes.
 8. En audiencia de seguimiento de 9 de mayo de 2019, el GAD de Pichincha informó que la CGE aún no ha determinado responsabilidades, y que apenas lo haga, la entidad iniciará las acciones pertinentes. El 3 de julio y 7 de agosto de 2019, la jueza ejecutora

³ La sentencia también ordenó al GAD de Pichincha que notifique a la accionante con la declaratoria de utilidad pública y que pague el valor del predio (decisorio 1), así como que pague los daños generados a la accionante (decisorio 3).

⁴ La señora Mirian Irene Lugmaña Suquillo (hija de los invasores del predio) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de esta sentencia. Mediante sentencia 43-16-EP/21, la Corte Constitucional desestimó esta acción.

ordenó nuevamente el cumplimiento de la sentencia, bajo prevención de aplicar el artículo 282 del COIP.

9. El 7 de agosto de 2019, la jueza ejecutora certificó que el GAD de Pichincha ha cumplido con todas las medidas de reparación (decisorios 1 y 3), salvo con la medida relacionada con el juicio de repetición (decisorio 2).
10. El 26 de agosto de 2019, la jueza ejecutora solicitó a la CGE que informe el estado de la determinación de responsabilidades. El 12 de marzo y 1 de junio de 2021, la jueza ejecutora requirió nuevamente al GAD de Pichincha que informe sobre el juicio de repetición. El 19 de octubre de 2022, el GAD de Pichincha contestó y remitió el Informe de la CGE. El 22 de noviembre de 2022, la CGE ingresó un escrito en el cual identificó a siete funcionarios del GAD de Pichincha y un privado que fueron predeterminados con responsabilidades.
11. El 29 de noviembre y 21 de diciembre de 2022, la jueza ejecutora ordenó al GAD de Pichincha que informe sobre las acciones de repetición en contra de los servidores identificados en el escrito de la CGE de 22 de noviembre de 2022. El 9 de diciembre de 2022, el GAD de Pichincha contestó que corresponde únicamente a la Contraloría determinar responsabilidades. El 21 de diciembre de 2022, la jueza ejecutora contestó que, si bien a la Contraloría le corresponde la determinación de responsabilidades, al GAD de Pichincha le corresponde iniciar el juicio de repetición, conforme con el artículo 20 de la LOGJCC. La jueza ejecutora otorgó 5 días adicionales para que el GAD de Pichincha tome acciones. El 1 de marzo de 2023, la secretaría de la Unidad Judicial certificó que el GAD de Pichincha no cumplió con lo anterior.
12. El 8 de mayo de 2023, la jueza ordenó remitir el expediente a la Corte Constitucional para la ejecución de la sentencia. El 11 de mayo de 2023, el GAD de Pichincha ingresó un escrito en el que sostuvo que la jueza ejecutora no puede elevar de oficio el expediente. También agregó que, por cuanto la CGE no recomendó una sanción administrativa⁵, el GAD de Pichincha habría cumplido la sentencia en su totalidad. El 15 de mayo de 2023, la jueza ejecutora corrigió el auto de 8 de mayo de 2023, en el sentido de que, según la jueza ejecutora, la acción de incumplimiento se presentó de oficio y a petición de parte. El 25 de mayo de 2023, el GAD de Pichincha propuso un recurso de apelación en contra del auto de 8 de mayo de 2023. El mismo día, la jueza

⁵ Expediente de primera instancia, fs. 516: “Recomendaciones: (1) La Directora de Gestión de Secretaría General dispondrá al personal a su cargo para que se realicen las notificaciones de las Resoluciones Administrativas a sus legítimos propietarios de los bienes a expropiar y al Registro de la Propiedad. (2) El Director de Gestión de Compras Públicas dispondrá al personal encargado de los procesos de expropiaciones, considere como documentos relevantes para la elaboración de la minuta, la Resolución Administrativa, el certificado de gravamen y el registro de propiedad, así como el Informe Técnico otorgado por el Municipio.”

ejecutora ratificó su auto de 8 de mayo de 2023 y señaló que el recurso de apelación no era procedente.

13. El 27 de junio de 2023, la causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. El 27 de septiembre de 2023, la jueza ejecutora ingresó un escrito que contenía fundamentos adicionales sobre esta acción. El 25 de julio de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y corrió traslado a la accionante y al GAD de Pichincha para que se pronunciaran sobre el incumplimiento.
14. El 19 de noviembre de 2024, el juez ponente requirió a trece servidores públicos del GAD de Pichincha a cargo del patrocinio judicial que presenten un informe en el que indiquen su nivel de participación en la acción de protección, y un descargo sobre el presunto incumplimiento de la sentencia. El 25 de noviembre de 2024, se llevó a cabo una audiencia con el objetivo de determinar las responsabilidades individuales de los servidores del GAD de Pichincha.⁶

2. Competencia

15. De conformidad con los artículos 436.9 de la Constitución y los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias constitucionales.

3. Sentencia cuyo incumplimiento se acusa

16. La jueza ejecutora manifiesta que la decisión incumplida es el segundo decisorio de la sentencia de 15 de julio de 2015, emitida por la Unidad Judicial. Para efectos de esta acción, la parte pertinente dispuso:

Reparación integral:

[1] En el plazo de cuarenta y cinco días, el GAD de Pichincha notifique a la accionante con el acto administrativo respectivo para que ejerza su derecho de defensa, así como consigne el valor calculado como indemnización ante el respectivo juez competente, con la finalidad de que solucionado el litigio se proceda al pago respectivo a los legítimos propietarios en los porcentajes que correspondan y que acrediten documentadamente.

⁶ A la audiencia comparecieron, por sus propios derechos, los señores Jesahel Cabezas Coque, Freddie Vega León, Jaime Guillén Jiménez, Fanny de Jesús Cabrera Zambrano, Jorge Washington Martínez Verdezoto, Alex Patricio Sambache Arévalo, María Victoria Proaño Chiriboga, Ximena Alexandra Gamboa Barrera, Digna Elizabeth Verdezoto Paredes, Blanca Rocío Barros Morillo, Rocío Alexandra Viera Salazar, José Albino Sinchire y Juan Eduardo Sacan Saetama; en representación del GAD de Pichincha compareció el abogado Daniel Lozano Gualli; y en representación de la señora Elsa Fernández Sevilla compareció el señor Gonzalo Martínez Fernández.

[2] El GAD de Pichincha ejerza el derecho de repetición respecto de los montos erogados por la administración y remita a las autoridades de control copias del expediente que ha ocasionado esta acción para que se determinen las responsabilidades de toda índole; para la repetición se estará a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 9 incisos segundo y tercero de la Constitución y artículos 20, 67 y siguientes de la LOGJCC.

[3] Como medidas de reparación económica, el GAD de Pichincha pague a la accionante un reconocimiento de todos los gastos generados por los servicios judiciales contratados, que documentadamente justifique.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la accionante del proceso de origen

17. La accionante del proceso de origen, mediante escritos presentados el 31 de julio de 2024 y 6 de agosto de 2024, informó, en lo principal, que los decisorios 1 y 3 fueron cumplidos, pero que hasta ahora persiste el incumplimiento respecto al juicio de repetición.

4.2. De la jueza ejecutora

18. En su escrito de 8 de mayo de 2023, la jueza ejecutora estableció lo siguiente:

Respecto del punto 2 [...] conforme la razón sentada por la actuario de esta Judicatura la entidad accionada no ha dado cumplimiento a este punto, es decir la sentencia de fecha 15 de julio de 2015, no ha sido cumplida de manera integral por la entidad obligada. [...] Téngase por atendida la petición de incumplimiento de sentencia, realizada por [el] apoderado de la accionante señora Elsa Fernández Sevilla.

4.3. Del GAD de Pichincha

19. El 1 de agosto de 2024, el GAD de Pichincha presentó un informe de descargo. Respecto del decisorio 2, el GAD de Pichincha reiteró su argumento de que la CGE no recomendó una sanción de tipo administrativo. Sostiene la entidad que, en tal virtud, el GAD de Pichincha sí consideró el Informe de la CGE en el marco de su derecho de repetición.
20. El GAD de Pichincha también reiteró que, en virtud del principio dispositivo, los jueces no pueden presentar de oficio una acción de incumplimiento. Finalmente, agrega que no fue notificado con varios escritos, por lo que la jueza ejecutora los habría dejado en indefensión.

21. En la audiencia, el GAD de Pichincha sostuvo que prestó las facilidades a la Contraloría, quien “habría asumido la responsabilidad” respecto del pago indebido, pero sin que exista una resolución firme. La prefectura arguyó que, sin esta certeza, el GAD de Pichincha no puede iniciar la acción de repetición.

5. Cuestión previa

Sobre la forma en la que fue presentada la presente acción

22. Las partes controvierten si la acción de incumplimiento fue presentada a petición de parte, o de oficio por la jueza ejecutora. Por un lado, el GAD de Pichincha sostiene que la jueza ejecutora elevó de oficio el expediente a la Corte Constitucional. Por otro, la jueza ejecutora sostiene que:

Mediante escritos de fecha 28 de marzo del 2019, 13 de febrero del 2023 [...] y 13 de marzo de 2023 [...] la accionante Elsa Fernández Sevilla, ha solicitado se [sic] sienta razón de incumplimiento de sentencia y se proceda conforme la Ley, y lo dispuesto en el artículo 162 y 163 de la LOGJCC.

23. Una vez revisados los escritos a los que la jueza hace referencia, la Corte verifica que la accionante no solicitó expresamente que se eleve el expediente a la Corte Constitucional. Tampoco es cierto que la accionante solicitó que se proceda conforme con “lo dispuesto en el Art. 162 y 163 de la LOGJCC” (normas sobre la acción de incumplimiento). La accionante únicamente solicitó que se proceda “conforme se señala en la ley”, pero sin hacer referencia expresa a los artículos 162 y 163 de la LOGJCC.
24. Por estas consideraciones, la Corte encuentra que la jueza ejecutora presentó la acción de oficio.

