

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

2-24-OP/24 En el Caso No. 2-24-OP Rechácese la petición de la Asamblea Nacional por improcedente, sin pronunciarse sobre los méritos del caso.....	2
76-20-IN/24 En el Caso No. 76-20-IN y acumulados Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad en los casos No. 76-20-IN y acumulados.....	12
66-18-IS/24 En el Caso No. 66-18-IS y acumulados Acéptense parcialmente las demandas de acción de incumplimiento Nos. 66-18-IS y 130-21-IS.....	61
95-22-IS/24 En el Caso No. 95-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 95-22-IS	83
136-22-IS/24 En el Caso No. 136-22-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 136-22-IS	93



Dictamen 2-24-OP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

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

CASO 2-24-OP

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

DICTAMEN 2-24-OP/24

Resumen: En el presente dictamen, la Corte Constitucional rechaza por improcedente la solicitud de la Asamblea Nacional, de conocer la objeción realizada por el presidente de la República al “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial” como una objeción por inconstitucionalidad.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 21 de mayo de 2024, el Pleno de la Asamblea Nacional expidió el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial” (“**proyecto de ley**”).
2. El 28 de mayo de 2024, mediante oficio No. AN-KKHF-2024-0026-O, Henry Kronfle Kozhaya, en calidad de presidente de la Asamblea Nacional, remitió a la Presidencia de la República el proyecto de ley aprobado en segundo debate, para la respectiva sanción u objeción presidencial.
3. El 28 de mayo de 2024, mediante oficio No. T.254.SGJ-24-0241, el presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, presentó “objeción total” al proyecto de ley.
4. Mediante escrito presentado el 30 de mayo de 2024, Christian Fabricio Proaño Jurado, en calidad de procurador judicial del presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, solicitó a la Corte Constitucional que emita dictamen de constitucionalidad sobre el proyecto de ley.¹
5. El 30 de mayo de 2024, de conformidad con el sorteo realizado por el sistema automatizado de la Corte Constitucional, el conocimiento recayó en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento de la causa el 3 de

¹ Junto al escrito se adjuntaron los siguientes documentos: (i) oficio No. T.254.SGJ-24-0241 remitido por la Presidencia de la República, en el cual se fundamenta la objeción presidencial; (ii) oficio No. AN-KKHF-2024-0026-O, por medio del cual la Asamblea Nacional remitió a la Presidencia de la República el proyecto de ley; y, (iii) procuración judicial otorgada por Henry Kronfle Kozhaya, presidente de la Asamblea Nacional, a favor de Christian Proaño Jurado.

junio de 2024.

6. El 04 de junio de 2024, Christian Fabricio Proaño Jurado –en calidad de procurador judicial del presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador– presentó un escrito con argumentos dentro de la causa.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud de los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), y de los artículos 75 numeral 2 y 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).
8. Como lo ha manifestado la Corte en su jurisprudencia,² previo a resolver le corresponde: i) verificar si la Asamblea Nacional tiene competencia para pronunciarse y/o calificar la naturaleza de una objeción presidencial y en consecuencia, remitir la misma a este Organismo; y, ii) en función de ello, determinar si en el caso se ha presentado una objeción por inconstitucionalidad que sea objeto de control por parte de esta Corte, de acuerdo con sus competencias.
9. Los artículos 138 y 139 de la CRE señalan que el presidente de la República, en ejercicio de su rol de legislador, puede objetar un proyecto de ley sea por (i) inconveniencia, cuando considera que existen “errores, inadecuada estructuración, falencias e impactos negativos de la propuesta”, misma que puede ser total o parcial, y en este último caso, presentará un texto alternativo que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; o, por (ii) razones de inconstitucionalidad, total o parcial, que –por requerir un análisis de la conformidad del proyecto de ley con la Constitución– debe ser conocido por la Corte Constitucional.³
10. El artículo 139 de la Constitución determina que:

Si la objeción de la Presidenta o Presidente de la República **se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial** del proyecto, **requerirá** dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días.

Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que

² CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022.

³ CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párrs. 2 y 3; dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 22.

el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación” (Énfasis añadido).

11. También, el artículo 438 numeral 3 de la CRE determina que: “La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley: [...] 3. Objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes”.
12. De lo expuesto, es notorio que la Constitución reconoce como único legitimado activo de este tipo de control preventivo de constitucionalidad al presidente de la República, quien a efectos de plantear una objeción por inconstitucionalidad a un proyecto de ley tiene competencia privativa. Esta facultad entraña la obligación y la responsabilidad del presidente de la República de calificar de forma expresa, y de motivar de modo suficiente y coherente las razones de su objeción.
13. Adicionalmente, la Corte ha establecido que el control constitucional de objeciones de proyectos de ley responde a las siguientes propiedades:⁴ (i) pertenece a la categoría de control abstracto “por cuanto se analiza el proyecto de ley según su armonía con el texto constitucional, sin efectuar una consideración particular de su aplicación a un caso concreto”; (ii) consiste en un ejercicio de control *a priori*, “porque se efectúa durante el proceso de formación de ley, previo a que esta tenga su fuerza obligatoria”; (iii) su ámbito objetivo se “circunscribe únicamente a las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, en razón de su inconstitucionalidad”;⁵ y, (iv) los efectos del dictamen deberán adecuarse a los establecidos en el artículo 132 de la LOGJCC, no siendo posible que se opte por una interpretación conforme o constitucionalidad condicionada, en la medida de que el texto normativo analizado no ha entrado aún en vigencia y puede ser corregido plenamente por la función Legislativa.

14. Esta Corte, también ha expresado que:

Los problemas jurídicos a resolverse en el ejercicio de control constitucional de objeciones presidenciales surgen de los argumentos expuestos por la Presidencia de la República en el libelo remitido a la Asamblea Nacional. Los argumentos dirigidos a sostener la presunta incompatibilidad normativa entre el proyecto de ley y la CRE deben ser claros, ciertos, específicos y pertinentes.⁶

15. Dicha obligación no solamente representa un requerimiento procesal del control constitucional que permite un adecuado cause a una objeción presidencial por motivos

⁴ CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 23.

⁵ CCE, dictamen 002-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 19.

⁶ CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 33.

de inconstitucionalidad, sino que constituye una “garantía de la seguridad jurídica, del principio democrático y también del principio de lealtad institucional”,⁷ en el rol que el presidente cumple como colegislador. De este modo, resulta imperativo que el presidente de la República establezca de forma clara y transparente el tipo de objeción planteada, lo que incluye la determinación expresa de si esta es total o parcial, cuáles artículos son objetados por cada tipo de objeción en caso de ser parcial y las razones para ello. Esto, en vista de que, de las mencionadas determinaciones, depende la activación de los distintos procedimientos en la Asamblea Nacional previstos en la Constitución y las leyes aplicables correspondientes, así como la intervención de la Corte Constitucional, de presentarse una objeción por inconstitucionalidad.

16. En consecuencia, si el presidente de la República considera que ciertos aspectos de un proyecto de ley podrían ser contrarios a la Constitución, debe plantear expresamente la objeción como de inconstitucionalidad, lo cual implica que esta facultad debe ser ejercida conforme a las obligaciones y valores democráticos previstos en la Constitución.

17. Concomitantemente, el artículo 131 de la LOGJCC establece que:

Cuando la Presidenta o Presidente de la Republica objete total o parcialmente un proyecto de ley por razones de inconstitucionalidad, se seguirá el siguiente trámite:

1. Una vez presentada la objeción, **la Asamblea Nacional deberá enviar a la Corte Constitucional** la siguiente documentación:

a) Proyecto de ley; b) Objeciones presidenciales; y, c) Escrito en el que se expongan las razones por las cuales se considera infundada la objeción presidencial, cuando a ello hubiere lugar.

2. La documentación deberá ser remitida dentro de los diez días siguientes a la presentación de la objeción presidencial. Si no lo hiciere dentro de este tiempo, la Corte Constitucional lo conocerá de oficio.

3. Una vez recibida la documentación, se realizará el trámite previsto en esta ley.
(Énfasis añadido).

18. Del texto legal citado, es claro para este Organismo que el deber de la Asamblea Nacional, ante la recepción de una objeción presidencial, es el envío de la documentación prevista en la norma hacia la Corte Constitucional en las condiciones determinadas, sin que deba o pueda realizar procedimientos internos adicionales, así como pronunciamientos, interpretaciones, análisis o estimaciones con relación a la naturaleza o condiciones de la objeción presentada por el presidente de la República, pues es a dicha autoridad a quien, privativamente, le corresponde la calificación de la

⁷ CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022, párr. 16.

objeción.

19. De tal manera que, al encontrarse regulado expresamente el trámite para el tratamiento de una objeción presidencial por inconstitucionalidad en los artículos 131 de la LOGJCC y 65 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“LOFL”), se ha desarrollado ya, de manera concreta, el trámite a seguir, dentro del cual no se prevé la posibilidad de que la Asamblea Nacional se pronuncie, analice y, menos aún, califique si la objeción presidencial es por razón de inconstitucionalidad o no,⁸ previo al control de constitucionalidad que le correspondería a esta Corte únicamente si el presidente califica a la objeción como una de inconstitucionalidad.
20. En el caso concreto, es posible notar que, en el escrito remitido por la Asamblea Nacional, se estableció textualmente lo siguiente:

III. ANÁLISIS

En el texto de la OBJECIÓN TOTAL al PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL emitida por el Presidente de la República, se citan cuatro artículos de la Constitución, y se sustenta exclusivamente en aquellos para determinar la objeción total, en este contexto, no se observa un análisis de ningún otro tipo mucho menos se fundamenta la inconveniencia del proyecto de ley de la cual resulte la citada objeción, lo que genera confusión porque a claras luces, dicha objeción se está fundamentando en razones de inconstitucionalidad y no de otro aspecto, lo que se enmarca en el contenido del artículo 139 de la Constitución de la República del Ecuador.

Como se explica en el párrafo ut supra, el Presidente de la República se fundamenta en posibles vicios constitucionales para resolver la objeción total del proyecto, no obstante, se refiere de forma general a “objeción total” sin determinar si es una objeción por inconveniencia o por inconstitucionalidad, más allá que toda la motivación a la que se refiere es exclusivamente de índole constitucional, sin que se haga referencia a motivaciones de orden infraconstitucional o de inconveniencia.

Más confusa es la situación si observamos el segundo párrafo del Oficio Nro. T.254-SGJ-24-0241 de 28 de mayo de 2024, que contiene la objeción total cuando dice:

“(...) En ejercicio de las potestades conferidas por los artículos 137 y 138 de la Constitución de la República, notifico a usted y por su intermedio a la Asamblea Nacional la OBJECIÓN TOTAL a este proyecto de por las razones que se exponen a continuación (...)” (sic.)

Pues de manera inmediata en el documento indicado, se procede a transcribir artículos de la Constitución de la República y a hacer anotaciones al respecto, pues nuevamente es

⁸ De la objeción presidencial remitida a la Asamblea Nacional por parte del presidente de la República, es posible observar este texto: “Por las razones expuestas, se puede concluir que el proyecto de ley propuesto no es conveniente para los intereses del país [...]”.

evidente que la fundamentación sostenida por la Función Ejecutiva no es otra que la inconstitucionalidad.

En este sentido, dada la fundamentación y la motivación empleada para esta “objeción total” no podría escaparse esta del ámbito del artículo 139 de la Constitución y su procedimiento, solo a título de que, en la denominación y determinación de esta objeción, se haya omitido indicar que es por inconstitucionalidad, pues nuevamente basta con revisar el fondo del Oficio Nro. T.254-SGJ-24-0241.

Por esta razón es necesario que el máximo órgano jurisdiccional y de control constitucional, revise y se pronuncie al respecto dado que, es evidente que, si o se atiende al fondo de la fundamentación de esta objeción, por una omisión en la denominación y/o por un tecnicismo, se podría evadir el ámbito y competencia de la Corte Constitucional. (sic.)

V. PRETENSIÓN

La Corte Constitucional, se constituye como el máximo órgano de control, interpretación constitucional.

Conforme se evidencia del Oficio Nro. T.254-SGJ-24-0241 de 28 de mayo de 2024, suscrito por el Presidente de la República, al presentar la OBJECIÓN TOTAL al PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, lo hace enunciando los artículos 168, 169, 170, y 181 de la Constitución de la República del Ecuador, sin mencionar ninguna otra norma infraconstitucional, por lo que es claro que la fundamentación para objetar el proyecto de ley está dada en razones de inconstitucionalidad, por lo que en estricto cumplimiento del artículo 139 de la Carta Magna, esta objeción total no es por inconveniencia, sino que se configura en una objeción total por inconstitucionalidad; por lo tanto, lo pertinente en este caso sería la aplicación de lo dispuesto en el inciso final del artículo 138 y 139 de la Constitución de la República. Es decir, que sea la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias la que resuelva y emita un dictamen correspondiente sobre la inconstitucionalidad o no del proyecto de ley, dictamen que será puesto en conocimiento de esta legislatura.

En tal virtud, se solicita a la Corte Constitucional que, mediante dictamen, se pronuncie sobre la objeción total remitida por el Presidente de la República respecto a que esta corresponde ser tramitada como una objeción total por inconstitucionalidad y de acuerdo a los parámetros y procedimiento establecidos en el inciso final del artículo 138 y en el artículo 139 de la Constitución de la República.

21. Lo mencionado, a criterio de esta Corte, constituye una interpretación de la Asamblea Nacional respecto al contenido y alcance de la objeción presentada por el presidente de la República en torno al proyecto de ley, sin que esta actuación tenga sustento constitucional o legal alguno, pues no es deber o atribución de la Asamblea Nacional realizar determinaciones en torno a una objeción presidencial, y tampoco está legitimada para activar el control previo de constitucionalidad de un proyecto de ley.
22. Asimismo, es menester recalcar que la Constitución en sus artículos 139 y 438 dispone como facultad privativa del presidente presentar su objeción por razones de

inconstitucionalidad. De tal forma, esta Corte, en dictámenes previos, ha establecido que su competencia de control de constitucionalidad se circunscribe únicamente a las objeciones por razones de inconstitucionalidad “que hayan sido expresamente realizadas por el presidente”.⁹

23. Del oficio No. T.254.SGJ-24-0241 es posible notar que el presidente de la República únicamente señala de forma expresa que su objeción es “total” sin pronunciarse respecto de si esta es por razones de inconstitucionalidad. Así, en el texto de la objeción en cuestión consta:

Por las razones expuestas, se puede concluir que **el proyecto de ley propuesto no es conveniente** para los intereses del país, ya que al encontrarnos en medio de un conflicto armado interno y estar en lucha directa contra la corrupción, la propuesta es contraria a las disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Con base en las consideraciones expuestas y en ejercicio de la atribución que me confiere el artículo 138 de la Constitución de la República, **OBJETO TOTALMENTE el PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL** [...] (Énfasis propio del texto original).

24. De lo citado, es posible observar que la objeción planteada por el presidente de la República no fue calificada por aquél como una objeción por inconstitucionalidad.¹⁰ En virtud de ello, este Organismo precisa reiterar que:

El hecho de que se citen artículos de la Constitución para sustentar los cambios propuestos o que se presenten textos alternativos argumentando que estos son para garantizar el contenido del texto constitucional, no faculta a la Asamblea Nacional para que pueda interpretarlo y calificarlo, pues ni la Constitución ni la ley le han conferido dicha competencia [...] De lo contrario, el hecho de que un órgano distinto al que emite la objeción califique su naturaleza, imposibilita tener certeza sobre el procedimiento parlamentario.¹¹

25. De acuerdo con los razonamientos expresados, este Organismo Constitucional determina que la objeción presentada no puede ser objeto del control previo de constitucionalidad, de conformidad con lo prescrito en los artículos 139 y 438 de la CRE, debido a que la Asamblea Nacional carece de competencia para calificar la

⁹ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 7. En el párrafo 10 de este dictamen, la Corte también señaló que, “[s]i el presidente estima que los artículos del Proyecto de Ley [...] son inconstitucionales, su deber constitucional es el de objetar expresamente estas normas, para habilitar así la competencia de esta Corte para pronunciarse al respecto”. Adicionalmente, véase el dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 8; dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 8; dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 5.

¹⁰ Esta Corte nota, incluso, que el presidente de la República en su pedido no cita el artículo 139 de la CRE, sino el 138, y que es el escrito de la Asamblea Nacional el que contiene la referencia expresa al artículo 139 de la CRE.

¹¹ CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022, párr. 27.

naturaleza de una objeción presidencial. En consecuencia, la Corte rechaza la petición presentada por la Asamblea Nacional por improcedente, sin pronunciarse sobre los méritos del caso, al no configurarse el presupuesto del artículo 139 de la CRE.

26. Adicionalmente, como ya lo ha hecho en otras ocasiones,¹² esta Corte considera necesario recordar, tanto a la Asamblea Nacional, así como al presidente de la República, que sus actuaciones, en el marco de sus competencias, deben realizarse en estricto apego a la Constitución y las leyes. Esto, dado que, como en el caso del trámite para las objeciones presidenciales a proyectos de ley, existen reglas y procedimientos expresos que deben ser observados en todo momento, con la finalidad de garantizar el respeto irrestricto al principio de separación de poderes y al balance constitucional entre las distintas funciones del Estado; así como, la adecuada activación de las facultades de control constitucional de esta Corte dentro del marco de sus competencias,¹³ que de ninguna forma fueron diseñados con la finalidad de superponerse al proceso de creación de leyes. Al respecto, la Corte ha señalado que:

Resulta trascendental que el Legislativo cumpla en debida forma con la tramitación de los proyectos de ley, ya que estas formalidades resguardan el ejercicio democrático de la Función Legislativa, que cuenta con legitimidad de origen y debe ratificarla en el ejercicio de sus funciones, siendo la primera de sus obligaciones dar cumplimiento estricto al trámite contemplado constitucional y legalmente en el proceso de formación y aprobación de las leyes.¹⁴

27. De tal forma, lo señalado guarda estricta relación con la necesidad de mecanismos ampliamente reconocidos para mantener un equilibrio en el ejercicio del poder público, entre ellos, el de la existencia de frenos y contrapesos, respecto del cual este Organismo ha recordado lo siguiente:

59. Empero, la Corte considera necesario reiterar que la doctrina de preponderancia y coordinación de funciones y del mecanismo de frenos y contrapesos no se traduce en un desconocimiento del principio de independencia de funciones, en la medida en que [...] los distintos órganos estatales solo pueden ejercer aquellas que expresamente le asignen la CRE o las leyes [...].¹⁵

28. Finalmente, esta Corte recuerda a la Asamblea Nacional su obligación de respetar el procedimiento legislativo establecido legal y constitucionalmente.

¹² CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022, párr. 29.

¹³ Es menester recordar que señalar las peticiones dirigidas ante la Corte deben observar el cauce legal establecido en la Constitución, la LOGJCC, la jurisprudencia; y, demás normativa pertinente, puesto que la Corte no es un órgano consultivo y tiene competencias para pronunciarse en los procesos expresamente previstos en el ordenamiento jurídico.

¹⁴ CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 41.

¹⁵ CCE, Sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 59.

3. 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. Rechazar la petición de la Asamblea Nacional por improcedente, sin pronunciarse sobre los méritos del caso.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

224OP-6d602



Caso Nro. 2-24-OP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día viernes catorce de junio de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 76-20-IN/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 13 de junio de 2024

CASO 76-20-IN y acumulados

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

SENTENCIA 76-20-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza las demandas de inconstitucionalidad planteadas en contra de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas. La Corte no advierte una violación al principio de publicidad en el trámite de aprobación de la norma en los términos planteados por los accionantes. A su vez, determina que la norma impugnada **(i)** no es contraria a la autonomía que la Constitución reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados, a la seguridad social y a las empresas públicas, **(ii)** no modifica la composición del sector público respecto de las instituciones autónomas ni la forma constitucional de cálculo de su presupuesto ni el presupuesto general del Estado y **(iii)** no contraviene las reglas fiscales constitucionales.

- 1. ANTECEDENTES PROCESALES.....**
- 2. COMPETENCIA.....**
- 3. PRETENSIONES Y FUNDAMENTOS**
 - 3.1. PRETENSIÓN Y FUNDAMENTOS DE LAS ACCIONES PÚBLICAS DE INCONSTITUCIONALIDAD
 - 3.1.1. 96-20-IN
 - 3.1.2. 119-20-IN
 - 3.1.3. 76-20-IN
 - 3.2. FUNDAMENTOS DE LA ASAMBLEA NACIONAL
 - 3.3. FUNDAMENTOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.....
 - 3.4. FUNDAMENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
 - 3.5. *AMICI CURIAE*.....
- 4. CUESTIÓN PREVIA.....**
- 5. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.....**
 - 5.1. SOBRE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR RAZONES DE FORMA.....
 - 5.2. SOBRE LOS CARGOS POR EL FONDO
- 6. DISPOSICIONES CUYA INCONSTITUCIONALIDAD SE DEMANDA**
- 7. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.....**
 - 7.1. ¿EL TRÁMITE LEGISLATIVO DE LA LOOFP CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 137 DE LA CONSTITUCIÓN EN EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD PUES SE HABRÍAN AGREGADO MODIFICACIONES AL PROYECTO INICIAL SIN DARSE A CONOCER A TODOS LOS ASAMBLEÍSTAS?.....
 - 7.2. ¿EL ARTÍCULO 40 DE LA LOOFP TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 238, 293, 315 Y 370 DE LA CONSTITUCIÓN PORQUE CONTRAVENDRÍA LA AUTONOMÍA QUE EN ELLOS SE RECONOCE A LOS GAD, AL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL Y A LAS EMPRESAS PÚBLICAS?

7.3. ¿LOS ARTÍCULOS 2 Y 40 DE LA LOOFP CONTRAVIENEN LOS ARTÍCULOS 225, 272, 292, 315 Y 371 DE LA CONSTITUCIÓN PORQUE SE MODIFICARÍA LA COMPOSICIÓN DEL SECTOR PÚBLICO RESPECTO DE INSTITUCIONES AUTÓNOMAS Y, CON ELLO, SU PRESUPUESTO?

7.4. ¿EL ARTÍCULO 40 DE LA LOOFP TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 275, 284, 286 Y 298 DE LA CONSTITUCIÓN PORQUE AFECTARÍA SUS REGLAS FISCALES EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EL RÉGIMEN DE DESARROLLO?

8. DECISIÓN

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de julio de 2020, Pablo Dávalos y Juan Montaña presentaron una acción de inconstitucionalidad por razones de forma y fondo en contra de los artículos 2, 4, 6, 15, 18, 23, 30, 38, 40, 41, 42 y 45 de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas (“**LOOFP**”), que reforma el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (“**COPLAFIP**”).¹ La acción fue signada con el número **76-20-IN**.
2. El 2 de octubre de 2020, Andrés Arauz y, el 16 de diciembre de 2020, Iván Bastidas, demandaron la inconstitucionalidad de la LOOFP por razones de forma. Las demandas fueron signadas con los números **96-20-IN** y **119-20-IN**, respectivamente.²
3. El Tribunal de Sala de Admisión admitió a trámite las causas,³ negó la medida cautelar planteada en las tres demandas y corrió traslado a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).
4. El 6 de octubre y 5 de noviembre de 2020 y el 18 y 22 de enero y 3 de marzo de 2021, la Presidencia, la PGE y la Asamblea Nacional contestaron las demandas.
5. El 20 de enero y el 9 de abril de 2021, Rosa Pavanelli, David Márquez y Oscar Guamán, respectivamente, presentaron escritos en calidad de *amicus curiae*.
6. El 26 de enero de 2024, la jueza Daniela Salazar Marín, conforme el orden cronológico de causas, avocó conocimiento y ordenó a la Asamblea Nacional y a la Presidencia de la República informar sobre la vigencia de la LOOFP y sus efectos. El 2 de febrero de 2024 las entidades indicadas presentaron escritos al respecto.

¹ Publicada en el Registro Oficial 253 de 24 de julio de 2020. La LOOFP se encuentra en su integralidad reproducida en el siguiente enlace: [Suplemento al Registro Oficial No. 253 \(registroficial.gob.ec\)](https://registroficial.gob.ec)

² La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que existe identidad de objeto y acción entre las causas 76-20-IN, 96-20-IN y 119-20-IN.