Sobre los requisitos para la presentación de oficio

25. A diferencia de lo que sostuvo el GAD de Pichincha (párrafos 12 y 20 *supra*), el juez ejecutor sí puede de oficio presentar una acción de incumplimiento. Para que ello proceda, la Corte debe verificar la concurrencia de dos requisitos: (i) que la sentencia no haya sido cumplida integralmente en un plazo razonable y (ii) que el juez ejecutor remita un informe argumentando la imposibilidad de la ejecución de la sentencia.⁷
26. El caso cumple con ambos requisitos. Respecto del primero, han transcurrido más de 8 años desde la emisión de la sentencia hasta la presentación de esta acción de

⁷ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

incumplimiento. A criterio de esta Corte, 8 años es un tiempo razonable en función de las medidas de reparación dispuestas en el caso concreto. Respecto del segundo requisito, los informes de 8 de mayo de 2023 y 7 de junio de 2023 contienen una enunciación clara de todas las medidas adoptadas por la jueza ejecutora y que, a pesar de ello, no se podría ejecutar la decisión. Los informes relatan la convocatoria de al menos dos audiencias de seguimiento de la ejecución, doce insistencias para el cumplimiento de la decisión (alguna de estas bajo la prevención de proceder conforme con el artículo 282 del COIP), y la disposición a la CGE para asistir en la determinación de responsabilidades. Además, relata que habiendo ejercido este accionar, no se ha cumplido con una de las medidas de reparación, pues el GAD de Pichincha, a pesar de que se identificaron los responsables de la erogación de valores, no cumplió con la medida de seguir el juicio de repetición en contra de los responsables. En tal sentido, se evidencia que existe una explicación de las razones por las cuales existiría una imposibilidad de ejecutar la decisión.

27. Al verificar que la jueza ejecutora sí cumplió con ambos requisitos, la Corte procederá con el análisis de fondo de la presente acción de incumplimiento.

6. Análisis

28. En este tipo de acciones, a la Corte Constitucional le corresponde verificar si la entidad accionada cumplió la sentencia. Considerando que la sentencia contiene tres decisorios, la Corte plantea dos problemas jurídicos.

6.1. ¿Cumplió el GAD de Pichincha el decisorio 1 y 3 de la sentencia a tiempo?

29. Esta Corte verifica que, tanto la jueza ejecutora,⁸ la accionante del proceso de origen⁹ y el GAD de Pichincha reconocieron que ambos decisorios se encuentran cumplidos. Ahora bien, la Corte no puede dejar de notar que dicho cumplimiento no sucedió a tiempo.
30. Sobre el decisorio 1, la sentencia contiene un plazo de 45 días para notificar la declaratoria de utilidad pública a la accionante y consignar el justo precio. Considerando que la sentencia data de 15 de julio de 2015, estas dos disposiciones debieron cumplirse hasta el 12 de septiembre de 2015. Dado que la notificación se realizó el 18 de diciembre de 2015¹⁰ y la consignación del justo precio se efectuó recién

⁸ Informe de la jueza ejecutora de 22 de junio de 2023.

⁹ Escrito de 31 de julio de 2024, párrs. 11-12.

¹⁰ Expediente de primera instancia, fs. 190.

el 8 de agosto de 2019,¹¹ el cumplimiento fue tardío, sin que el GAD de Pichincha haya justificado el retardo.

31. Sobre el decisorio 3, la sentencia no contiene un plazo. Ahora bien, mediante auto de pago de 21 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito otorgó 5 días para el pago de USD 47.880,¹² pero el pago recién se efectuó el 7 de septiembre de 2017.¹³ En tal sentido, el cumplimiento también fue tardío, sin que el GAD de Pichincha haya justificado el retardo.
32. En conclusión, el GAD de Pichincha cumplió tarde los decisorios 1 y 3.

6.2. ¿Incumplió el GAD de Pichincha el decisorio 2 de la sentencia, en cuanto a su obligación de iniciar un juicio de repetición?

33. El GAD de Pichincha reconoce que no inició un juicio de repetición, pero alega que no existe ningún incumplimiento por tres razones: (i) el segundo decisorio fue cumplido mediante la auditoría llevada a cabo por la Contraloría, (ii) al GAD de Pichincha no le corresponde la predeterminación de responsabilidad, menos la ejecución del Informe de la CGE, y (iii) no le era posible a la prefectura iniciar la repetición sin tener una “decisión en firme” de la Contraloría.
34. Sobre el primer (i) alegato, se constata que el segundo decisorio de la sentencia no ordenó que la CGE inicie una auditoría, sino que el GAD de Pichincha inicie un juicio de repetición. Haciendo ejercicio de la prerrogativa contenida en el artículo 21 de la LOGJCC,¹⁴ la jueza ejecutora solicitó la asistencia de la CGE, en aras de que identifique a los servidores responsables y facilitar la ejecución de la decisión al GAD de Pichincha. Empero, la intervención de la CGE no implica el cumplimiento de la sentencia, menos deslinda la obligación del GAD de Pichincha de iniciar el juicio de repetición.
35. Sobre el segundo (ii) alegato, en efecto, solo la CGE tiene facultad de predeterminar responsabilidades. Sin embargo, la predeterminación de responsabilidad es distinta al juicio de repetición. La predeterminación es un trámite administrativo realizado por la CGE; mientras que el juicio de repetición es un procedimiento judicial que, le corresponde a la entidad responsable. A la CGE no le corresponde iniciar el juicio de repetición. Tampoco es correcto el argumento del GAD de Pichincha de que solo a la

¹¹ Expediente de primera instancia, fs. 446-7.

¹² Causa 17811-2016-01236, Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, auto de 21 de febrero de 2017.

¹³ Expediente de primera instancia, fs. 240.

¹⁴ LOGJCC, artículo 21: “La jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal”. (énfasis añadido)

CGE le corresponde la ejecución del Informe de la CGE. Si bien ello es cierto, ni el juez ejecutor ni la sentencia disponen la ejecución de un informe de CGE, sino el inicio de un juicio de repetición.

36. Sobre el tercer (iii) alegato, el inicio de una acción de repetición no depende de ninguna forma de actuaciones de la Contraloría. La entidad pública es la única obligada a realizar la investigación interna y posteriormente iniciar el juicio de repetición. Ni la LOGJCC ni la jurisprudencia de este Organismo¹⁵ contemplan como pre requisito alguna resolución de la CGE.
37. A mayor abundamiento, las tres razones planteadas por el GAD de Pichincha contradicen sus actuaciones dentro del proceso. En la audiencia de ejecución, el GAD de Pichincha aseguró a la jueza ejecutora que iniciaría el juicio de repetición apenas la CGE identifique a los responsables (párrafo 7 *supra*). Es contradictorio que, una vez que la CGE haya identificado a los responsables, el GAD de Pichincha ahora cambie de postura y alegue que a dicha entidad no le corresponde realizar un juicio de repetición.
38. Asimismo, la Corte encuentra que el GAD de Pichincha incurrió en una manifiesta y reprochable negligencia en el cumplimiento del segundo decisorio. La CGE asumió todo el trabajo investigativo sobre los antecedentes fácticos en la erogación y la identificación de los servidores responsables. La investigación previa de la CGE facilitó el cumplimiento de la sentencia al GAD de Pichincha, de tal forma que únicamente debía iniciar el juicio de repetición, ya conociendo los hechos y los responsables. Aun con todos estos insumos, no lo ha hecho hasta la fecha de la presente sentencia.
39. Finalmente, la Corte reconoce la debida diligencia adoptada que caracterizó a la jueza ejecutora, quien buscó siempre el cumplimiento del segundo decisorio, aun cuando la accionante de la acción de protección promovió más que nada el cumplimiento de los decisorios que sí la beneficiaban (como, por ejemplo, el pago del justo precio). Es así como la jueza ejecutora veló por los intereses públicos, a pesar de que el GAD de Pichincha buscaba eludir la responsabilidad de sus funcionarios.
40. En conclusión, el GAD de Pichincha incumplió el decisorio 2 de la sentencia.

¹⁵ CCE, sentencia 439-17-EP/23, 25 de enero de 2023.

7. Reparación

41. Correspondería a la Corte Constitucional ordenar al GAD de Pichincha que inicie el juicio de repetición, conforme con el decisorio 2 de la sentencia ejecutada. Sin embargo, por el transcurso del tiempo, esta medida es inejecutable.
42. La sentencia ordenó iniciar un juicio de repetición respecto de los montos erogados por el GAD de Pichincha.¹⁶ La Corte identifica tres montos que fueron pagados por el GAD de Pichincha: el pago de USD 279.739 a los invasores, el pago de USD 47.880 a la accionante de origen por los perjuicios ocasionados por la negligente expropiación, y el pago de USD 159.273 a la accionante de origen por el justo precio del predio.
43. Ahora bien, conforme con el artículo 67 de la LOGJCC, la acción de repetición prescribe “en el plazo de cuatro años, contados a partir de la realización del pago total hecho por el Estado”. El primer pago fue realizado el 8 de abril de 2014,¹⁷ el segundo pago fue realizado el 7 de septiembre de 2017,¹⁸ y el tercer pago fue realizado el 8 de agosto de 2019.¹⁹ En definitiva, cualquier acción de repetición, *prima facie*, estaría prescrita.
44. Si bien en principio, ante la imposibilidad jurídica, la Corte Constitucional podría dictar una medida equivalente al juicio de repetición, este Organismo no encuentra una medida que pueda tener efectos similares. Dado el largo transcurso del tiempo por la inacción del GAD de Pichincha, cualquier acción judicial o administrativa (al igual que la acción de repetición) está prescrita. El tiempo transcurrido también dificulta el juzgamiento de irregularidades acontecidas hace más de una década. De ahí que no exista otra alternativa que pueda subsanar la inejecutabilidad de la sentencia.
45. Ahora bien, el artículo 436.9 de la Constitución contempla como facultad de la Corte Constitucional la sanción del incumplimiento de las sentencias. Concordante, los artículos 86.4 de la Constitución y 22.4 de la LOGJCC establecen la destitución de los servidores públicos responsables del incumplimiento como medida sancionatoria.²⁰ Por ende, en este caso en concreto, si esta Corte no puede ordenar una acción de repetición o medida equivalente, le corresponde sancionar el incumplimiento de la sentencia constitucional a través de la destitución de los servidores públicos que permitieron la prescripción de la acción de repetición, impidiéndole al GAD de

¹⁶ Los montos erogados también incluyen aquellos pagos posteriores a la sentencia. En virtud del artículo 67 de la LOGJCC, el juicio de repetición puede plantearse frente a aquellos montos que el Estado haya empleado en reparar las vulneraciones de derechos ordenadas en la misma sentencia.