³ Los casos 119-20-IN y 96-20-IN se acumularon al caso 76-20-IN por lo que su sustanciación correspondió a la jueza Daniela Salazar Marín debido al sorteo realizado el 30 de julio de 2020.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad con base en los artículos 436.2 de la Constitución, 75.1 letra d) y 191.2 letra a) de la LOGJCC.

3. Pretensiones y fundamentos

3.1. Pretensión y fundamentos de las acciones públicas de inconstitucionalidad⁴

3.1.1. 96-20-IN

8. Andrés Arauz alega que se afectaron los artículos 136, 137, 138 y 139 de la Constitución en el trámite legislativo por las siguientes razones:

8.1. No se habría verificado la presencia del asambleísta Daniel Mendoza en la sesión 668 de 16 de mayo de 2020, conforme el artículo 3 del Reglamento para la Implementación de las Sesiones Virtuales y el Teletrabajo Emergente en la Asamblea Nacional, pues habría permanecido en su curul 42 sin audio o video. Para el accionante, lo anterior era necesario pues en calidad de presidente de la Comisión Especial Permanente de Régimen Económico y Tributario era el ponente del informe para segundo debate de la LOOFP y no podía delegarlo al asambleísta Franco Romero porque no se habría ausentado.

8.2. Por un lado, estima que, en contraposición al artículo 133 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“LOFL”) se habría aprobado un proyecto con cambios de la asambleísta Ana Marín en la sesión 668 de 15 de mayo de 2020 aun cuando afirma que se dio por terminado el debate. Por otro lado, afirma que el texto con los cambios de todas formas fue aprobado por el ministerio de la ley.

9. Finalmente, reconoce que existieron los votos para aprobar la LOOFP pero que se debe considerar su “legitimidad” y solicita que se declare la inconstitucionalidad por razones de forma.

3.1.2. 119-20-IN

⁴ Se presentan primero los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad por la forma y posteriormente los argumentos relativos a la inconstitucionalidad por el fondo.

10. Iván Bastidas solicita la inconstitucionalidad por razones de forma pues alega que el trámite de la LOOFP contravino los artículos 82, 84 y 226 de la Constitución y 145 de la LOFL porque se habría inobservado el artículo 12.6 de la LOFL al haberse agregado textos presentados por la entonces asambleísta Ana Marín sin ser debatidos. A su vez, habría estado pendiente una petición de reconsideración de la votación de 15 de marzo de 2020, que buscaba el archivo de la LOOFP, presentada por el entonces asambleísta Raúl Tello. En su lugar, se habrían aprobado los textos modificados por el ponente del proyecto, quien habría sido el vicepresidente de la Comisión de Régimen Económico, Franco Romero, y no su presidente, Daniel Mendoza.

3.1.3. 76-20-IN

11. Pablo Dávalos y Juan Montaña se centran en que la LOOFP se relacionaría con la austeridad fiscal, el neoliberalismo y el Fondo Monetario Internacional (“FMI”). En suma, se manifiestan en contra del FMI y su Manual de Estadísticas Fiscales pues, con reiteración, indican que se impone “nuevamente el neoliberalismo” y que el déficit fiscal no es un problema macroeconómico “en absoluto”. Sostienen que si un gobierno autónomo descentralizado (“GAD”) pertenece a la oposición política, el ente o la entidad rectora de las finanzas públicas (“ERFP”) podría instaurarle responsabilidad.
12. Sobre la inconstitucionalidad por razones de forma, los accionantes alegan que se desconoce el procedimiento de reforma parcial y el principio de paralelismo de las formas, conforme el artículo 442 de la Constitución, pues la norma impugnada haría cambios sustantivos en la Constitución.
13. Sobre la inconstitucionalidad por razones de fondo, a continuación, se detallan estas alegaciones específicas:

3.1.3.1. Alegaciones sobre autonomía institucional

14. Los accionantes se centran en que el artículo 40 de la LOOFP afecta la autonomía institucional al supuestamente transgredir las normas constitucionales, según el siguiente detalle:
- 14.1. Alegan que se transgreden los artículos 238, 292 y 293 de la Constitución porque las **reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero** afectarían la autonomía de los GAD pues se excluye su

presupuesto del presupuesto general del Estado y debería regirse por sus planes de desarrollo territorial y el Plan Nacional de Desarrollo.

14.2. Alegan que se transgreden los artículos 226 y 371 de la Constitución pues la **regla de resultado primario no petrolero** sometería la articulación del sistema de prestaciones de la seguridad social al ERFP; afectaría las transferencias obligatorias que el Estado les asigna; y, las instituciones con autonomía tendrían que solicitar al ERFP certificaciones.

14.3. Alegan que se transgreden los artículos 370 y 372 de la Constitución pues los **requisitos para financiar gastos de la seguridad social con recursos del presupuesto general del Estado** someterían la aprobación de temas administrativos de la seguridad social a un dictamen favorable del ERFP.

14.4. Alegan que se transgreden los artículos 367, 226, 262, 263 y 264 de la Constitución pues la **regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado** alteraría los ingresos permanentes y los ingresos por cotizaciones de la seguridad social, así como el plan de desarrollo territorial de los GAD pues el ERFP les impondría un control a su gasto.

14.5. Alegan que se transgreden los artículos 226, 370, 371, 372 y 424 de la Constitución pues la **regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y seguridad social** inscribiría a la seguridad social en una regla de deuda y afectaría fondos previsionales.

14.6. Alegan que se transgreden los artículos 226, 315, 371 y 372 de la Constitución porque en las **medidas correctivas** y en el **plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal** se permitiría al ERFP intervenir con planes sobre instituciones autónomas e imponerles restricción presupuestaria.

3.1.3.2. Alegaciones sobre cambios del presupuesto general del Estado

15. Para los accionantes, el artículo 2 de la LOOFP haría más amplio el sector público, inscribiendo los presupuestos de los GAD en el presupuesto general del Estado.

16. Para los accionantes el artículo 40 afectaría las siguientes normas constitucionales:

16.1. Alegan que se transgreden los artículos 285 y 292 de la Constitución porque la **regla de gasto primario computable al gobierno central** alteraría el presupuesto general

del Estado al presuntamente incorporar a instituciones autónomas dentro del mismo. Esto ocurriría pues se sujetaría el gasto corriente a parámetros que no se relacionan con la planificación nacional. Además, no se permitiría una “adecuada” relación entre ingresos y gastos. Sostienen que se incluiría a la seguridad social en la regla fiscal de deuda externa, aun cuando los accionantes consideran que está fuera de ella al ser un sistema de solidaridad. También estiman que se impondría una regla para el gasto de los GAD sin relación alguna con sus ingresos pues sus recursos no forman parte del presupuesto general del Estado y no pueden someterse al control del ERF.

- 16.2.** Alegan que se transgreden los artículos 272, 292, 315 y 371 de la Constitución pues la **regla de determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF, la seguridad social y del presupuesto general del Estado** “prácticamente” incorporaría a las entidades autónomas al presupuesto general del Estado.

3.1.3.3. Alegaciones sobre conflictos con reglas fiscales constitucionales

- 17.** Los accionantes consideran que algunas secciones del artículo 40 de la LOOFP afectan reglas constitucionales. La sección de **reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero** afectaría los siguientes artículos de la Constitución:

- 17.1.** Alegan que se transgrede el artículo 286 de la Constitución pues se convertiría en un mecanismo contable en contra de que el egreso permanente debe financiarse con ingreso permanente.
- 17.2.** Alegan que se transgrede el artículo 298 de la Constitución porque se obligaría a las preasignaciones para los GAD, la salud, la educación, etc. a cambiar la forma de estructurar su relación ingreso/gasto.

- 18.** Para los accionantes la **regla de gasto primario computable de gobierno central y otras funciones del Estado**:

- 18.1.** Distorsiona el artículo 286 de la Constitución porque separaría el gasto del ingreso. Así, afirman que se afectaría su “sentido” que indica que los egresos permanentes se financian con ingreso permanente. Añaden que no se puede definir una regla para el gasto y utilizar para su formulación preasignaciones que, a su parecer, son ingreso. Para los accionantes esto ocurre pues la regla señalaría que se entenderá por gasto computable, al gasto primario, excluyendo a las preasignaciones del artículo

298 de la Constitución del gasto total. Además, consideran que se lo nombraría como gasto primario computable, no obstante, a su juicio, las preasignaciones son ingreso y no gasto.

- 18.2.** Alteraría el sentido de los artículos 284 y 286 de la Constitución sobre los objetivos de la política económica porque pondría a todo el sector público en la austeridad y porque para cumplir las metas de gasto primario computable, el ERFPP podría evitar asignar recursos a sectores intensivos en gasto corriente.
- 19.** Los accionantes estiman que la **regla del crecimiento del gasto permanente** contraviene los artículos 286, 424 y 82 de la Constitución porque normaría el gasto permanente sin relación con el ingreso permanente afectando la claridad de las normas y la prevalencia de la Constitución.
- 20.** Finalmente, creen que la sección de **determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF, de la seguridad social y del presupuesto general del Estado** afectaría los artículos 275 y 286 de la Constitución porque se irrespetaría que las políticas económicas y fiscales deben entenderse de forma independiente al régimen de desarrollo, y establecería que los ingresos permanentes sean financiados con egresos permanentes, pues se separaría el ingreso del egreso.

3.1.3.4. Otras alegaciones

- 21.** Los accionantes creen que se provocarían mutaciones constitucionales pues, a su juicio, en la Constitución de 2008 el Estado debe ser el protagonista, distinto a lo “neoliberal”. Aun así, reconocen que no se modifica ninguna norma constitucional.
- 22.** Para los accionantes, el artículo 41 de la LOOFP se basa en una pretensión “imposible de cumplir” y el artículo 18 *ibidem* afecta el artículo 74.16 del COPLAFIP al crear negociaciones “extremadamente complejas” y “pérdidas económicas”. Además, afirman que el artículo 6 de la LOOFP permite al ERFPP modificar el plan anual de inversiones; que la definición de notas del tesoro del artículo 38 *ibidem* es “colusoria, ilegal e inmoral” sin “ética laica” en contra del “deber ser” del Banco Central; que los artículos 8 y 22 de la LOOFP reformarían el artículo 69 del COPLAFIP; y, que los artículos 12, 15 y 26 de la LOOFP inscriben a entidades autónomas en un plan nacional, pero reconocen que existen salvedades para dichas entidades. Sobre el artículo 40 *ibidem* los accionantes alegan que:

- 22.1.** Las reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero serían “una aberración absoluta”, un “concepto imposible”, la “imposición” del FMI; que no tendrían el sentido que debería tener la ley; y, que el ERFPP tendría la potestad de normar política fiscal.
- 22.2.** Los requisitos para financiar los gastos de la seguridad social con recursos del presupuesto general del Estado no serían claros, requerirían “maniobras legales” y afectarían el “deber ser” creando inseguridad fiscal.
- 22.3.** La regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado no es “pertinente”; no sería clara ni eficaz al ser de “neoliberales”; afectaría la capacidad de inversión de los GAD y de fondos previsionales; el seguro social campesino no podría cumplirla porque sería solo gasto permanente; y, las empresas públicas deberían cambiar su modelo de negocio. Añaden que en Petroecuador habría una distorsión del resultado primario con los pagos al importar derivados de petróleo registrados en el presupuesto general del Estado al tiempo que se excluye de su cálculo la transferencia al Estado.
- 22.4.** Las reglas de deuda y otras obligaciones de pago del SPNF y seguridad social y sobre el endeudamiento para entidades de seguridad social confundirían conceptos de deuda pública externa y contradecirían otras normas de la LOOFP pues se excluiría los títulos valores emitidos para menos de 360 días de la deuda pública y, a la vez, se incluirían. Añaden que habría un techo al gasto corriente fracturando la solidaridad; que se obligaría a los GAD a “soslayar” sus planes separando “artificialmente” sus ingresos de los gastos con una regla inexistente; y, habría inseguridad jurídica pues no se definirían con “exactitud”.
- 22.5.** La regla de espacio adicional para aplicación de política fiscal contra cíclica afecta el COPLAFIP; la regla de exención del límite nominal anual del gasto primario tendría una premisa inexistente; la creación del fondo de estabilización sería por sí misma inconstitucional y sin sentido en un país sin moneda propia; y, que la regla del crecimiento del gasto permanente dificultaría “al desarrollo”.
- 22.6.** La regla de determinación de objetivos, límites y metas del SPNF, la seguridad social y del presupuesto general del Estado, el plan de fortalecimiento y las medidas preventivas y correctivas de advertencia no serían claras sino un “deslizamiento” al neoliberalismo que afectarían a posibles contratados por el Estado, crearían un régimen de “heurística jurídica”; impondrían criterios de planificación del ERFPP; y, afectarían el presupuesto general del Estado.

23. Con lo expuesto, los accionantes solicitan que se acepte su pretensión.

3.2. Fundamentos de la Asamblea Nacional

24. La Asamblea solicita que se ratifique la LOOFP y sostiene que las demandas de inconstitucionalidad no contienen argumentos ciertos, específicos y pertinentes pues se alega una incompatibilidad con el Manual de Estadísticas del FMI con base en el criterio subjetivo de los accionantes. Sobre la alegada inconstitucionalidad por razones de forma, la Asamblea indica que:

24.1. No ha existido una reforma constitucional sino la emisión de una norma infraconstitucional para mejorar las finanzas públicas con respeto al principio de unidad de materia y al trámite específico de la Constitución y la LOFL.

24.2. Conforme el artículo 61 de la LOFL y las sentencias 003-14-SIN-CC de esta Corte y C-1040/05 de la Corte Constitucional Colombiana, los proyectos de ley admiten cambios hasta cerrar la votación, siempre que sean sugeridos en el Pleno y que los cambios producidos en segunda vuelta al proyecto pueden ser amplios y considerables, siempre que consten expresamente antes de realizarse la votación y en tanto guarden relación con sus temas principales.

24.3. Conforme los artículos 133 y 7 de la LOFL es el presidente de la Asamblea quien dispone la votación de un proyecto legislativo y el Pleno el que decide. En el caso concreto, señala que se difundió el texto definitivo el 16 de mayo de 2020 en la sesión 668 en la cual el propio Pleno manifestó su acuerdo aprobándolo.

25. Sobre las razones de inconstitucionalidad por el fondo, la Asamblea considera que:

25.1. La LOOFP busca un manejo presupuestario responsable, acorde al artículo 286 de la Constitución que prescribe que las finanzas públicas deben ser sostenibles, responsables y transparentes. En esa línea, agrega que no existe una restricción o regresión de derechos y que, si bien existe un criterio de limitación del gasto, busca conducir las finanzas de manera sostenible y descentralizada, conforme el Plan Nacional de Desarrollo. Por lo que sostiene que no existe un cambio en las reglas fiscales constitucionales y que los accionantes omiten que los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución determinan cuáles son los organismos del sector público para una gestión ordenada de los recursos.

- 25.2.** Añaden que el artículo 2 de la LOOFP garantiza la autonomía institucional y que los accionantes tienen una “interpretación errada” pues el mismo menciona que no se altera la clasificación del artículo 225 de la Constitución ni la naturaleza de las entidades autónomas. A su vez, señala que la LOOFP únicamente establece una clasificación técnica, que responde a aspectos presupuestarios, contables y fiscales en su relación con el SPNF, conforme la vinculación que las entidades tienen con el presupuesto general del Estado.
- 25.3.** La solidaridad social en el ejercicio de la autonomía es “urgente e ineludible” ante la crisis que enfrenta el país, por lo que toda entidad está obligada, por esta responsabilidad, a garantizar la adecuada inversión de recursos públicos.

3.3. Fundamentos de la Presidencia de la República

- 26.** La Presidencia señala que la LOOFP cumplió el trámite legislativo respectivo y considera que las acciones plantean una “extensa letanía ideológica” con nula argumentación. Además, agrega que el Estado central tiene competencia exclusiva en la política fiscal, que la LOOFP desarrolla temas del COPLAFIP y preserva la calidad del gasto para alinear los presupuestos públicos con el plan nacional de desarrollo que busca un manejo responsable de todos los niveles de gobierno, conforme los artículos 261.5 280, 286, 293 y 286 de la Constitución. Específicamente señala que:
- 26.1.** Los accionantes no observan que el mismo artículo 2 de la LOOFP reconoce de manera expresa la naturaleza específica de las entidades autónomas y que los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución determinan qué entidades conforman el sector público, para una gestión ordenada de los recursos.
- 26.2.** El artículo 4 de la LOOFP garantiza el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y así evitar contradicciones entre los objetivos y los recursos existentes, debido a la conexión con el artículo 294 de la Constitución que obliga a la Función Ejecutiva en el presupuesto general del Estado.
- 26.3.** El artículo 6 de la LOOFP menciona programas de inversión conforme los planes de inversión y de desarrollo, insumos que se enmarcan en el presupuesto general del Estado, el cual atañe a quienes participan del mismo, cuyo control es del ERFP, de acuerdo al artículo 297 de la Constitución.
- 26.4.** El artículo 15 de la LOOFP se guía por los artículos 294 y 295 de la Constitución pues el ERFP solamente requiere información actualizada, como insumo técnico,

para la proforma presupuestaria anual y la programación cuatrianual, respetando la autonomía. Así, indica que la autonomía va a la par con el equilibrio macroeconómico e implica poder disponer recursos de forma independiente pero no evadir el trámite para su certificación y racionalización.

- 26.5.** Sobre el artículo 18 de la LOOFP, sostiene que la parte accionante obvia que el presupuesto general utiliza la proyección de ingresos permanentes, como tributos, y no permanentes, como ingresos petroleros. Agrega que al existir una brecha entre lo proyectado y lo recibido se afecta la liquidez. Por lo cual señala que el artículo 286 de la Constitución reconoce la estabilidad y responsabilidad fiscal, para buscar la previsibilidad de recursos para ejecutar el presupuesto, lo cual obliga al Estado, por medio del ERF, a realizar las mejores gestiones para garantizar tal previsibilidad y evitar la volatilidad de ingresos.
- 26.6.** El artículo 23 de la LOOFP plantea alternativas para enfrentar efectos externos inesperados que puedan afectar al financiamiento. Además, la creación de un fondo atiende a los principios de responsabilidad y estabilidad económica del artículo 286 de la Constitución para aminorar la brecha de recursos.
- 26.7.** El artículo 30 de la LOOFP, en términos generales, ya se encontraba en el COPLAFIP y que únicamente desarrolla los conceptos de deuda pública para precautelar la transparencia en su gestión cuando existan obligaciones estatales que no hayan sido catalogadas como deuda pero que aun así representen desembolso de recursos, de lo contrario el Estado contraería mayor deuda de la que pueda afrontar, conforme los artículos 289 y 290 de la Constitución.
- 26.8.** El artículo 38 de la LOOFP desarrolla un concepto meramente técnico de las Notas del Tesoro, y solo es un complemento al existente COPLAFIP, para asegurar los recursos necesarios que el Estado tendrá.
- 26.9.** Las reglas del artículo 40 de la LOOFP ya se encontraban en el artículo 81 del COPLAFIP y solo se ajustan a condiciones actuales para un manejo financiero responsable acorde a los artículos 286 y 287 de la Constitución. Por ello, las reformas serían constitucionales para cumplir los principios de responsabilidad fiscal, mejorar la cobertura institucional, la interacción entre reglas fiscales y de gastos, las cláusulas de escape, los mecanismos de corrección, conforme la sentencia C-192/97 de la Corte Constitucional Colombiana.

- 26.10.** El artículo 41 de la LOOFP complementa la normativa indicada pues contempla los supuestos frente al incumplimiento de las reglas fiscales. Agrega que, al no ser contrario a la Constitución el artículo 40, no podría serlo el artículo 41 pues garantiza su respeto con mecanismos disuasivos para “evitar el desorden y el caos en las finanzas públicas”, de acuerdo al artículo 233 de la Constitución.
- 26.11.** El artículo 42 de la LOOFP solo cambia el nombre de la entidad de planificación nacional en coherencia con la institucionalidad y el artículo 45 *ibídem* se refiere a preceptos técnicos como reporte de saldo de atrasos, CETES, notas del tesoro, etc., conforme la Constitución para viabilizar la ley.
- 27.** Con ello, solicita desechar las demandas porque tienen un “extenso y soporífero contenido” y no demuestran inconstitucionalidad alguna sino “sesgo ideológico”.

3.4. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado

- 28.** Sobre los cargos de inconstitucionalidad por razones de forma, la PGE sostiene que no hubo una reforma constitucional sino la emisión de una norma infraconstitucional para un mejor manejo de las finanzas públicas conforme el artículo 286 de la Constitución.
- 29.** En cuanto a los cargos de inconstitucionalidad por razones de fondo, para la PGE los accionantes tienen “criterios subjetivos” en contra del FMI con su “posición ideológica y política”, sin aportar “nada al objeto de la acción”. Así, afirma que esta “errónea percepción” deja de lado que la LOOFP no pretende una regresión de derechos ni interferir en entidades autónomas sino la tutela de derechos a través de un mejor manejo de las finanzas para satisfacer “intereses colectivos con equidad y justicia”. A su vez, la PGE resalta que la norma reconoce expresamente la autonomía institucional. Agrega que el endeudamiento del Estado se debe a decisiones políticas que “en la última década, ocasionaron un arbitrario uso de recursos del Estado” y que la necesidad de adoptar la norma atacada se enfoca en cumplir obligaciones, controlar el gasto y reducir el déficit.
- 30.** La PGE señala que la ONU en su informe sobre el impacto del COVID-19 en América Latina indica que se garantiza la democracia creando políticas económicas y fiscales transparentes. Agrega que, de forma similar que en el caso 57-20-IN, desde el 2017, el Ejecutivo ha establecido políticas para garantizar la eficiencia y eficacia de la Administración por medio de guías para el ahorro en el gasto y ejecución de la política fiscal que garantice la sostenibilidad y transparencia. Añade que, conforme el principio de libertad configurativa del legislador y la sentencia 9-20-IA/20, en la crisis económica que atraviesa el país y en el ejercicio de la responsabilidad y solidaridad a la que están

obligadas todas las instituciones públicas en el ejercicio de su autonomía, debe optimizarse el gasto.

- 31.** Para la PGE, no se puede afirmar que exista una afectación al modelo económico pues la Constitución no tiene un modelo “rígido” sino parámetros mínimos para garantizar el desarrollo. En ese sentido, la PGE señala que, conforme los artículos 285, 286 y 287 de la Constitución, existe salvaguardia económica y fiscal.
- 32.** Por lo expuesto, la PGE solicita que se rechacen las demandas porque buscan hacer “un juicio de valor acerca de qué modelo económico es el más adecuado”.

3.5. *Amici Curiae*

- 33.** Rosa Pavanelli, ciudadana italiana y secretaria de la federación sindical Internacional de Servicios Públicos, considera que la LOOFP sometería a todos los poderes del Estado y a proyectos de inversión al ERF (cita los artículos 26, 58 y 60 de la LOOFP). Añade que, a su parecer, la LOOFP introduce normas que integrarían al sistema de seguridad social en el sector público cuando cree que “en nuestro país” no es así. Sin embargo, al mismo tiempo señala que ni la LOOFP, la Constitución u otra ley han definido esa autonomía, por lo que “en cada caso se irá definiendo”.
- 34.** David Márquez y Oscar Guamán afirman que se contravienen los artículos 115 de la LOGJCC y 137 de la Constitución, en relación con el principio de publicidad, ante la presunta incorporación de textos no debatidos. Añaden que se incumplieron los artículos 70 del Código Orgánico Administrativo y 3 del Reglamento para la Implementación de las sesiones virtuales y el teletrabajo emergente en la Asamblea Nacional ante la delegación de Daniel Mendoza “al asambleísta Franco Romero”.

4. Cuestión previa

- 35.** La Asamblea Nacional señaló que la LOOFP, publicada en el Registro Oficial 253 de 24 de julio de 2020, “se encuentra modificada” por:
- 35.1.** La disposición reformativa primera de la Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el Registro Oficial 434, suplemento de 19 de abril de 2021.