¹⁷ Expediente de primera instancia, fs. 28.

¹⁸ Expediente de primera instancia, fs. 240.

¹⁹ Expediente de primera instancia, fs. 446-7.

²⁰ Por ejemplo, CCE, auto de verificación 2-19-IC/23, 6 de octubre de 2023, decisorio 1 y 2.

Pichincha recuperar la erogación de los montos condenados al Estado por violación de derechos.

8. Responsabilidades individuales

46. La sección anterior concluyó que (i) el GAD de Pichincha incumplió el decisorio respecto del inicio del juicio de repetición, (ii) que dicha medida es inejecutable, por haber prescrito la acción de repetición, y (iii) que corresponde la destitución de los servidores responsables de dicho incumplimiento. Por ello, esta sección identifica a los servidores responsables de la prescripción de la acción de repetición.

8.1. Metodología e informes de descargo

47. De conformidad con el artículo 2.5.5.4 de la Resolución 08-DGSG remitida por el GAD de Pichincha, el patrocinio judicial en sede constitucional le corresponde a la Coordinación de Patrocinio Judicial. En tal sentido, el juez ponente requirió al GAD de Pichincha que entregue una lista con todos los servidores que laboraron en la Coordinación de Patrocinio Judicial desde el 2015 hasta la presente fecha, y que sigan en funciones. Tras la entrega del listado, la Corte identifica a trece servidores que cumplen con estas características.
48. Al estar encargados de los juicios constitucionales, a alguno –o algunos– de ellos les correspondía la obligación de iniciar el juicio de repetición, y por lo mismo, serían responsables del incumplimiento de la sentencia. En aras de garantizar su derecho a la defensa, esta Corte solicitó a los trece servidores que indiquen si participaron en el proceso de origen, y que presenten sus descargos sobre el presunto incumplimiento, y otorgó un espacio en la audiencia para que defiendan sus actuaciones. A continuación se sintetizan los argumentos de los servidores.

Jesahel Cabezas Coque

49. En su informe de 22 de noviembre de 2024, el señor Jesahel Cabezas Coque reconoció que sí participó directamente en la acción de protección, y en la audiencia sostuvo que dicha participación la realizó en virtud de su calidad de procurador judicial del GAD de Pichincha, y no por sus propios derechos. En su informe ratificó todos los escritos presentados a su nombre, y en la audiencia ratificó todas las actuaciones de los abogados Diego Romero y Armando Aceldo.
50. Respecto del incumplimiento de la sentencia, en su informe sostuvo que ha realizado todas las actuaciones tendientes al cumplimiento de la sentencia “con la revisión de la Contraloría en razón de sus potestades constitucionales”.

Fredie Vega León

51. En su informe de 22 de noviembre de 2024, el señor Fredie Vega León estableció que participó en la acción de protección, en su calidad de procurador síndico, y no por sus propios derechos. Además, ratificó todas las actuaciones de los abogados externos.
52. Respecto del incumplimiento, sostuvo que es la Contraloría a quien le corresponde iniciar las actuaciones a fin de determinar responsabilidades. En la audiencia agregó que incluso, la Contraloría “había ya sancionado, había determinado responsabilidades” y que habría emitido órdenes de reintegro.

Jaime Guillén Jiménez

53. En su informe de 22 de noviembre de 2024, el señor Jaime Guillén Jiménez sostuvo que patrocinó directamente la acción de protección hasta el 3 de marzo de 2016.
54. En su informe y en la audiencia, arguyó que realizó varias actuaciones en la acción de protección, por ejemplo, suscribió un informe sobre la audiencia. Agregó que la Contraloría estableció responsabilidades a los funcionarios, y que cumplió con la sentencia, al haber presentado una acción penal en contra de los invasores, por el presunto delito de estafa.

Otros servidores

55. Mediante escritos de 22 de noviembre de 2024, los servidores Fanny de Jesús Cabrera Zambrano, Jorge Washington Martínez Verdezoto, Alex Patricio Sambache Arévalo, María Victoria Proaño Chiriboga, Ximena Alexandra Gamboa Barrera, Digna Elizabeth Verdezoto Paredes, Blanca Rocío Barros Morillo, Rocío Alexandra Viera Salazar, José Albino Sinchire y Juan Eduardo Sacan Saetama presentaron un descargo similar. Ellos sostuvieron que no participaron de ninguna forma en la acción de protección, y que, por lo mismo, no les correspondía pronunciarse sobre el incumplimiento de la sentencia.

8.2. Sobre el grado de involucramiento de los servidores

56. Una vez revisado el expediente, la Corte encuentra verosímil lo alegado por los servidores identificados en el párrafo 55 *supra*, respecto de que no intervinieron en la acción de protección. En efecto, del expediente no consta ningún escrito que insinúe su involucramiento de los servidores en el proceso ni del audio de la audiencia. En este sentido, la Corte concluye que los diez servidores arriba mencionados no intervinieron de forma alguna en el proceso.

57. Por otro lado, los servidores que sí intervinieron en representación del GAD de Pichincha fueron los señores Jesahel Cabezas Coque, Freddie Vega León y Jaime Guillén Jiménez. Así lo reconocieron ellos expresamente en sus informes. Además, a fs. 388 y 431 del expediente, se desprende un escrito presentado por Jaime Guillén Jiménez y Jesahel Cabezas Coque (respectivamente), por lo que se evidencia que participaron a través de actos procesales.
58. Ahora bien, la Corte nota que el patrocinio de la prefectura fue ejercido principalmente a través de sus abogados externos, los señores Diego Romero Rivera y Armando Aceldo Gualli. No obstante, las actuaciones de los abogados externos son directamente atribuibles a los señores Jesahel Cabezas Coque, Freddie Vega León y Jaime Guillén Jiménez, por tres razones.
- (i) Estos servidores autorizaron a los abogados externos a participar en el proceso.
 - (ii) En la audiencia, los señores Jesahel Cabezas Coque y Freddie Vega León ratificaron todas las actuaciones de los abogados externos de forma general; y en lo particular, ratificaron el argumento de que el cumplimiento de la sentencia solo le correspondería a la Contraloría, y no a la prefectura, y que por lo mismo no estaban en la obligación de iniciar un juicio de repetición.
 - (iii) El señor Jesahel Cabezas estableció que mantenían reuniones con los abogados externos para discutir la estrategia del proceso, y que, como personeros de la prefectura, estaban facultados a cesar a los abogados externos en caso de considerar un ejercicio negligente del patrocinio judicial.
59. En conclusión, cualquier negligencia, dolo o mala fe procesal en la que hayan incurrido los abogados externos es directamente atribuible a los señores Jesahel Cabezas Coque, Freddie Vega León y Jaime Guillén Jiménez.

8.3. Individualización de responsabilidades

Jesahel Cabezas Coque

60. En la audiencia, el señor Jesahel Cabezas Coque ratificó el argumento de que únicamente a la Contraloría le corresponde predeterminar responsabilidades. Este argumento carece de sustento jurídico. Tal como se estableció en esta sentencia (párrafo 34 *supra*), la predeterminación de responsabilidad es distinta al juicio de repetición. La predeterminación es un trámite administrativo realizado por la CGE; mientras que el juicio de repetición es un procedimiento judicial que le corresponde a la entidad responsable. A la Contraloría no le competía iniciar el juicio de repetición

o el cumplimiento de la sentencia, ni tampoco el GAD de Pichincha dependía de un pronunciamiento de la Contraloría para iniciar la repetición.

61. Asimismo, el abogado Diego Romero Rivera (con el conocimiento y ratificación del señor Jesahel Cabezas Coque) insistió a lo largo del proceso de ejecución con el argumento señalado *ut supra*. Es inaceptable que, una vez que la jueza ejecutora conteste –correctamente– que al GAD de Pichincha le corresponde el juicio de repetición, la defensa de la prefectura se empeñe en insistir con este argumento claramente improcedente. Durante este vaivén entre el abogado Romero (bajo el aval del señor Jesahel Cabezas Coque) y la jueza ejecutora es que prescribió la acción de repetición.
62. Finalmente, cuando el juez ponente de la presente causa en la audiencia consultó sobre el estado actual del proceso penal en contra de los invasores (señores Jaime Lugmaña Pachacama y María Suquillo Moromenacho) el señor Jesahel Cabezas Coque contestó que están impulsando la investigación previa. Ello es falso. Tras la intervención del señor Gonzalo Martínez Fernández, abogado de la actora del proceso de origen, este reveló que la mencionada investigación penal habría concluido por la prescripción de la acción penal. Esto es verificable de la revisión del proceso 17294-2023-03947G. En definitiva, esto evidencia que el señor Jesahel Cabezas Coque desconocía que la acción penal prescribió hace más de un año, lo cual reflejaría su completa negligencia y desinterés por los intereses de la prefectura.
63. En conclusión, el señor Jesahel Cabezas Coque es directamente responsable, en su calidad de servidor público, por la prescripción de la acción de repetición y el incumplimiento de la sentencia. Asimismo, es responsable por imposibilitar que la prefectura recupere los montos erogados en el marco de la acción de protección que originó la presente IS. Por las razones anteriores, corresponde la destitución del señor Jesahel Cabezas Coque, de conformidad con el artículo 86.4 de la Constitución y 22.4 de la LOGJCC.

Jaime Guillén Jiménez

64. Tanto en su informe como en la audiencia, el señor Jaime Guillén reconoció que sí participó de forma directa en la acción de protección de origen. Asimismo, estableció que su actuación para la recuperación de los montos erogados fue diligente, pues inició una acción penal por estafa en contra de los invasores, los señores Jaime Lugmaña Pachacama y María Suquillo Moromenacho.
65. Esta explicación no alcanza para eximirlo de responsabilidades, por dos razones. Primero, la acción penal prescribió, conforme con el párrafo 62 *supra*. Segundo, la sentencia incumplida no ordenó el inicio de una acción penal, sino un juicio de

repetición. El señor Jaime Guillén no justificó por qué, en el marco de sus competencias, no inició el juicio de repetición al tenor de la sentencia.

- 66.** En conclusión, el señor Jaime Guillén Jiménez, en su calidad de servidor público, también es responsable del incumplimiento de la sentencia. De tal modo, corresponde la destitución del señor Jaime Guillén Jiménez, de conformidad con el artículo 86.4 de la Constitución y 22.4 de la LOGJCC.

Fredie Vega León

- 67.** Tanto en su informe como en la audiencia, el señor Fredie Vega reconoció que sí participó de forma directa en la acción de protección. Agregó que la Contraloría es la encargada de determinar responsabilidades, y que dicha institución “ya ha sancionado”.
- 68.** Este descargo tampoco lo exime de responsabilidad. Conforme ya fue mencionado, la sentencia de origen no ordenó la predeterminación de responsabilidades, sino el inicio de un juicio de repetición (que son acciones distintas).
- 69.** En conclusión, el señor Fredie Vega León, en su calidad de servidor público, también es responsable del incumplimiento de la sentencia. Por lo anteriormente expuesto, procede la destitución del señor Fredie Vega León, de conformidad con el artículo 86.4 de la Constitución y 22.4 de la LOGJCC.

Sobre el resto de imputados

- 70.** Respecto a los restantes diez servidores públicos, en efecto, no existe ninguna evidencia que los vincule con la acción de protección de origen. Por ello, estos funcionarios no son responsables del incumplimiento de la sentencia.

9. Consideraciones adicionales

- 71.** *Primero*, a esta Corte Constitucional le llama la atención el proceso expropiatorio realizado por el GAD de Pichincha. La entidad realizó el pago de USD 279.739 para adquirir “derechos posesorios”,²¹ antes de pagar el justo precio por el dominio (no la posesión) a la verdadera propietaria del predio. Además, el justo precio pagado a los poseedores fue de USD 279.739, mientras que el justo precio pagado a la accionante por exactamente el mismo predio fue de USD 159.273. La Corte no encuentra una

²¹ Expediente de primera instancia, fs. 26.

explicación para esta diferencia en los rubros. Por ello, corresponde un severo llamado de atención al GAD de Pichincha, principalmente a la Dirección de Compras Públicas.

72. *Segundo*, respecto de la sanción de destitución, las sentencias de la Corte Constitucional son obligatorias, y esta obligatoriedad se mantiene en el tiempo. En tal sentido para evitar un fraude al cumplimiento de esta sentencia y para que la medida de destitución tenga el alcance apropiado, el GAD de Pichincha no podrá volver a contratar a Jesahel Cabezas Coque, Jaime Guillén Jiménez y Fredie Vega León bajo ninguna modalidad.
73. *Tercero*, la Corte advierte la ocurrencia de bastas irregularidades a lo largo del proceso expropiatorio, y en la posterior renuencia del GAD de Pichincha en iniciar las acciones para recuperar los montos erogados. En tal sentido, corresponde que la Fiscalía General del Estado investigue la posible existencia de actos de corrupción o similares.
74. *Cuarto*, respecto de las alegaciones del GAD de Pichincha de que la jueza ejecutora los dejó en indefensión (párrafo 20 *supra*), la acción de incumplimiento no es la instancia para impugnar vicios procesales, pues para ello existen otros recursos ordinarios y acciones constitucionales.

10. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento 83-23-IS.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso por tardío de los decisorios 1 y 3 de la sentencia.
3. **Declarar** que el decisorio 2 es de imposible cumplimiento, debido a la negligencia del GAD de Pichincha, y los servidores mencionados en el decisorio *infra*.
4. **Destituir** a los señores Jesahel Cabezas Coque, Jaime Guillén Jiménez y Fredie Vega León, por ser los responsables directos del incumplimiento de la sentencia de la Unidad Judicial, y por haber permitido la prescripción de la acción de repetición. El GAD de Pichincha no podrá volver a contratarlos bajo ninguna modalidad. La destitución tendrá efecto inmediato desde la notificación de la presente sentencia. El GAD de Pichincha deberá informar sobre el cumplimiento de esta medida en diez días desde la notificación de

esta sentencia y deberá adjuntar la acción de personal de la desvinculación, bajo prevenciones de que, en caso de incumplimiento, la Corte procederá conforme con el artículo 86.4 de la Constitución.

5. **Lllamar severamente** la atención al GAD de Pichincha por su negligencia en el cumplimiento del decisorio 2.
6. **Lllamar severamente** la atención a la Dirección de Gestión de Compras Públicas del GAD de Pichincha, por haber erogado USD 279.739 sin un sustento.
7. **Ordenar** al GAD de Pichincha a crear un control histórico donde consten las causas judiciales llevadas por la entidad y los funcionarios que estuvieron a cargo de las mismas.
8. **Lllamar** la atención a los abogados Diego Romero Rivera y Armando Aceldo Gualli, también responsables directos por la prescripción de la acción de repetición. Oficiar al Consejo de la Judicatura para que investiguen el cometimiento de alguna infracción.
9. **Lllamar** la atención a los funcionarios del GAD de Pichincha que ya no se encuentran en funciones pero que debieron haber cumplido con lo ordenado en la sentencia.
10. **Ordenar** a la Fiscalía General del Estado que realice las investigaciones conforme con el párrafo 73 *supra*.
11. **Ordenar** al Consejo de la Judicatura la amplia difusión de la presente sentencia.
12. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, un voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, el viernes 24 de enero de 2025 en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Juezas:** Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín**SENTENCIA 83-23-IS/25****VOTO CONCURRENTES****Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), formulamos nuestro voto concurrente respecto de la sentencia 83-23-IS/25 (“**sentencia**”), emitida el 24 de enero de 2025, porque consideramos que **(i)** debía tener un alcance distinto con respecto a las personas encontradas como responsables frente al incumplimiento y porque **(ii)** estimamos pertinente ahondar en la facultad sancionatoria de destitución que la Constitución de la República de Ecuador confiere a la Corte Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus decisiones con respecto a servidores y servidoras públicas de elección popular.

Sobre el alcance de las responsabilidades frente al incumplimiento

2. La sentencia 83-23-IS/25 sancionó el incumplimiento del GAD de Pichincha de una medida ordenada en una sentencia constitucional de acción de protección emitida en 2015. La medida incumplida implicaba iniciar una acción de repetición para recuperar montos erogados por el GAD de Pichincha al haber pagado el justo precio de expropiación de un inmueble a quienes no eran sus legítimos propietarios.
3. Se determinó el incumplimiento de la medida porque el GAD de Pichincha no inició ninguna acción. En consecuencia, el GAD de Pichincha dejó pasar más de 4 años -que es el tiempo que la LOGJCC establece para poder presentar la acción de repetición- y trató de imputar su falta de accionar a la Contraloría General del Estado. En función de ello, la Corte declaró de imposible cumplimiento la medida de presentar una acción de repetición debido a la negligencia del GAD de Pichincha y sus servidores/as.
4. Frente a tal incumplimiento, la sentencia 83-23-IS/25, en lo pertinente, aplica la sanción de destitución de tres funcionarios del área legal del GAD de Pichincha que participaron en el proceso judicial sobre el cual versa el incumplimiento, siendo uno de ellos el procurador síndico. Además, la sentencia 83-23-IS/25 llama la atención a los abogados externos y oficia al Consejo de la Judicatura para que investigue el posible cometimiento de alguna infracción de su parte. No obstante, la sentencia 83-23-IS/25 no plantea ningún tipo de sanción o llamado de atención a la máxima autoridad del GAD de Pichincha.

5. Naturalmente, los principales responsables de iniciar un proceso de carácter judicial y de hacer cumplir una decisión judicial están en el departamento jurídico, en este caso del GAD de Pichincha. Sin embargo, dado que la medida ordenada en la acción de protección implicaba iniciar la acción de repetición, nos parece que se debía considerar que la legitimación activa le correspondía a la máxima autoridad del GAD, a saber, su prefecta o prefecto.
6. El artículo 68 de la LOGJCC indica que la “máxima autoridad de la entidad responsable asumirá el patrocinio de esta causa a nombre del Estado y deberá interponer la demanda” de repetición. A su vez, el mismo artículo indica que si la entidad que ha reparado a la víctima se trata de un “Gobierno Autónomo Descentralizado”, debe intervenir “el representante legal de la institución”.
7. Los artículos 49 y 50 del COOTAD señalan que el prefecto o prefecta provincial “es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado provincial [...]” y que le corresponde ejercer “la representación legal del gobierno autónomo descentralizado provincial. La representación judicial la ejercerá conjuntamente con el procurador síndico”.
8. Entonces, los y las abogadas en un departamento legal de una institución e incluso su procurador/a síndico/a, actúan en representación de las máximas autoridades o representantes legales de la entidad. Siendo todas estas personas obligadas a cumplir con las sentencias pues las decisiones constitucionales no solo obligan a las partes procesales, sino a todos aquellos sujetos cuya acción u omisión es necesaria para que estas se cumplan.
9. En función de ello, dada la especificidad que otorga la LOGJCC a la legitimación activa para plantear una acción de repetición, nos parece que la sentencia 83-23-IS/25 debía valorar también la responsabilidad de las máximas autoridades del GAD durante todo el tiempo que se incumplió la medida. Si la LOGJCC expresamente señala que es la máxima autoridad quien debe “interponer la demanda” de repetición, la sentencia 83-23-IS/25 no podía obviar un pronunciamiento sobre la posible responsabilidad de las máximas autoridades del GAD, en vez de limitarse a declarar la responsabilidad del procurador síndico y dos funcionarios subordinados.
10. Para ello, era necesario que las máximas autoridades sean también incluidas en el pedido de informe de descargo que realiza el juez sustanciador con miras a evaluar la atribución de responsabilidad por parte del Pleno de la Corte. Dado que tal procedimiento no se realizó, y las máximas autoridades no tuvieron la posibilidad de defenderse, el Pleno no podría arribar a una decisión distinta de aquella a la que llegó la sentencia 83-23-IS/25. No obstante, dejamos sentado que a nuestro criterio era

necesario realizar el procedimiento para evaluar las presuntas responsabilidades de las máximas autoridades durante el tiempo del incumplimiento. El no hacerlo, envía el mensaje de que únicamente los subordinados/as pueden ser susceptibles de responsabilidad, y que las máximas autoridades pueden endilgar su responsabilidad endosando a sus subordinados.