- 35.2.** El artículo 110 de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, publicada en el Registro Oficial 587, tercer suplemento de 29 de noviembre de 2021.
- 35.3.** El artículo 4 de la Ley Orgánica reformativa al COPLAFIP para garantizar presupuestos incrementales en salud y educación, publicada en el Registro Oficial 195, suplemento de 23 de noviembre de 2022.
- 35.4.** El artículo 1 de la Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso de Gestión del Suelo, para la adecuación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial correspondientes de los GAD, publicada en el Registro Oficial 197 de 25 de noviembre de 2022.
- 36.** Las normas indicadas reformaron los artículos 24, 9 26 y 46 de la LOOFP respectivamente. Dado que en las demandas presentadas se impugnaron por la forma la LOOFP y por el fondo únicamente los artículos 2, 4, 6, 15, 18, 23, 30, 38, 40, 41, 42 y 45 de la LOOFP y las reformas referidas no se relacionan con esos artículos, corresponde continuar con el análisis.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 37.** Esta Corte encuentra necesario señalar que, al hacer control abstracto de constitucionalidad, únicamente debe analizar posibles incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas impugnadas y las normas constitucionales. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad normativa en abstracto con la Constitución.⁵

5.1. Sobre los cargos de inconstitucionalidad por razones de forma

- 38.** Los accionantes consideran que se contravendría el artículo 442 de la Constitución porque se habría desconocido el procedimiento de reforma parcial para modificar elementos constitutivos del Estado y el principio de paralelismo de las formas.
- 39.** A su vez, plantean que:

⁵ CCE, sentencias 36-18-IN/24, 8 de febrero de 2024, párrs. 69 y 70 y 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21.

- 39.1.** No se habría cumplido con el artículo 3 del Reglamento para la Implementación de las sesiones virtuales en la Asamblea Nacional para la asistencia telemática del entonces asambleísta Daniel Mendoza en la sesión 668 de 16 de mayo de 2020 y porque no se habría cumplido con los requisitos legales para que se configure una delegación suficiente dado que el ponente fue Franco Romero, pero debía ser Daniel Mendoza. A ello, se agrega un cuestionamiento de legitimidad de los votos.
- 39.2.** No se habría atendido la petición de reconsideración de la votación de 15 de marzo de 2020 que buscaba el archivo de la ley por Raúl Tello y en su lugar se aprobó la ley con los votos suficientes.
- 39.3.** Se habría aprobado un proyecto con las observaciones de Ana Belén Marín que contenía cambios en la sesión 668 de 15 de mayo de 2020, aun cuando se habría dado por terminado el debate, sin que se hayan circulado debidamente.
- 40.** En cuanto al cargo expuesto en el párrafo 38 *ut supra*, los accionantes se limitan a señalar que se reformó la Constitución. No obstante, la entrada en vigencia de una norma, incluso si sería contraria a la Constitución, no equivale a una reforma de la Constitución. La Corte aprecia que los accionantes afirman que se habría reformado la Constitución con fundamento en su discrepancia con el fondo de los artículos de la LOOFP. Por ello, no se estima necesario plantear un problema jurídico relativo a una inconstitucionalidad por la forma con fundamento en un supuesto desconocimiento del procedimiento de reforma parcial de la Constitución, sin perjuicio de que estas alegaciones pueden ser analizadas como argumentos sobre inconstitucionalidad por razones de fondo.
- 41.** Esta Corte tampoco se puede pronunciar sobre los cargos contenidos en el párrafo 39.1 *ut supra* porque se plantean en contraste con un reglamento para verificar la asistencia telemática de los y las asambleístas y sobre el presunto incumplimiento de “requisitos legales” para verificar una delegación suficiente, mas no plantean una incompatibilidad con la Constitución.
- 42.** En la misma línea, en cuanto al cargo contenido en el párrafo 39.2 *ut supra* no se advierte qué artículo de la Constitución se encontraría presuntamente contravenido. El cargo se centra, por un lado, en que habría estado pendiente una petición de reconsideración sobre el archivo de la ley, sin embargo, a la par se reconoce que esta se aprobó con los votos suficientes. Con lo cual no se advierte un problema jurídico de índole constitucional a plantear.

43. Finalmente, en cuanto al cargo contenido en el párrafo 39.3 *ut supra*, se estima que puede plantearse un problema jurídico con respecto al artículo 137 de la Constitución. Esto es así porque el argumento se relaciona con la presunta afectación del principio de publicidad puesto que no se habría dado conocer la última modificación del proyecto de LOOFP planteada por la entonces asambleísta Ana Belén Marín.
44. De conformidad con los artículos 114 y 115 de la LOGJCC, el alcance del control formal de disposiciones de origen parlamentario implica el cumplimiento, entre otros, del principio de publicidad y este, entre otras cosas, implica que las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todas las y los asambleístas. Con base en ello, aun cuando se enuncian varios artículos de la Constitución, la Corte estima suficiente abordar el cargo a través del siguiente problema jurídico: **¿El trámite legislativo de la LOOFP contraviene el artículo 137 de la Constitución en el principio de publicidad pues se habrían agregado modificaciones al proyecto inicial sin darse a conocer a todas las y los asambleístas?**
45. Finalmente, esta Corte encuentra pertinente concluir esta sección, señalando que, ante el examen de un supuesto vicio de inconstitucionalidad formal, la violación de una regla de trámite legislativo no es suficiente porque, incluso si hubiera una violación de una regla de trámite, sería preciso que también se afecte el principio o fin al que sirve dicha regla para que el procedimiento sea inconstitucional. De manera 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.⁶ Sobre la base de aquello, se ha planteado esta sección y se realizará el análisis del problema jurídico del acápite 7.1 *infra*.

5.2. Sobre los cargos por el fondo

46. Únicamente la demanda 76-20-IN ataca determinados artículos de la LOOFP en cuanto al fondo. En función de ello, en esta sección solo se aborda aquella demanda y no la de las causas 96-20-IN y 119-20-IN pues estas plantearon cargos en cuanto a la presunta inconstitucionalidad por la forma de la LOOFP, lo cual ya fue tratado en la sección previa. Ahora, previo a abordar los cargos de la demanda 76-20-IN, es oportuno señalar que si bien en la fase de admisión de la acción de la causa se determinó que la demanda cumplía con los requisitos para su admisión, entre estos una demanda debe contener argumentos claros, determinados, específicos y pertinentes en relación con las disposiciones

⁶ CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 27. En similar sentido, CCE, dictamen 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023, párr. 31.

constitucionales, de una lectura más a fondo realizada en la fase de sustanciación, la Corte advierte que la demanda es una disertación dirigida a criticar la LOOFP desde la técnica y política económica, como se advierte de los párrafos subsiguientes. En ese sentido, no se llegan a exponer argumentos concretos respecto de la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, motivo por el cual la Corte realiza el siguiente planteamiento de problemas jurídicos respecto del fondo que sigue.

47. Los accionantes de la causa 76-20-IN atacan por el fondo únicamente los artículos 2, 4, 6, 15, 18, 23, 30, 38, 40, 41, 42 y 45 de la LOOFP. Esta Corte advierte que los accionantes se centran en plantear un desacuerdo ideológico respecto de la norma impugnada, así como su desagrado por el concepto de austeridad y por el FMI. Los accionantes pretenden que esta Corte se pronuncie sobre la eventual vulneración de derechos constitucionales porque, a su juicio, la reforma en sí misma les afecta y porque, a su parecer, la norma no es “pertinente”. Adicionalmente, plantean presuntos escenarios concretos hipotéticos en los cuales, a su juicio, se afectarían asignaciones presupuestarias y en los cuales habría posibles inconstitucionalidades relacionadas con la aplicación de la norma por las instituciones mencionadas en la LOOFP, en particular el ERF.
48. Esta Corte también encuentra que la demanda 76-20-IN pretende que se resuelvan presuntos errores de técnica legislativa y cuestiones de conveniencia o inconveniencia sobre las reformas. Asimismo, los accionantes consideran que la LOOFP es contraria al COPLAFIP y pretenden que esta Corte se pronuncie sobre temas macroeconómicos en función de lo que a su juicio es correcto o incorrecto.
49. Al respecto, es necesario reiterar que esta Corte está impedida de pronunciarse sobre la conveniencia de una norma, la aplicación de las LOOFP en casos prácticos y, peor aún, de lo que, para los accionantes, sería incorrecto en función de determinada ideología.⁷ No corresponde a esta Corte, a través de esta acción, analizar presuntas afectaciones de derechos constitucionales en casos concretos pues, para ello, existen las vías pertinentes en el ordenamiento jurídico;⁸ tampoco corresponde analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica o si esta es correcta o incorrecta.⁹
50. No le compete a esta Corte referirse a lo que, a juicio de los accionantes, es un modelo económico errado o acerca de una validación o no de lo que los accionantes creen que es “neoliberalismo”. La Corte no podría considerar que la Constitución en sí misma es una

⁷ CCE, sentencias 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149 y 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73.

⁸ Al respecto: CCE, sentencia 55-12-IN/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 104.

⁹ CCE, sentencia 3-18-IN/21 de 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.

medida afín a un determinado movimiento político y que una reforma legal por parte de un movimiento distinto al de los accionantes es inconstitucional por ese motivo. Tampoco, como se pretende, puede la Corte pronunciarse sobre la pertinencia o no de una reforma ni puede validar criterios de los accionantes como que el déficit fiscal no es un problema “en absoluto”. La Corte tampoco puede pronunciarse sobre lo que, al parecer de los accionantes, es una errónea interpretación de las “reglas fiscales” ni sobre la presunta “imposibilidad lógica” de aplicar la reforma planteada.

51. A su vez, esta Corte no puede pronunciarse, en el ámbito de esta acción, sobre la presunta contradicción entre dos normas de rango infraconstitucional porque a través del control abstracto de constitucionalidad no corresponde un análisis acerca de la legalidad o no de una disposición jurídica. Pronunciamientos sobre posibles antinomias o contradicciones entre leyes son ajenas al objeto de esta acción, y pueden ser conocidas y resueltas por las autoridades competentes y a través de los cauces procedimentales respectivos.¹⁰

52. Dado que los aspectos mencionados en los párrafos anteriores no son cargos formulados a partir de posibles incompatibilidades en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución, no es posible que esta Corte efectúe un análisis y se llama la atención de los accionantes de la causa 76-20-IN, por fundamentar su demanda en aspectos que no se relacionan con el control constitucional en abstracto sino con determinadas visiones sobre el modelo económico que debería adoptar el gobierno. En particular, esta Corte no se pronunciará sobre ninguno de los fundamentos de la sección 3.1.3.4 titulada “otras alegaciones” justamente porque incurre en las prohibiciones establecidas previamente, así:

52.1. Los accionantes se limitan a señalar que se afecta la seguridad jurídica porque no serían normas claras, previas o públicas, sin ningún cargo que pueda guiar el control. Los accionantes se limitan a señalar que se trata de un deslizamiento al “neoliberalismo”, lo que evidencia que no existe un cargo claro, cierto, específico y pertinente, en abstracto, en los términos del artículo 79.5 letra b de la LOGJCC sino una alegación sobre la presunta incorrección de la reforma.

52.2. Los accionantes se limitan a señalar que se otorga competencias al ERF. No obstante, en la Constitución no existe un catálogo de las competencias de aquella entidad, cuestión que debe ser desarrollada mediante la norma respectiva, como sería la LOOFP. Tampoco el cargo expone si se le habrían quitado funciones establecidas en la Constitución a otra entidad pública para otorgar dichas funciones

¹⁰ CCE, sentencia 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párr. 122.

a la ERFIP. Por ello, no se sigue cuál sería la inconstitucionalidad alegada al no identificarse cuál sería la disposición constitucional presuntamente incompatible con la alegación de los accionantes.

52.3. Los accionantes creen que existirá un riesgo en la forma de aplicar las normas porque para ellos se trataría de negociaciones complejas y porque estiman que lo regulado resulta ineficaz o imposible de cumplir, mas no plantean un argumento en abstracto de inconstitucionalidad.

52.4. Los cargos de los accionantes se formulan como una supuesta incompatibilidad con el COPLAFIP, una norma infra constitucional mas no contra la Constitución.

52.5. La alegación de los accionantes sobre la definición de “Notas del Tesoro” se refiere a lo presuntamente incorrecto de la misma pues a su juicio es colusoria, “ilegal e inmoral”. No se plantea un cargo en abstracto sino únicamente la inconformidad con la definición. No le compete a este Organismo corregir posibles errores de técnica legislativa que no se planteen con un cargo en abstracto de inconstitucionalidad. Como ha sido criterio de esta Corte “el establecer definiciones, *per se*, no contraviene ninguna norma constitucional. Esto es un tema de legalidad que, de considerar oportuno, [se] debe impugnar [...] en la justicia ordinaria”.¹¹

52.6. Finalmente, los accionantes se refieren a una posible vulneración de derechos y pretenden que la Corte se pronuncie sobre una empresa pública en específico, a saber, Petroecuador, lo cual no puede abordarse a través de una acción pública de inconstitucionalidad en atención a su objeto, conforme ya fue indicado.