11. Ahora bien, estamos conscientes de que las máximas autoridades en este caso, son autoridades de elección popular, por lo que consideramos necesario reflexionar sobre el alcance de la facultad sancionatoria de destitución que la Constitución le confiere a la Corte Constitucional, específicamente con respecto a funcionarios de elección popular, como en este caso las personas que ocupen la Prefectura.

Sobre el alcance de la facultad sancionatoria de destitución que la Constitución de la República del Ecuador confiere a la Corte Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus decisiones cuando se trata de servidores/as de elección popular

12. A la Corte Constitucional le corresponde hacer respetar y cumplir sus decisiones y de forma subsidiaria aquellas emitidas por los jueces y juezas constitucionales del país. La falta de cumplimiento de una sentencia constitucional constituye una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, en su componente de ejecución de las decisiones. Esa vulneración, como cualquier otra, tiene consecuencias. De ahí que, cuando la Constitución consagra en su artículo 436.9 la facultad de la Corte Constitucional que ha sido traducida en la acción de incumplimiento, señala que la Corte ejercerá, entre otras atribuciones, la de conocer y **sancionar** el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.¹ Por su parte, la sanción frente al incumplimiento de una sentencia constitucional es clara y está establecida a nivel constitucional. El artículo 86.4 de la Constitución establece que las sentencias emitidas a propósito de garantías jurisdiccionales deben cumplirse, caso contrario:

Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de **servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo**, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley (énfasis añadido).

13. Del artículo citado se desprende que la Constitución no hace diferenciación alguna que permita sostener que servidores/as de elección popular están excluidos/as de su aplicación. Por el contrario, únicamente se refiere a “servidores o servidoras públicos”.

¹ Por su parte, los artículos 22 y 165 de la LOGJCC desarrollan la facultad de la Corte Constitucional de sancionar a los responsables y a las responsables del incumplimiento de una sentencia de garantías jurisdiccionales.

La propia Constitución, en su artículo 229, los define como “todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”, del que forman parte, según el artículo 225, los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, así como las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, entre otras.

14. Por tanto, conforme al mandato del constituyente, la sanción debe aplicarse independientemente de si la persona responsable proviene o no de elección popular. La inclusión de este mecanismo de sanción ante el incumplimiento de decisiones constitucionales refleja la especial importancia que la Constitución ecuatoriana otorga al cumplimiento de las sentencias constitucionales. El diseño constitucional ecuatoriano otorga a los derechos y sus garantías un rol medular para el funcionamiento del Estado. La inclusión de esta facultad responde posiblemente a la ausencia de mecanismos adecuados de cumplimiento de las resoluciones constitucionales en el régimen previsto en la Constitución Política de 1998.
15. La facultad constitucional de sancionar el incumplimiento con destitución a las y los servidores/as públicos/as tiene también relación con el deber constitucional contenido en el artículo 208 que impone directamente a estos/as servidores/as la obligación de hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. En un Estado de derechos como el ecuatoriano es indispensable que la Corte asuma su deber de hacer cumplir sus sentencias con la máxima rigurosidad, más aún cuando los obligados son servidores y servidoras públicas.
16. La sanción de destitución que la Corte Constitucional impone como consecuencia del incumplimiento de una sentencia o dictamen constitucional constituye la finalización de un procedimiento jurisdiccional dirigido a garantizar la ejecución de las decisiones jurisdiccionales definitivas de la justicia constitucional. Esta facultad que la Constitución otorga al Pleno de la Corte Constitucional de ninguna manera puede asimilarse a un procedimiento administrativo o a un procedimiento disciplinario. Para esta Corte es claro que a través de un sumario administrativo no es posible destituir a servidores y las servidoras de elección popular de la Función Ejecutiva,² pero también es claro que ningún servidor público está exento de las responsabilidades que se derivan del incumplimiento de una sentencia constitucional, y que según la Constitución pueden ser de naturaleza civil, penal o constitucional, todas ellas jurisdiccionales.

² Sobre este punto, por ejemplo, la Corte se pronunció respecto de presidentes/as o vicepresidentes/as en la sentencia 20-24-CN/25.

17. La facultad sancionatoria de destitución que la Constitución otorga a la Corte Constitucional se realiza por parte de un órgano de naturaleza jurisdiccional que, además, es el máximo órgano de administración de justicia constitucional, por lo que su ejercicio es plenamente concordante con los estándares interamericanos de la Corte IDH que se han referido a la incompatibilidad de las sanciones de inhabilitación impuestas por un órgano administrativo con el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”).³ De hecho, la propia Corte IDH ha reconocido que la necesidad de garantizar la ejecución de las decisiones judiciales requiere “que su acatamiento sea forzoso y que en caso de que no sean obedecidas voluntariamente, puedan ser exigibles de manera coactiva”.⁴ Para este propósito, el constituyente ecuatoriano facultó a la Corte Constitucional a conocer y sancionar el incumplimiento de cualquier sentencia o dictamen constitucional. La herramienta indicada en la propia Constitución para sancionar dicho incumplimiento es, en última instancia, la destitución del servidor público que ha incurrido en incumplimiento.
18. Como todo derecho, los derechos políticos no son absolutos y pueden ser regulados y establecerse requisitos para su ejercicio, por lo que el artículo 23.2 de la CADH establece un conjunto de condiciones bajo las cuales la ley puede reglamentar el ejercicio de este derecho. Adicionalmente, la Corte IDH⁵ ha resaltado que esta norma establece estándares dentro de los cuales los Estados pueden y deben regular los derechos políticos siempre que se cumplan los requisitos de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad. En función de ello, la CADH establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que los regulen de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.⁶ En particular, la Corte Constitucional ha indicado que la CADH no limita la posibilidad de que la propia Constitución pueda establecer un mecanismo de sanción ante el incumplimiento de las decisiones definitivas del máximo órgano de administración de justicia constitucional.⁷

³ Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C número 233, párrs. 104-109. Véase también Corte IDH. Caso Petro Urrego vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C número 406, párr. 96.

⁴ Corte IDH. Caso Mejía Idrovo vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de julio de 2011, párr. 106.

⁵ En el caso 2-19-IC, la Corte Constitucional tomó nota de que la Corte IDH ha considerado otras limitaciones a los derechos políticos distintas a las previstas en el artículo 23.2 de la CADH como convencionales. Así, en el caso Castañeda Guzmán vs. México respecto del requisito de que un candidato deba ser inscrito por su partido a fin de participar en elecciones y en la opinión consultiva OC-28/21 respecto de la prohibición de la reelección indefinida.

⁶ Se puede revisar el caso 2-19-IC.

⁷ *Ibid.*

19. La Constitución ha establecido esta sanción tan severa como un reconocimiento de la gravedad de que implica el no acatar una sentencia que garantice los derechos consagrados en la Constitución. De ahí que las sentencias que emite la Corte en casos en los que evidencia un incumplimiento no deberían convertirse en meras declaraciones de que se produjo un incumplimiento, o limitarse a llamados de atención a las autoridades responsables. La consecuencia del incumplimiento, si aspiramos a que quienes estén obligados/as a cumplir se tomen en serio a la justicia constitucional, debería incluir la destitución de los responsables.⁸ En nuestra opinión, casos como el presente, en el que el incumplimiento y sus consecuencias son tan evidentes, ameritan que la Corte se tome más en serio su facultad de sancionar el incumplimiento de las sentencias provenientes de garantías constitucionales.
20. Como todo procedimiento jurisdiccional en el que se determinan responsabilidades, la facultad sancionadora de destitución debe estar precedida de un debido proceso en el que las personas responsables puedan ofrecer sus argumentos de descargo. No obstante, el origen democrático de una autoridad no le exime en absoluto de su obligación de ejercer su poder con sujeción al Estado de Derecho y bajo el imperio de la ley, en tanto, el juego democrático solamente es posible si todas las partes respetan los límites impuestos por la ley que permiten la propia existencia de la democracia. Por este motivo, la Corte Constitucional ya ha aplicado con anterioridad esta sanción ante el incumplimiento de decisiones definitivas por parte de funcionarios/as de elección popular y también respecto de aquellos que no tienen ese origen.⁹

Conclusión:

21. Si bien sobre los y las servidores/as de elección popular la sanción de destitución debería ser aplicada con extremo cuidado, estas autoridades no están fuera del ámbito de aplicación de la facultad sancionatoria que la Constitución otorgó a la Corte Constitucional. En consecuencia, consideramos que en este caso las máximas autoridades a cargo de la Prefectura debieron haber sido escuchadas en el marco de este proceso jurisdiccional con el fin de obtener elementos que permitan a esta Magistratura evaluar su responsabilidad y determinar si correspondía o no sancionar el incumplimiento de la medida ordenada en la sentencia constitucional de acción de

⁸ Al respecto, la Corte Constitucional de Ecuador ha señalado que, de forma constante desde el año 2010, los artículos 436.9 y 86.4 de la Constitución deben interpretarse de forma sistemática y que las consecuencias y medidas en caso de incumplimiento son una herramienta fundamental para garantizar el respeto al Estado Constitucional de Derecho y el derecho a la tutela judicial efectiva, en su componente del derecho a la ejecución de la decisión. Auto de verificación 2-19-IC/23, 6 de octubre de 2023, párrs. 164-166.

⁹ A propósito, están los casos 52-15-IS, 1219-22-EP o 2-19-IC. Si bien en el primer caso, restituyó a los servidores objeto de destitución, aquello se debió exclusivamente al conocimiento de información nueva que permitía concluir que sí habrían cumplido la medida a cumplir en ese caso.

protección emitida en 2015, por el que otros funcionarios del GAD están siendo destituidos.

22. En función de los argumentos expuestos anteriormente, con base en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, dejamos sentada nuestra discrepancia.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 83-23-IS, fue presentado en Secretaría General el 06 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 10:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juez:** Richard Ortiz Ortiz**SENTENCIA 83-23-IS/25****VOTO SALVADO****Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetuosamente me aparto de la sentencia de mayoría 83-23-IS/25 emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, por las razones que se exponen a continuación:
2. La sentencia de mayoría se pronunció sobre una acción de incumplimiento propuesta de oficio por la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), como órgano jurisdiccional encargado de la ejecución del fallo de 15 de julio de 2015 dictado en el marco de una acción de protección. La garantía jurisdiccional de origen fue propuesta por Elsa Fernández Sevilla (“**accionante**”) en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha (“**GAD de Pichincha**”), quien alegó no haber sido parte de un proceso expropiatorio respecto de un bien inmueble de su propiedad y, consiguientemente, por no habersele pagado el justo precio.
3. Las medidas de reparación integral dispuestas en la sentencia presuntamente incumplida son:
 - 3.1. En el plazo de cuarenta y cinco días, el GAD de Pichincha notifique a la accionante con el acto administrativo respectivo para que ejerza su derecho de defensa, así como consigne el valor calculado como indemnización ante el respectivo juez competente, con la finalidad de que solucionado el litigio se proceda al pago respectivo a los legítimos propietarios en los porcentajes que correspondan y que acrediten documentadamente.
 - 3.2. El GAD de Pichincha ejerza el derecho de repetición respecto de los montos erogados por la administración y remita a las autoridades de control copias del expediente que ha ocasionado esta acción para que se determinen las responsabilidades de toda índole; para la repetición se estará a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 9 incisos segundo y tercero de la Constitución y artículos 20, 67 y siguientes de la LOGJCC.
 - 3.3. Como medidas de reparación económica, el GAD de Pichincha pague a la accionante un reconocimiento de todos los gastos generados por los servicios judiciales contratados, que documentadamente justifique.

4. La decisión de mayoría, luego de analizar la ejecución de cada una de estas medidas, concluyó que el GAD de Pichincha cumplió defectuosamente los decisorios 1 y 3 por existir un retardo injustificado; e, incumplió el decisorio 2 por no haber presentado una acción de repetición que *prima facie* estaría prescrita. De tal manera, este Organismo aceptó la acción de incumplimiento y, al no encontrar una medida equivalente al juicio de repetición, sancionó el incumplimiento de la sentencia con la destitución de los servidores públicos que permitieron que prescriba aparentemente la acción.
5. Contrario a la decisión de declarar el imposible cumplimiento del decisorio 2, estimo que se debió analizar si esta medida era ejecutable por su propio diseño. Así, en lugar de centrarse en su inejecutabilidad por una presunta prescripción de la acción de repetición, considero que correspondía verificar si la medida de reparación ordenada por la Unidad Judicial era jurídicamente posible.
6. Al respecto, es importante recordar que la acción de repetición mantiene una doble finalidad.¹ Por un lado, esta acción especial busca recuperar el dinero pagado por el Estado a las víctimas que han sufrido vulneraciones a sus derechos, protegiendo el patrimonio público; y, por otro, busca prevenir conductas antijurídicas atribuibles a funcionarios del Estado.²
7. Sobre su primera finalidad, el artículo 67 de la LOGJCC aclara lo siguiente en su parte pertinente:

Art. 67.- La repetición tiene por objeto declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos.

[...]

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

8. De lo anterior, se extrae claramente que (i) cuando el Estado haya sido condenado a **reparar materialmente** a una persona en una garantía jurisdiccional por una vulneración de derechos, (ii) se deberá iniciar una acción de repetición para recuperar los **valores ya pagados por tal reparación**.

¹ CCE, sentencia 71-17-EP/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 33.

² CCE, sentencia 439-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 29.

9. Ahora bien, luego de observar el decisorio de la sentencia impugnada, se verifica que el juez había ordenado que el GAD de Pichincha inicie una acción de repetición “respecto de los montos erogados por la administración”. A partir de ello, la decisión de mayoría identificó los siguientes montos que debían reclamarse mediante la aludida acción: **i)** pago de USD 279.739,00 a favor de los tenedores del inmueble por justo precio en el marco de una expropiación; **ii)** pago de USD 47.880,00 a favor de la accionante por gastos judiciales; y, **iii)** pago de USD 159.273,00 a favor de la accionante por justo precio producto de una expropiación.
10. En ese orden de ideas, estimo que no debió considerarse los pagos **i)** y **iii)** como parte del ejercicio de la acción de repetición. Toda vez que, tales rubros no fueron parte de una reparación económica ordenada por la Unidad Judicial como consecuencia de verificar la vulneración de derechos. Por un lado, el pago **i)** no fue parte del decisorio y tampoco constituía el pago de una indemnización por la vulneración de derechos; y, por otro lado, el pago **iii)** correspondió al trámite que la ley exige en la expropiación de un bien raíz, en cuanto al justo precio, que tampoco configuraba el pago de una indemnización por la vulneración de derechos.
11. Lo indicado en el párrafo anterior, desde mi punto de vista, se debió al mal diseño del decisorio 2 por la falta de claridad en su redacción y por una inexacta comprensión de la acción de repetición. Si bien coincido con el objetivo final de tal medida dictada por la Unidad Judicial –recuperación de valores pagados indebidamente–, estimo que la literalidad de la disposición no atendió correctamente la finalidad propia de la acción de repetición.³ En tanto que, se habría obligado al GAD de Pichincha a repetir valores que no fueron parte de la reparación material.
12. En consecuencia, estimo que debió declararse la inejecutabilidad del decisorio 2 por razones jurídicas,⁴ sin perjuicio de la sanción a los funcionarios que participaron en la garantía jurisdiccional de origen por su actuar negligente durante la tramitación del proceso. Así, a partir de la esencia de la medida dispuesta por la Unidad Judicial, como medida de reparación equivalente correspondía ordenarse al GAD de Pichincha que de manera inmediata proceda a recuperar la totalidad de los valores del pago **i)** que recibieron los tenedores del inmuebles sin mayor justificación,⁵ como ya ha procedido esta Corte en anteriores ocasiones.⁶

³ *Ibíd.*, párrs. 32 y 33.

⁴ CCE, sentencia 24-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párrs. 27 y 28.

⁵ Esta Corte ha explicado que se podría sustituir excepcionalmente una medida de reparación ordenada en sentencia por una medida equivalente, cuando la primera sería inejecutable o inaplicable por imposibilidades de cumplimiento de carácter legal y/o fáctico. CCE, sentencia 16-17-IS/20, 15 de enero de 2020, párr. 54.

⁶ CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párrs. 81 y 82.

13. Por todo lo expuesto, me aparto de la decisión de mayoría.

RICHARD
OMAR
ORTIZ
ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2025.02.12
11:51:14 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 83-23-IS, fue presentado en Secretaría General el 05 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 19:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

8323IS-79ba8

**Caso Nro. 83-23-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día lunes diez de febrero de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día martes once de febrero de dos mil veinticinco el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; y el día miércoles doce de febrero de dos mil veinticinco el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 83-23-IS/25
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 21 de febrero de 2025.

VISTOS: Agréguese al expediente los escritos que anteceden. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 26 de mayo de 2015, la señora Elsa Fernández Sevilla presentó una acción de protección en contra del GAD de Pichincha.¹ Mediante sentencia de 15 de julio de 2015 (“**Sentencia de AP**”), la jueza de la Unidad Judicial aceptó la acción de protección y ordenó -entre otras medidas- que el GAD de Pichincha inicie un juicio de repetición en contra de los servidores del GAD de Pichincha por la erogación de montos.
2. Ante el incumplimiento de esta medida, el 8 de mayo de 2023, la jueza ejecutora presentó de oficio una acción de incumplimiento ante este Organismo. La causa fue signada con el número 83-23-IS.
3. El 24 de enero de 2025, la Corte Constitucional aceptó la acción de incumplimiento (“**Sentencia de IS**”), al constatar que el GAD de Pichincha no inició la acción de repetición. La Corte también concluyó que varios servidores de la institución y sus abogados externos se empeñaron en discutir con la jueza ejecutora sobre la supuesta improcedencia del juicio de repetición, y que, en medio del transcurso de estas discusiones, prescribió la acción de repetición, y con ello, se frustró la posibilidad de que el Estado recupere los montos erogados indebidamente a través de la repetición. Como sanción al incumplimiento, la Corte destituyó a los servidores públicos del GAD de Pichincha responsables del incumplimiento, y realizó un llamado de atención a los abogados externos, Diego Romero Rivera y Edwin Aceldo Gualli, por haber sido también responsables de la prescripción de la acción de repetición.
4. El 14 de febrero de 2025, el GAD de Pichincha solicitó la aclaración y ampliación de la Sentencia de IS. El 17 de febrero de 2025, mediante un escrito separado, el señor Edwin Aceldo también solicitó la aclaración y ampliación.
5. El 18 de febrero de 2025, la Comisión Calificadora para la renovación parcial de la Corte Constitucional 2024 solicitó ser notificada con la resolución del recurso de aclaración y ampliación del señor Edwin Aceldo.

¹ Los términos en mayúscula corresponden a las abreviaturas empleadas en la sentencia.

2. Oportunidad

6. Visto que la Sentencia de IS fue notificada entre el 12 y el 14 de febrero de 2025 y que los recursos de ampliación y aclaración fueron presentados el 14 y 17 de febrero de 2025 –respectivamente–, se verifica que estos fueron interpuestos dentro del término establecido en el artículo 40 del RSPCCC.

3. Fundamentos y pretensiones

3.1. Del GAD de Pichincha

7. El GAD de Pichincha solicita que se aclaren los siguientes dos puntos:
8. Primero, el GAD de Pichincha sostiene que, a su entender, la Sentencia de AP fijó como objeto de repetición exclusivamente el pago de USD 279.739, correspondiente a los pagos realizados en 2014. Luego, establece que la Sentencia de IS, “sin motivar sus razones, incluye otros dos pagos que nada tienen que ver con la acción de repetición”. Por lo anterior solicita que:

Aclare la sentencia y determine las fechas, montos, objeto y destino de los supuestos pagos realizados en el año 2015 y 2017.

9. Segundo, la prefectura sostiene que la Corte no consideró que los señores Jesahel Cabezas y Freddie Vega iniciaron sus funciones a partir de agosto de 2019. En tal sentido, el GAD de Pichincha arguye que, cuando ambos servidores ingresaron a la entidad, “el ejercicio de repetición ya estaba prescrito”, y por lo mismo, no existiría responsabilidad de los mencionados servidores. Por lo anterior solicita que:

Aclare la sentencia y determine las fechas en las cuales intervinieron los funcionarios destituidos.