53. Entonces, esta Corte se pronunciará únicamente respecto de los argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes”¹² relacionados con la presunta incompatibilidad con la Constitución. Los cargos que contienen argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes en el marco de un control abstracto de constitucionalidad se relacionan con los artículos 2 y 40 de la LOOFP, como se explica en los párrafos subsiguientes. En función de ello, no se analizarán los artículos 4, 6, 15, 18, 23, 30, 38, 41, 42 y 45 de la LOOFP, sin perjuicio de que se pueda hacer referencia a los mismos en el marco del análisis de los artículos 2 y 40.

¹¹ CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 58.

¹² LOGJCC, artículo 79.5 letra b).

54. De la lectura de la demanda se observa que los cargos expuestos en el párrafo 14 *ut supra* se relacionan con la autonomía que tendrían ciertas entidades. Por ello, para evitar la reiteración argumentativa la Corte responderá a las alegaciones sobre la presunta afectación a la autonomía institucional a través del siguiente problema jurídico: **¿el artículo 40 de la LOOFP transgrede los artículos 238, 293, 315 y 370 de la Constitución porque contravendría la autonomía que en ellos se reconoce a los GAD, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y a las empresas públicas?**
55. En similar sentido, en los cargos expuestos en los párrafos 15 y 16 *ut supra*, los accionantes afirman que se modificaría el sector público y con ello el presupuesto de las instituciones con autonomía en el presupuesto general del Estado. En atención a ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿los artículos 2 y 40 de la LOOFP contravienen los artículos 225, 272, 292, 315 y 371 de la Constitución porque se modificaría la composición del sector público respecto de instituciones autónomas y, con ello, su presupuesto?**
56. Asimismo, las alegaciones resumidas en los párrafos 17-20 *ut supra* son tendientes a señalar que la LOOFP afecta las reglas fiscales constitucionales. En función de ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 40 de la LOOFP transgrede los artículos 275, 284, 286 y 298 de la Constitución porque afectaría sus reglas fiscales en relación con los objetivos de la política económica y el régimen de desarrollo?**

6. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

57. Se demanda la inconstitucionalidad de la LOOFP, por razones de forma, en general, así como la inconstitucionalidad por razones de fondo, en contra de los artículos 2, 4, 6, 15, 18, 23, 30, 38, 40, 41, 42 y 45. Sin embargo, en función del planteamiento de problemas jurídicos, los cargos que se refieren a una presunta inconstitucionalidad por el fondo se refieren únicamente al artículo 2 y a reglas específicas del artículo 40 de la LOOFP. En atención a ello, se reproducen a continuación únicamente las disposiciones pertinentes:¹³

Contenido
Artículo 2: A continuación del artículo 8 [del COPLAFIP], inclúyase el siguiente Artículo innumerado: Art. (...).- Clasificación del Sector Público.- Todas las entidades, instituciones y organismos referidos en el artículo 4 de este Código, serán clasificados de la siguiente manera:

¹³ Sin perjuicio de ello, la LOOFP se encuentra en su integralidad reproducida en el siguiente enlace: [Suplemento al Registro Oficial No. 253 \(registroficial.gob.ec\)](http://registroficial.gob.ec).

1. Sector público financiero: Comprende todas las entidades cuya actividad principal es monetaria, de intermediación financiera, banca de inversión y/u otras para la prestación de servicios financieros de naturaleza similar.
2. Sector público no financiero: Comprende las siguientes entidades:
 - a. Las entidades cuya actividad primaria es desempeñar las funciones de gobierno. Este, a su vez, se sub-clasifica en:
 - i. Gobierno central o estado central: Está constituido por las diferentes entidades que pertenecen a la Función Ejecutiva. Dentro de esta clasificación se incluye el Régimen Especial de Galápagos.
 - ii. Otras funciones del Estado: Legislativa, Judicial, Electoral, y, Transparencia y Control Social.
 - iii. Gobiernos Autónomos Descentralizados: Comprende todos los gobiernos regionales, gobiernos provinciales, gobiernos municipales o distritos metropolitanos, gobiernos parroquiales rurales; y, las personas jurídicas creadas por acto normativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a excepción de sus empresas públicas.
 - iv. Las demás entidades que realicen Funciones del Estado que no se encuentren comprendidas en otras categorías establecidas en este artículo.
 - b. Las empresas públicas de economía mixta creadas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas en todos los niveles de gobierno, de conformidad con la ley que regula las empresas públicas. Se encuentran también comprendidas las sociedades de derecho privado cuya propiedad total o parcial mayoritaria pertenece a entidades del Sector Público No Financiero de conformidad con la Ley y a las condiciones y parámetros que se definan en el reglamento.
3. Entidades de la Seguridad Social: Son entidades autónomas, con patrimonio propio, cuyos fondos son propios y distintos a los del fisco y no forman parte del Presupuesto General del Estado, creadas para fines de cobertura de contingencias y concesión de prestaciones y servicios de Seguridad Social, conformadas por: El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL), Servicio de Cesantía de la Policía Nacional y otras de similar naturaleza y función creadas al amparo de estos regímenes de Seguridad Social. Se excluyen los fondos complementarios previsionales cerrados. Se respetará en todo momento las competencias definidas por la Constitución y la Ley, así como la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las entidades de la Seguridad Social, del Banco Central del Ecuador y del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -BIESS-. Los fondos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de la Seguridad Social son propios de cada institución y distintos de los del fisco, por lo que la aplicación de este Código no implicará ningún tipo de intervención o disposición por parte del gobierno central sobre estos fondos. La clasificación señalada en este artículo, no altera ni se contrapone a la clasificación establecida por el artículo 225 de la Constitución, ni tampoco a la naturaleza específica de las entidades de la Seguridad Social.

Artículo 40: A continuación del Artículo 177 [del COPLAFIP] agréguese el siguiente Título:

TÍTULO IV DE LAS REGLAS FISCALES CAPÍTULO I DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN

Art. (...).- Ámbito de aplicación de las reglas fiscales.- Las entidades comprendidas en el sector público no financiero se sujetarán, según corresponda, a las disposiciones del presente Código para cada regla fiscal de acuerdo a lo establecido en este capítulo. Los bancos públicos deberán cumplir de forma obligatoria las regulaciones para el manejo de riesgo de liquidez y solvencia que estén definidos en la Ley.

La fijación y aplicación de las reglas fiscales previstas en este título respetará en todo momento las competencias definidas por la Constitución y la Ley, así como la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y Entidades de la Seguridad Social. Los fondos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de la Seguridad Social son propios de cada institución y distintos de los

del fisco, por lo que la aplicación de este artículo no implicará ningún tipo de intervención o disposición por parte del gobierno central sobre estos fondos.

[...]

SECCIÓN II DE LA REGLA DE DEUDA Y OTRAS OBLIGACIONES

Art. (...).- Regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y Seguridad Social.- El saldo consolidado de la deuda pública y otras obligaciones no podrá superar el equivalente al 40% del PIB.

La política fiscal deberá ser formulada y ejecutada con el objetivo de reducir y estabilizar el saldo consolidado de la deuda pública del sector público no financiero y Seguridad Social y otras obligaciones al nivel del 40% del Producto Interno Bruto, [sic] Para propósitos de la aplicación de esta regla, se entiende por deuda pública y otras obligaciones de pago las siguientes:

1. El endeudamiento público, de acuerdo con lo previsto en este Código;
2. Los títulos valores con vencimientos menores a trescientos sesenta (360) días;
3. Los anticipos pactados en los contratos comerciales de venta de productos;
4. Los pasivos derivados de convenios de liquidez;
5. Los derechos contractuales originados o vinculados a operaciones ordinarias, y
6. Las obligaciones pendientes de pago del ejercicio fiscal en curso.

El indicador del saldo se calculará en términos consolidados, deduciendo la deuda y otras obligaciones entre entidades del sector público no financiero y Seguridad Social y su forma de cálculo será establecida en el reglamento de este Código.

El ente rector de las finanzas públicas, con base en la programación fiscal plurianual, regulará los límites de endeudamiento por sectores y por entidad sujeta al ámbito de este Código. En la proforma del Presupuesto General del Estado se incluirá el nivel anual de endeudamiento neto, calculado como la diferencia entre desembolsos y amortizaciones de deuda pública, para consideración y aprobación de la Asamblea Nacional.

[...]

SECCIÓN III DE LAS REGLAS DE CRECIMIENTO DE EGRESOS, GASTO, RESULTADO PRIMARIO TOTAL Y RESULTADO PRIMARIO NO PETROLERO

Art. (...).- Metas anuales del resultado primario total y no petrolero del Sector Público No Financiero y Seguridad Social.- El resultado primario y el resultado primario no petrolero deberán presentar metas fiscales específicas de ingresos y egresos anuales que permitan garantizar el cumplimiento de la regla de deuda y otras obligaciones de pago establecido en este Código. Para lo cual el ente rector de las finanzas públicas calculará una meta indicativa de resultado primario total para el año en curso y metas, igualmente indicativas, para los tres siguientes ejercicios fiscales, así como una meta obligatoria del resultado primario no petrolero para el año en curso y metas indicativas del resultado primario no petrolero, para el escenario cuatrianual. La meta de resultado primario no petrolero será definida en concordancia con los otros límites, metas y objetivos conforme a procedimientos establecidos en este Código.

Las metas anuales de resultado primario no petrolero serán vinculantes para el Gobierno Central y otras Funciones del Estado y un marco referencial para el resto de entidades del Sector Público no Financiero y Seguridad Social. Cada entidad deberá reportar la información prevista en el reglamento de este

Código respecto del seguimiento de estas metas en el sistema de administración financiera para garantizar la transparencia fiscal.

Art. (...).- Regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras Funciones del Estado.- Se entenderá por gasto computable, el gasto primario, excluidos [sic] las pre asignaciones establecidas en el Artículo 298 de la Constitución.

El ente rector de las finanzas públicas determinará el límite nominal anual de modificación del gasto primario computable para las entidades del Gobierno Central y otras Funciones del Estado, siendo de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas que lo conforman. El límite se expresará en términos nominales y se calculará mediante la multiplicación del gasto computable del ejercicio anterior con el crecimiento de la economía de largo plazo, fijado para cada periodo del Plan Nacional de Desarrollo, expresado en valores nominales.

El incremento nominal anual del gasto primario computable para cada ejercicio fiscal no podrá superar el límite consolidado para la agrupación de entidades del Gobierno establecido en el segundo inciso.

El nivel de gasto primario computable resultante de la aplicación de la regla de gasto primario computable podrá modificarse en los años en que se produzcan aumentos o reducciones de ingresos originados por cambios normativos, y en cuantía equivalente a estos.

El límite de modificación del gasto primario computable, y la tasa de crecimiento nominal de largo plazo deberán ser publicados y comunicados por el ente rector de las finanzas públicas en las directrices presupuestarias para la elaboración de la proforma del Presupuesto General de Estado, junto con los objetivos y metas fiscales. Esta publicación será una referencia obligatoria para todas las entidades y organismos del Gobierno Central y las otras funciones del Estado para la elaboración, aprobación y ejecución de sus respectivos Presupuestos, [sic]

Art. (...).- Regla de gasto primario computable para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Se entenderá por gasto computable el gasto primario. La fijación del límite nominal anual de modificación del gasto primario computable para cada entidad le corresponderá al órgano que cada nivel de gobierno determine. Será de cumplimiento obligatorio para todas las unidades o dependencias públicas que lo conforman. El límite se expresará en términos nominales y se calculará de la misma manera que el límite de gasto computable del Gobierno Central.

El nivel de gasto primario computable resultante de la aplicación de la regla de gasto primario computable podrá modificarse en los años en que se produzcan aumentos o reducciones de ingresos originados por cambios normativos, y en cuantía equivalente a estos.