10. En cuanto a su solicitud de ampliación, el GAD de Pichincha arguye que la Contraloría solicitó una prórroga para presentar el informe requerido por el juez ponente de la causa. La entidad recurrente sostiene que, por cuanto no habría existido pronunciamiento al respecto, se vulneró el derecho a la legítima defensa, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica de la prefectura. Por ende, la Corte no habría resuelto los insumos y argumentos expuestos por la prefectura. Por lo anterior solicita que:

Amplíe la sentencia analizando el argumento sobre la predeterminación de la Contraloría, tomando en cuenta si dicha institución remitió o no la información solicitada por el Juez ponente y que no fue analizada previo a la remisión del proyecto de sentencia al Pleno de la Corte Constitucional.

11. Finalmente, solicita que se revisen y modulen las medidas de reparación, dejando sin efecto la destitución en contra de los señores Jesahel Cabezas y Freddie Vega.

3.2. Del señor Edwin Aceldo Gualli

12. El señor Edwin Aceldo plantea dos preguntas a esta Corte, y posteriormente presenta tres solicitudes de aclaración y una de ampliación relacionadas con dichas preguntas.
13. Primero, el señor Edwin Aceldo insinúa que estaría exento de responsabilidad, por cuanto la defensa del GAD de Pichincha se condicionó a las disposiciones institucionales de la entidad y no a la voluntad de sus abogados. Luego, el recurrente plantea la siguiente pregunta:

¿Puede un abogado en libre ejercicio presentar un recurso judicial como la repetición sin contar con autorización de la institución pública o procuración judicial que lo faculte para aquello?

14. Segundo, el señor Edwin Aceldo minimiza su participación en la acción de protección de origen. El recurrente sostiene que su participación fue indirecta, pues (i) insinúa que el contrato de patrocinio fue suscrito únicamente entre el señor Diego Romero y la prefectura, (ii) que se limitó a fijar casilleros judiciales y a “apoyar” al señor Diego Romero, y (iii) que el señor Jesahel Cabezas, al ratificar las actuaciones de los abogados, menciona al señor Diego Romero “y su equipo”, pero sin hacer referencia expresa a él. Luego plantea la siguiente consulta:

¿Cómo puede afirmar la sentencia de mayoría que la defensa institucional principalmente se dio por el compareciente, cuando este fue incluido en la defensa indirectamente 4 años después de la sentencia de acción de protección?

15. Una vez planteadas estas dos cuestiones, el recurrente solicita que la Corte:

- 1) Aclare la sentencia especificando en que [sic] minuto y segundo de la audiencia pública de 25 de noviembre de 2025, el Ab. Jesahel Cabezas Coque nombro [sic] y ratifico [sic] en nombre y apellido mi comparecencia como abogado externo.
- 2) Aclare la conducta del compareciente que hace concluir el llamado de atención.
- 3) Aclare si el pedido de investigación por “presuntamente” cometer una infracción es concordante con el llamado de atención.
- 4) Amplie [sic] la sentencia y determine bajo que [sic] criterios se puede llamar la atención a un abogado externo indirecto sin haber analizado los tiempos de su actuación en la causa, más aún cuando se le acusa de haber dejado prescribir una acción específica [sic].

16. Finalmente, el señor Edwin Aceldo solicita que se deje sin efecto el llamado de atención y la investigación que se dispuso en su contra.

4. Análisis

17. La Constitución en su artículo 440 establece que “las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”, sin perjuicio de la procedencia de los recursos de aclaración y ampliación previstos en el artículo 40 del CRSPCCC. Ahora bien, la interposición de este tipo de recursos no suspende la ejecución de la sentencia, conforme con el artículo 162 de la LOGJCC.
18. De conformidad con el artículo 253 del COGEP, “la aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos”.²
19. Ahora bien, los recursos horizontales no son mecanismos para modificar una sentencia que ya fue aprobada.³ Una actuación contraria, atentaría al derecho a la seguridad jurídica y desconocería los efectos inmediatos y definitivos de las decisiones en materia constitucional. De ahí que los argumentos en estos recursos no pueden limitarse a impugnar una presunta incorrección de una sentencia.

4.1. Sobre el recurso del GAD de Pichincha

Primer pedido de aclaración

20. La solicitud de aclaración sintetizada en el párrafo 8 *supra* se agota en una mera inconformidad. Esta solicitud sostiene que la Unidad Judicial ordenó la acción de repetición únicamente del monto desembolsado en el 2014; y luego alega lo incorrecto de la Sentencia de IS en haber considerado que la Sentencia de AP incluyó otros rubros además de aquel correspondiente al 2014. Ello demuestra que, en vez de solicitar una aclaración de un pasaje oscuro de la Sentencia de IS, el GAD de Pichincha pretende exponer un presunto error al momento de considerar los rubros que fueron objeto de repetición.

² LOGJCC, disposición final: “En todo aquello no previsto expresamente en esta Ley, se estará a lo dispuesto supletoriamente [...] en el [COGEP]”.

³ CCE, auto de ampliación 155-23-IS/24, 5 de septiembre de 2024, párr. 13; CCE, auto de aclaración y ampliación 41-17-AN/20, 19 de agosto de 2020, párr. 13; CCE, auto de aclaración y ampliación 3-19-CN/20, 4 de septiembre de 2020, párr. 39.

21. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte nota que todas las fechas, montos y objeto de todas las erogaciones realizadas por el GAD de Pichincha se encuentran claramente fijadas en el párrafo 43 de la Sentencia de IS. Es más, la entidad recurrente incurre en una contradicción, al haber señalado en su segundo pie de página el párrafo exacto de la Sentencia de IS donde se encuentra lo que solicita aclarar.
22. Finalmente, la Corte no puede dejar de notar que el segundo decisorio de la Sentencia de AP no se limita a los montos pagados en 2014. El decisorio reza:

GAD de Pichincha ejerza el derecho de repetición respecto de los montos erogados por la administración y [...] que se determinen las responsabilidades de toda índole; para la repetición se estará a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 9 incisos segundo y tercero de la Constitución y artículos 20, 67 y siguientes de la LOGJCC.

23. Del texto literal no se infiere una limitación a los pagos realizados en 2014, es más, ni siquiera se los refiere de forma expresa. A mayor abundamiento, el decisorio contiene una remisión al artículo 67 de la LOGJCC, que establece como objeto de repetición todos los pagos ordenados en sentencias constitucionales (como la Sentencia de AP), en contra del Estado (tal, el GAD de Pichincha) y a favor de las víctimas (como la señora Elsa Fernández). En el caso presente, las erogaciones sufridas por la prefectura por la negligencia de sus servidores no se limitan a los pagos realizados en 2014, sino también al pago de USD 47.880 como concepto de gastos judiciales sufridos por la señora Elsa Fernández.
24. Por estas tres consideraciones, se rechaza la primera solicitud de aclaración.

Segundo pedido de aclaración

25. La aclaración sintetizada en el párrafo 9 *supra* también incurre en una mera inconformidad. El argumento se basa en que los señores Jesahel Cabezas y Freddie Vega ingresaron como servidores al GAD de Pichincha recién en agosto de 2019, y que, por ello, sería incorrecto destituirlos, pues la acción de repetición, para ese momento, ya estaría prescrita. El recurso del GAD de Pichincha no busca la aclaración de un punto oscuro de la Sentencia de IS, sino denotar, lo que a su juicio sería un supuesto error al haber destituido a los dos mentados servidores.
26. Sin perjuicio de lo anterior, el párrafo 43 de la Sentencia de IS explica de forma clara el momento en el que se realizaron los pagos, además de mencionar que éstos, *prima facie*, prescribieron en cuatro años posterior a su realización. De lo anterior se colige que los servidores destituidos sí pudieron iniciar la acción de repetición cuando estaban en funciones.

27. Asimismo, cabe agregar que, conforme con los informes presentados por los señores Jaime Guillén, Jesahel Cabezas y Fredie Vega, todos los funcionarios destituidos reconocen expresamente que participaron directamente en la acción. Del mismo modo, la Sentencia de IS explica el procedimiento seguido por la CCE, en el cual se garantizó el legítimo derecho a la defensa de dichos funcionarios, se corroboró que ellos estuvieron en funciones en dicha entidad al menos desde el 2019, pudiendo emprender acciones para incoar el juicio de repetición.
28. Por estas dos consideraciones, se rechaza el segundo pedido de aclaración.

Pedido de ampliación

29. El pedido de ampliación sintetizado en el párrafo 10 *supra* es improcedente. Conforme con el mentado artículo 253 del COGEP, la ampliación es aplicable cuando no se haya resuelto un punto controvertido por las partes. Ello implica que, para que proceda este recurso, es necesario que el punto supuestamente no respondido haya sido controvertido por alguna de las partes, y por lo mismo, no cabe cuando corresponde a un análisis propio de esta Corte.⁴
30. En el caso presente, el GAD de Pichincha nunca solicitó que se disponga a la Contraloría la elaboración de un informe, sino que ello fue una orden de oficio del ponente de esta causa. Asimismo, la Contraloría no fue parte procesal ni en la acción de protección, ni en la subsecuente acción de incumplimiento. Por ello, la falta de pronunciamiento sobre la solicitud de prórroga de la Contraloría no constituye un hecho controvertido dentro de este caso.
31. La Corte tampoco advierte que exista una vulneración a los derechos de la defensa, tutela judicial efectiva o seguridad jurídica del GAD de Pichincha, pues, como se mencionó, la falta de pronunciamiento se refiere a una solicitud no de la prefectura, sino de la Contraloría; entidad que no es ni parte procesal ni tampoco sujeto de análisis de la Sentencia de IS.
32. Finalmente, la Sentencia de IS reitera en el resumen y los párrafos 35, 36, 38, 60 y 68 que ninguna actuación de la Contraloría es prerequisite para iniciar una acción de repetición. En tal sentido, las actuaciones de la Contraloría no influyen, menos eximen de responsabilidad a los servidores del GAD de Pichincha por haber incumplido la Sentencia de AP.
33. Por estas tres consideraciones, se rechaza el pedido de ampliación.

⁴ CCE, auto de ampliación 2576-24-EP, 10 de enero de 2025, párr. 8.1

Solicitud

34. El GAD de Pichincha solicita que se modulen las medidas de reparación y que se dejen sin efecto la destitución de los señores Jesahel Cabezas y Fredie Vega. Sin embargo, el recurso de aclaración y ampliación no tiene como objeto la revocatoria de medidas, ni mucho menos la revisión de lo correcto o incorrecto de estas como para solicitar dejar sin efecto las destituciones. A mayor abundamiento, tras la revisión de los pedidos de aclaración y ampliación, la Corte no encuentra ninguna oscuridad o que no se haya atendido algún punto controvertido en la Sentencia de IS que justifique dejarlas sin efecto. Por ende, se rechaza la solicitud del GAD de Pichincha.

4.2. Sobre el recurso del señor Edwin Aceldo***Primer pedido de aclaración***

35. El pedido de aclaración sintetizado en el párrafo 15(1) solicita que la Corte aclare en qué minuto y segundo de la grabación de la audiencia se hace referencia al recurrente en “nombre y apellido”. Sin embargo, este pedido no procede. El párrafo 49 de la Sentencia de IS establece que el señor Jesahel Cabezas ratificó todos los escritos presentados a su nombre, con lo que se desprendería que en la Sentencia de IS sí se hizo constar su participación. Pues, tal como se desprende del expediente de instancia (por ejemplo, fs. 425, 437 y 443) y de las mismas afirmaciones del recurrente, el abogado Edwin Aceldo sí presentó escritos a nombre del señor Jesahel Cabezas. En tal virtud, cuando el señor Jesahel Cabezas ratificó los escritos presentados a su nombre, está ratificando las actuaciones del abogado Edwin Aceldo. No es necesario que utilice nombres y apellidos.
36. Por esta consideración, se rechaza el primer pedido de aclaración.

Segundo pedido de aclaración

37. El pedido de aclaración sintetizado en el párrafo 15(2) *supra* tampoco procede. La Sentencia de IS es clara en señalar todas las actuaciones en las que incurrieron los abogados externos (lo cual incluye al abogado Edwin Aceldo) tendientes a entorpecer el inicio de una acción de repetición, y eventualmente llevar a su prescripción:
38. Conforme consta en el párrafo 7 de la Sentencia de IS, el 6 de febrero de 2019, la jueza ejecutora solicitó el inicio del juicio de repetición. Cabe mencionar que esta fecha coincide con la primera participación de los abogados Diego Romero y Edwin Aceldo en el expediente. A esto cabe agregar que, conforme con el párrafo 58(ii) de la

Sentencia de IS, fueron los abogados externos previamente mencionados quienes iniciaron e insistieron en su infundado argumento de que sólo a la Contraloría le correspondería determinar responsabilidades, a través de al menos dos escritos de 27 de febrero y 6 de marzo de 2019 (párrafo 12 de la Sentencia de IS).

39. Conforme consta en los párrafos 58(ii) y 61 de la Sentencia de IS, la Corte reprochó que los abogados externos hayan insistido con el argumento *ut supra*, pues sería inaceptable que, una vez que la jueza ejecutora desestime dicho argumento, la defensa se empeñe en insistir con lo mismo. También la sentencia identifica que, a causa de los escritos presentados y las respuestas de la jueza al respecto, prescribió la acción de repetición.
40. En el párrafo 58 de la Sentencia de IS establece que el patrocinio de la prefectura fue ejercido por los abogados externos. En el párrafo 12 de la Sentencia de IS se pone en evidencia que, cuando la jueza ejecutora intentó elevar el expediente a la Corte Constitucional para cumplir con la medida del juicio de repetición, los abogados externos impugnaron dicha actuación, alegando que la jueza no podía elevar de oficio el expediente. Los abogados externos, incluyendo al señor Edwin Aceldo, sabían que, conforme con el artículo 96.1 del RSPCCC, es perfectamente posible que un juez presente de oficio una acción de incumplimiento. Esto fue expresamente señalado en el párrafo 25 de la Sentencia de IS.
41. De igual manera, el mismo párrafo 12 de la Sentencia de IS hace notar que, cuando la jueza ejecutora elevó efectivamente el expediente a la Corte Constitucional, los abogados externos apelaron a esta decisión. Esto no es posible y por lo mismo fue negado por la misma jueza. Estas actuaciones delatan que la intención de los abogados externos fue la de dilatar el proceso.
42. En este sentido, la Sentencia de IS es clara en que la actuación de los abogados externos fue la que causó la prescripción de la acción de repetición. Al respecto, el señor Edwin Aceldo plantea una pregunta en el párrafo 12, la que busca insinuar que él no podría iniciar una acción de repetición sin contar con la autorización del GAD de Pichincha. Sin embargo, conforme con el decisorio 8, la Sentencia de IS es clara en determinar que la responsabilidad del abogado Edwin Aceldo no se desprende por no haber iniciado un juicio de repetición, sino de haber empleado argumentos y recursos inoficiosos (descritos en los párrafos 38-42 *ut supra*) que entorpecieron el desarrollo de la ejecución y permitieron la prescripción de la acción de repetición, privándole a la entidad de recuperar los montos erogados.
43. Finalmente, cabe agregar que, conforme con el argumento sintetizado en el párrafo 14 *supra*, el abogado Edwin Aceldo intenta minimizar su intervención en la acción de

protección, por cuanto (i) esta se limitaría a “fijar casilleros judiciales” y “apoyar” al señor Diego Romero, y (ii) el contrato fue suscrito únicamente por este último. Al respecto esta Corte debe señalar lo siguiente:

- (i) Al momento que el abogado Edwin Aceldo suscribió un escrito en representación del GAD de Pichincha, asumió el patrocinio, junto con el señor Diego Romero. Ambos ejercieron tal patrocinio de forma conjunta, sin importar si algunos escritos fueron firmados por el uno o el otro. No es posible separar la conducta de ciertas actuaciones a un abogado en específico, pues la defensa fue conjunta. Si el abogado Edwin Aceldo pretendía no incurrir en responsabilidades, debió renunciar al patrocinio de la prefectura, pero no lo hizo, ni lo ha hecho hasta ahora.
- (ii) Cuando el juez ponente de esta causa, mediante providencia de 8 de octubre de 2024, consultó al GAD de Pichincha por qué han comparecido como patrocinadores los abogados Diego Romero y Edwin Aceldo Gualli, el abogado Daniel Lozano Gualli, a nombre de la prefectura, contestó que “la comparecencia de los abogados en la causa se da en razón de los artículos 22 de la LOSNCP [...] que contempla ‘la contratación de asesoría y patrocinio’”. De esto se infiere que la frase “los abogados” hace referencia a ambos (Diego Romero y Edwin Aceldo), y que ellos fueron contratados para el patrocinio del GAD de Pichincha. Esto es concordante con que, cuando los señores Jaime Guillén⁵ y Jesahel Cabezas⁶ asumieron por primera vez la procuración del GAD de Pichincha en 2019, lo primero que hicieron fue designar como patrocinadores a los señores Diego Romero y Edwin Aceldo.

44. Por todas estas consideraciones, se rechaza el segundo pedido de aclaración.

Tercer pedido de aclaración

45. Respecto de la solicitud de aclaración sintetizada en el párrafo 15(3) *supra*, el recurrente consulta si la investigación ordenada al Consejo de la Judicatura es concordante con el llamado de atención. Ahora bien, el decisorio 8 de la Sentencia de IS es lo suficientemente claro. Por ende, se rechaza el tercer pedido, pues el recurso de aclaración no tiene por objeto realizar consultas que no se refieran a la oscuridad de una sentencia.

Pedido de ampliación

⁵ Expediente de primera instancia, fs. 369.

⁶ Expediente de primera instancia, fs. 431.

46. Respecto de la solicitud de ampliación sintetizada en el párrafo 15(4) *supra*, el señor Edwin Aceldo solicita un análisis sobre los tiempos de su actuación en la acción de protección. Ello se concatena con la pregunta citada en el párrafo 14 *supra*, en la cual insinuaría que él no sería responsable, toda vez que se habría involucrado en el caso cuatro años después de la Sentencia de AP.
47. Al respecto, tal como fue mencionado en el párrafo 26 *supra*, los servidores destituidos sí pudieron iniciar la acción de repetición cuando estaban en funciones. En tal sentido, todas las actuaciones del señor Edwin Aceldo encaminadas a entorpecer la ejecución (párrafos 38-42 *supra de la Sentencia de IS*) sí tuvieron incidencia en la prescripción, pues fueron cometidas cuando la acción de repetición aún era posible.
48. Asimismo, conforme fue mencionado en el párrafo 38 del presente auto, el inicio del patrocinio por parte del señor Edwin Aceldo coincide con la formulación del infundado argumento de que sólo a la Contraloría le correspondía iniciar el juicio de repetición. En tal sentido, si bien el señor Edwin Aceldo no participó desde el principio de la acción de protección, sí intervino en los momentos precisos en los que se discutió la procedencia de la acción de repetición.
49. Por estas dos consideraciones, se rechaza la solicitud de ampliación.

Solicitud

50. El señor Edwin Aceldo solicita que se deje sin efecto el llamado de atención y la investigación ordenada en su contra. Sin embargo, el recurso de aclaración y ampliación no tiene como objeto la anulación de medidas de reparación, ni mucho menos la revisión de lo correcto o incorrecto de estas. Asimismo, tras la revisión de los pedidos de aclaración y ampliación, la Corte no encuentra ninguna oscuridad en la Sentencia de IS que justifique dejar sin efecto las medidas en contra del recurrente. Por ende, se rechaza la solicitud del señor Edwin Aceldo.

5. Decisión

51. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
1. **Negar** los recursos de aclaración y ampliación presentados por el GAD de Pichincha y por el abogado Edwin Armando Aceldo Gualli, por lo que las partes deben estar a lo dispuesto en la Sentencia 83-23-IS/25.
 2. Esta decisión tiene carácter definitivo e inapelable, conforme con el artículo 440 de la Constitución.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien anunció un “*un salvado oral en esta causa*”, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 21 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**
ional.gob.ec



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.