Art. (...).- Espacio adicional por aplicación de política fiscal contra cíclica para la regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras Funciones del Estado.- En el caso de que la proyección anual de crecimiento económico sea menor de 2 puntos porcentuales al crecimiento de la economía de largo plazo y se pronostique una brecha negativa del producto, el incremento nominal anual del gasto primario computable podrá añadir un espacio adicional de hasta el 1% del PIB por año por aplicación de política fiscal contra cíclica por un plazo máximo de dos años consecutivos acumulables, debidamente justificada, siempre que se compense completamente en los dos años siguientes a la aplicación realizada y se retorne a la meta nominal fijada inicialmente para el último año de la compensación. La variación nominal anual del gasto primario computable deberá tener concordancia con las metas establecidas para el resultado primario total y no petrolero.

Esta disposición no afectará las asignaciones establecidas en la Constitución de la República.

Art. (...).- Exención del límite nominal anual de gasto primario computable por aplicación de la regla constitucional de gasto.- Si el gasto primario computable se sitúa por encima del límite, como

consecuencia del crecimiento del gasto en el Presupuesto General del Estado en la educación inicial básica y el bachillerato en aplicación de la Disposición Transitoria Decimoctava y en el financiamiento del Sistema Nacional de Salud, en aplicación de la Disposición Transitoria Vigésimosegunda de la Constitución, se descontará el efecto del crecimiento de esos gastos a efectos de verificación del cumplimiento de la regla.

Esta disposición no afectará las asignaciones establecidas en la Constitución de la República.

Art. (...).- Metodología del cálculo del crecimiento de la economía de largo plazo y su determinación para la regla de gasto primario computable.- La metodología para el cálculo del crecimiento de la economía de largo plazo será establecida por el Banco Central del Ecuador mediante la normativa correspondiente. El crecimiento de largo plazo será establecido por el Banco Central del Ecuador para el periodo de vigencia de cada Plan Nacional de Desarrollo. La metodología y el crecimiento de la economía de largo plazo, podrán ser actualizados cada dos años, cuando las condiciones de la economía muestren cambios estructurales, o en casos excepcionales debidamente justificados.

Los resultados, metodología e información necesaria para el cálculo del crecimiento de la economía de largo plazo deberán estar disponibles en medios electrónicos y ser publicados por el Banco Central del Ecuador.

Esta disposición no afectará las asignaciones establecidas en la Constitución de la República.

Art. (...).- Del crecimiento del gasto permanente.- El crecimiento nominal del gasto permanente del Gobierno Central y otras funciones del Estado, estará sujeto a los límites de crecimiento del gasto primario según el Artículo que regula el gasto primario computable del Gobierno Central y las otras Funciones del Estado y garantizará la provisión adecuada de bienes de capital.

La participación del gasto permanente en el gasto primario total se sujetará a los objetivos de política fiscal emitidos por el ente rector de las finanzas públicas.

Esta disposición no afectará las asignaciones establecidas en la Constitución de la República.

Art. (...).- Requisitos para financiar los gastos de la Seguridad Social con recursos del Presupuesto General del Estado.- Las entidades de Seguridad Social en la elaboración de su presupuesto, así como respecto al presupuesto ejecutado, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. La normativa emitida por los Consejos Directivos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas o Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, referente a prestaciones o aspectos administrativos que tengan impacto fiscal directo en las contribuciones y asignaciones que se financien a través del Presupuesto General del Estado, deberán tener previamente el dictamen favorable emitido por el ente rector de las finanzas públicas.
2. Para la creación y/o ampliación de subsidios o beneficios adicionales a la Seguridad Social se deberá disponer de una fuente de financiamiento específica y diferente a los recursos del Presupuesto General del Estado.

[...]

CAPÍTULO IV DE LA DETERMINACIÓN E INSTRUMENTACIÓN DE LAS REGLAS

SECCIÓN I DE LA DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS, LÍMITES, Y METAS FISCALES TOTALES Y SECTORIALES PARA LAS REGLAS FISCALES

Art. (...).- Determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF [sistema público no financiero], la Seguridad Social y del Presupuesto General del Estado.- Los objetivos, límites y metas

respecto a las reglas fiscales totales del SPNF y la Seguridad Social y específicas del Presupuesto General del Estado: crecimiento de egresos, gastos, resultado primario total, resultado primario no petrolero, serán calculados, determinados, evaluados y actualizados por el ente rector de las finanzas públicas y por el órgano máximo de cada nivel de gobierno, en el marco de sus competencias, según corresponda.

La fijación de las metas de los resultados primarios deberá tener en cuenta la regla de gasto y la consecución del límite de deuda y otras obligaciones de este Código. La fijación de la meta de deuda pública y otras obligaciones deberá ser consistente con el objetivo de resultado primario no petrolero.

Hasta el 15 de abril de cada año se determinará los objetivos, límites y metas fiscales del Sector Público no Financiero y la Seguridad Social, las metas y límites para el Presupuesto General del Estado deberán ser determinadas dentro de los 7 días siguientes.

[...]

CAPÍTULO VI DEL CUMPLIMIENTO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS REGLAS FISCALES

[...]

CAPÍTULO VII DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

[...]

SECCIÓN II DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

Art. (...).- Medidas correctivas.- Cuando de acuerdo con el informe correspondiente sobre cumplimiento de objetivos, se constate que existe incumplimiento de los objetivos de la regla de deuda pública y otras obligaciones de pago, resultado primario no petrolero, la regla de gasto y/o la regla de egresos permanentes por parte de las entidades del sector público no financiero y la Seguridad Social, cuando corresponda, se comunicará de los hallazgos a las entidades correspondientes para que tomen los correctivos necesarios.

Art. (...).- Plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.- En caso de incumplimiento del objetivo de deuda pública, saldo primario no petrolero, regla de gasto y/o regla de egresos permanentes, y en los supuestos de suspensión de las reglas fiscales, la Administración Pública Central, entidad del sector público no financiero y la Seguridad Social que se encuentre en incumplimiento o afectado por la suspensión de la regla, formulará un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que permita en el año en curso y el siguiente, el cumplimiento de los objetivos y reglas fiscales, cuando corresponda. El Plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal tendrá como mínimo los siguientes contenidos:

1. La identificación de las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto o de egreso permanente, cuando se elabore por incumplimiento de reglas;
2. El escenario base de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales de ingresos, gastos y financiamiento;
3. La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias en los que se contabilizarán;
4. Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones;

5. Los resultados esperados luego de la aplicación de las medidas correctivas; y,

6. Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

En el caso de que el plan se origine por la suspensión de las reglas, además contendrá lo siguiente:

1. El cronograma, actividades, metas y factores previstos para alcanzar el objetivo de deuda pública y otras obligaciones; y,

2. Un análisis del perfil y sensibilidad de la deuda pública que incluirá, las principales variables que determinan su evolución, los factores de riesgo y el stock promedio de la deuda relacionados con la capacidad de pago de la entidad en el largo plazo.

La Administración Pública Central o entidad una vez formulado el plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal deberá aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, las reformas presupuestarias que garanticen el cumplimiento de los objetivos fiscales establecidos para cada ejercicio fiscal. Dicho proceso deberá detallar las modificaciones en ingresos y egresos correspondientes. El plan no podrá ser revocado, estará en vigor hasta que finalice el segundo año y será objeto de un seguimiento específico por parte del ente rector de las finanzas públicas. En caso de que la entidad alcance el cumplimiento de los objetivos y metas fiscales antes de que finalice el segundo año y una vez que el ente rector de las finanzas públicas emita un informe favorable respecto a la capacidad para mantener el cumplimiento de la entidad correspondiente en el mediano plazo, se podrá dar por terminado el plan de forma anticipada.

[...]

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿El trámite legislativo de la LOOFP contraviene el artículo 137 de la Constitución en el principio de publicidad pues se habrían agregado modificaciones al proyecto inicial sin darse a conocer a todos los assembleístas?

58. El control constitucional por razones de forma tiene relación con la observancia de los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición normativa, en el caso que nos ocupa, de rango legal.¹⁴ En virtud de lo previsto en el artículo 114 de la LOGJCC, el control formal de constitucionalidad tendrá en cuenta los principios y reglas previstos en la Constitución y la ley que regula la Función Legislativa, así como el cumplimiento de los principios de publicidad y unidad de materia.

59. Esta Corte encuentra que el principio de publicidad puede traducirse en dos configuraciones. La primera como un presupuesto de eficacia jurídica de una determinada norma, que se perfecciona con su publicación en el Registro Oficial y, la segunda, como el procedimiento, transversal a todo proceso legislativo, necesario para la debida conformación de la voluntad democrática. Sobre el principio de publicidad, la Constitución en su artículo 137 establece tres obligaciones que se derivan de este precepto, a saber: (i) que el proyecto de ley deberá someterse a dos debates; (ii) que la o el presidente de la Asamblea Nacional,

¹⁴ CCE, sentencia 75-15-IN/21 de 05 de mayo de 2021, párr. 72.

deberá ordenar que se distribuya el proyecto legislativo a los miembros de la Asamblea; y que, (iii) deberá difundirse públicamente su extracto, con la finalidad de que las y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan verse afectados por su expedición, acudan ante la comisión correspondiente y puedan exponer sus argumentos.

60. Por su parte, la LOGJCC, en su artículo 115, establece que la Corte debe verificar, entre otras cosas, que: (i) los proyectos parlamentarios incluyan un título o nombre que los identifique; (ii) los proyectos parlamentarios incluyan una exposición y una descripción de su contenido; (iii) los proyectos parlamentarios sean dados a conocer con la antelación debida al inicio del debate y aprobación parlamentaria; y, (iv) las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todos los asambleístas.
61. En el presente caso, a partir de las alegaciones planteadas se analizará si existió una difusión de los textos modificatorios del proyecto para el segundo debate y, en definitiva, que las modificaciones previas a la votación definitiva hayan sido conocidas por quienes integraron la Asamblea Nacional, de conformidad con el artículo 115 numeral 4 de la LOGJCC. Es decir, que “[l]as modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todas las y los asambleístas”.
62. El análisis que realiza esta Corte sobre el principio de publicidad debe partir de que se trata de un principio y no de una regla.¹⁵ De hecho, estamos ante un principio-directriz, que obliga a la Asamblea a emprender uno o varios cursos de acción encaminados al cumplimiento de un fin (la publicidad), en la mayor medida de lo posible. Al ser un principio, la publicidad puede y debe ser garantizada por una variedad de medidas. Cabe agregar que el proceso legislativo configura una presunción del cumplimiento del principio de publicidad, toda vez que cuando se utilizan los medios oficiales de publicidad, según las reglas de la Constitución, no se podría concluir que el objeto del debate fue desconocido y, por tanto, que no se hubiera conformado la voluntad legislativa correctamente.

¹⁵ En la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, la Corte señaló que las normas contenidas en disposiciones jurídicas pueden tener un doble carácter y ser: de acción o de resultado y de fin o de comportamiento. En las de acción, una vez que se cumplen las circunstancias del supuesto fáctico, el sujeto debe o no realizar ciertas acciones, es decir producir cierto resultado. Por su parte, las de fin ordenan o prohíben la consecución de un objetivo, de forma que aluden al comportamiento encaminado a la realización del estado de cosas. La constatación del cumplimiento de estos tipos de normas es diferente; por cuanto, en las primeras, el cumplimiento es de todo-o-nada, mientras que las segundas admiten un cumplimiento graduable con miras a procurar la realización de un fin en el mayor grado posible. CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 85.1. En cuanto a la distinción de las reglas y principios, se pueden revisar, por ejemplo, las sentencias de esta Corte 740-12-EP/20, 546-12-EP/20, 1568-13-EP/20, entre otras, las cuales, si bien se derivan de acciones extraordinarias de protección, permiten entender aquella distinción.

63. Bajo esa óptica, esta Corte observa los siguientes actos que permiten concluir que, en efecto, las modificaciones fueron dadas a conocer con antelación:

63.1. El informe para segundo debate del proyecto de 10 de mayo de 2020 LOOFP en el cual constan observaciones de la asambleísta Ana Belén Marín¹⁶ y el oficio AN-CRET-2020-0020-M de 15 de mayo de 2020 en el cual se planteó la moción de aprobación del alcance al proyecto de LOOFP “incluyendo las observaciones presentadas por la asambleísta Ana Belén Marín [...]”.¹⁷

63.2. El acta 668-D de la sesión de reinstalación final del segundo debate de 16 de mayo de 2020 en la cual se establece que el prosecretario general de la Asamblea Nacional informa que “la propuesta presentada por la asambleísta Ana Belén Marín, al igual que el texto del informe de la Comisión, se encuentran debidamente difundidos en las curules electrónicas de los señores asambleístas”.¹⁸ También se advierte una mención expresa por parte del entonces asambleísta Franco Romero Loayza a que “se someta a votación la moción que presenté ayer incorporando estos cambios propuestos por la asambleísta Marín”.¹⁹

63.3. Finalmente, y lo más significativo es que la entonces asambleísta Marín trató los cambios introducidos en detalle. Así, se advierte de su intervención: “quiero dar lectura de los textos propuestos para mejorar y obtener la votación que esto así amerita [...]”.²⁰

63.4. El audio y video de la votación de la continuación de la sesión 668 para la votación del alcance a la LOOFP: en el cual se advierte la mención específica a que se trata de la votación del proyecto de ley **con las modificaciones sugeridas por la asambleísta Ana Belén Marín**.²¹

64. La Corte tampoco puede obviar de su análisis el que la LOOFP fue un proyecto de ley calificado como urgente en materia económica, por lo que difiere en los plazos para su

¹⁶ [Microsoft Word - INFORME.2doDebate.OFP-ArtFinalVotación-Sesión142.090520.docx \(asambleanacional.gob.ec\)](#), página 24.

¹⁷ En el acta 668-D de 16 de mayo de 2020 de la Asamblea Nacional, pp. 7 y 8, se hace referencia a esta información.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 21.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, pp. 15.

²¹ [Votación - Sesión 668 - #LeyFinanzasPublicas \(youtube.com\)](#) y [Reporte Generado por Loxageek Ids. \(asambleanacional.gob.ec\)](#)

aprobación del trámite ordinario, siendo estos más cortos.²² Ahora bien, la competencia de esta Corte no implica realizar un mero control del cumplimiento de las reglas de trámite establecidas en la LOFL, sino en determinar si alguna transgresión de estas reglas ha implicado una violación del principio de publicidad. Así, la constatación del cumplimiento de la publicidad como principio no pasa porque la Corte verifique el cumplimiento de determinados plazos, sino por las medidas dirigidas al cumplimiento de este principio.²³

65. En función de lo anterior, la Corte observa que las modificaciones al proyecto inicial fueron dadas a conocer a todos los asambleístas con la debida antelación determinada en la LOFL.²⁴ Si bien esto ocurrió el mismo día de la votación, se deben considerar los tiempos más cortos para el trámite de urgencia económica. También se debe tomar en cuenta la discusión en la Asamblea como órgano político que busca llegar a acuerdos.
66. En particular, en este caso se debe tomar en cuenta que el tiempo para evitar que el proyecto entre en vigencia por el ministerio de la ley vencía justamente el 16 de mayo de 2020 considerando que el proyecto se presentó ante la Asamblea el 16 de abril de 2020. Tampoco se advierte de la sesión 668-D realizada el 16 de mayo de 2020 alguna

²² De conformidad con los artículos 59 y 62 de la LOFL, en términos generales, los proyectos de urgencia en materia económica deben seguir los siguientes tiempos: (i) el primer debate que deberá llevarse a cabo luego de diez días plazo desde el inicio del tratamiento del proyecto para que las omisiones especializadas presenten sus informes con observaciones ante el presidente o presidenta de la Asamblea Nacional. Dentro de aquellos diez días, se deben dejar cinco para que ciudadanos y ciudadanas expongan argumentos. (ii) El segundo debate deberá considerar cuatro días plazo para que la comisión respectiva recoja observaciones del primer debate. Luego en cuarenta y ocho horas contadas desde la distribución del informe para segundo debate, el presidente o presidenta de la Asamblea debe incluir el informe para debate, en el cual se debe aprobar, modificar o negar el proyecto de ley. (iii) La Asamblea tiene el plazo de treinta días para tomar una decisión, de lo contrario, el presidente o presidenta lo promulgará como decreto. En cambio, en el trámite ordinario, por ejemplo, el primer y segundo debate pueden realizarse entre 60 y 90 días plazo respectivamente.

Además, se puede revisar: CCE, dictamen 1-23-OP/23, 25 de enero de 2023, párr. 52.

²³ CCE, dictamen 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023, párr. 31.

²⁴ En lo pertinente, para el trámite de proyectos de ley calificados como urgencia económica, el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa señala: “[...] Cuando existan cambios en el texto final para votación, el ponente tendrá la obligación de indicar los mismos, previo a la votación. En el caso de que la comisión no tenga mayoría para aprobar o improbar los cambios en el plazo que determina el inciso anterior, la o el ponente tendrá la potestad de presentar el texto de votación al Pleno de la Asamblea Nacional. Si el texto aprobado por la Comisión y que incorpora las observaciones del segundo debate no cuenta con los votos necesarios para su aprobación en el Pleno de la Asamblea Nacional, el ponente podrá realizar los ajustes pertinentes y mocionar ante el Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del proyecto de ley con el nuevo texto, indicando las modificaciones realizadas [...]”.

intervención que refleje una inconformidad con el momento de distribución del texto y sus cambios finales.²⁵

67. Esta Corte ha remarcado que en función de la facultad constitucional de libertad de configuración del legislador, los y las asambleístas tienen la facultad de reformar, ampliar o simplificar el proyecto de ley en uso de sus facultades y límites constitucionales, siempre que sea resultado del debate democrático que se encauce en el transcurso del procedimiento legislativo, sin que aquello suponga, por sí solo, una transgresión al precepto constitucional contenido en el artículo 137 de la Constitución.²⁶

68. Por lo expuesto, no se advierte un incumplimiento del principio de publicidad en el procedimiento legislativo analizado que implique una inconstitucionalidad por razones de forma, y corresponde continuar con el análisis de los problemas jurídicos planteados por razones de fondo.

7.2. ¿El artículo 40 de la LOOFP transgrede los artículos 238, 293, 315 y 370 de la Constitución porque contravendría la autonomía que en ellos se reconoce a los GAD, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y a las empresas públicas?

69. Previo a atender los cargos planteados, se estima pertinente referirse a la autonomía institucional. La autonomía puede traducirse en diversos ámbitos como políticos, administrativos, de gestión, académicos, orgánicos, organizativos, presupuestarios, económicos y financieros. Esta implica regirse mediante directrices propias bajo la propia responsabilidad de quien la ejerza, sin intervención injustificada por parte de otra entidad o nivel de gobierno. La autonomía institucional debe ser ejercida de manera responsable. A propósito del caso en cuestión, es pertinente referirse específicamente a ciertos ámbitos de la autonomía. La autonomía administrativa puede reflejarse en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión del talento humano y los recursos materiales para el ejercicio de las competencias y cumplimiento de atribuciones. Por su parte, la autonomía financiera se refleja en la posibilidad de manejar sus recursos de manera directa predecible, oportuna y automática, así como en la capacidad de generarlos y administrarlos, según corresponde.

²⁵ Se toma nota por ejemplo que en la sesión 668-B de 14 de mayo de 2020, la entonces asambleísta Wilma Andrade sí solicitó un tiempo mayor para analizar ciertos cambios. En el caso de la sesión 668-D del 16 de mayo de 2020 no se planteó ningún pedido similar por aquella persona u otra.

²⁶ CCE, sentencia 75-15-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 88.

70. Respecto del artículo 40 de la LOOFP, que incluye un capítulo sobre “reglas fiscales” los accionantes atacan reglas específicas, que son las que la Corte tomará en cuenta para responder el problema jurídico.
71. Se impugnan las **reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero** en relación con la autonomía de los GAD pues se excluiría su presupuesto del general del Estado y debería regirse por sus planes de desarrollo territorial y el Plan Nacional de Desarrollo.
72. El artículo 238 de la Constitución sostiene que los GAD gozan de autonomía, entre otras, financiera. Por su parte, el artículo 293 de la norma constitucional señala que la formulación y la ejecución del presupuesto general del Estado se deben sujetar al Plan Nacional de Desarrollo. Específicamente señala que los presupuestos de los GAD se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del presupuesto general del Estado, de acuerdo con la ley.
73. Cabe mencionar que el artículo 292 de la Constitución prescribe que el presupuesto general del Estado incluye todos los ingresos y egresos del sector público, “con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los [GAD]”.
74. De lo anterior, se puede advertir que, en efecto, el texto constitucional otorga autonomía financiera a los GAD y excluye sus recursos del presupuesto general del Estado. Sin embargo, a diferencia de lo que alegan los accionantes, la Constitución también señala que sus presupuestos se deben ajustar al Plan Nacional de Desarrollo. De conformidad con el artículo 280 de la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los GAD. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.
75. De tal forma que la norma constitucional enmarca a todos los presupuestos en un solo marco nacional de planificación, al menos de forma indicativa, para que avancen en objetivos comunes ligados, en última instancia, al cumplimiento de la Constitución. Como ha señalado esta Corte, si bien la Constitución reconoce y promueve el ejercicio

de competencias autónomas y descentralizadas, no debe entenderse que esto permita a los GAD emplear sus facultades sin observar las políticas emitidas con alcance nacional.²⁷ Es decir, los GAD tienen autonomía financiera para generar y administrar sus propios recursos y presupuesto, pero siempre en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

76. En atención al cargo de los accionantes relacionado con que las **reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero** afectarían la autonomía de los GAD, se observa, de la lectura de los artículos innumerados que contienen las referidas reglas, que las metas anuales del resultado primario no petrolero solo son un “marco referencial” para las entidades del sector público no financiero y la seguridad social. La medida en concreto implica el reporte de información. A su vez, las reglas de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado, de espacio adicional por aplicación de política fiscal contra cíclica para la regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras Funciones del Estado y de crecimiento nominal del gasto permanente, no se refieren a los GAD, más bien, se observa que en la regla de “gasto primario computable para los Gobiernos Autónomos Descentralizados” se determina que su implementación corresponderá al órgano de cada nivel de gobierno.
77. Luego, los accionantes consideran que la **regla de resultado primario no petrolero** sometería la articulación del sistema de prestaciones de la seguridad social al ERFP; afectaría las transferencias obligatorias que el Estado les asigna; y, las instituciones con autonomía tendrían que solicitar al ERFP certificaciones.
78. Para atender la alegación corresponde mencionar que los artículos 370 y 371 de la Constitución determinan que existe autonomía del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.²⁸ A su vez, se establece que las prestaciones de la seguridad social se financian, entre otras fuentes, con los aportes y contribuciones del Estado y que los “recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna”.
79. De lo expuesto, en efecto, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tiene especial regulación en la Constitución, sin embargo, al contrario de lo que los accionantes afirman, la regla de resultado primario no petrolero no somete la articulación del sistema de

²⁷ Por ejemplo, a propósito del uso y gestión del suelo: CCE, sentencia 36-18-IN/24, 8 de febrero de 2024, párr. 92.

²⁸ CCE, sentencia 49-16-IN/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 30.

prestaciones de la seguridad social del IESS al ERFP. De hecho, expresamente señala que es un “marco referencial” para la seguridad social. Tampoco del texto de la regla indicada se advierte que las transferencias obligatorias que el Estado debe asignar a la seguridad social se vean afectadas por el solo hecho de la vigencia de la norma. Finalmente, de la literalidad de la regla no se advierte que las entidades con autonomía deban solicitar certificación al ERFP porque, corresponde reiterar nuevamente, se trata de un marco referencial y para la seguridad social se trata de un reporte de información para, como dice la norma, “garantizar la transparencia fiscal”.

80. A la par, los accionantes alegan que los **requisitos para financiar gastos de la seguridad social con recursos del presupuesto general del Estado** someterían la aprobación de temas de la seguridad social a un dictamen favorable del ERFP.

81. De la revisión de la regla atacada, se advierten dos numerales. En el primero, en efecto, se observa que las “prestaciones o aspectos administrativos que tengan impacto fiscal directo en las contribuciones y asignaciones” financiadas a través los gastos de la seguridad social que se financien con el presupuesto general del Estado deben contar con un dictamen favorable del ERFP. El segundo se refiere a que para la creación y/o ampliación de subsidios o beneficios adicionales a la seguridad social se deberá disponer de una fuente de financiamiento específica y diferente a los recursos del presupuesto general del Estado. Se debe señalar que el primer numeral se relaciona con normativa emitida por los Consejos Directivos de las instituciones de la seguridad social, de tal manera que no alcanza a normas de rango legal, sin que implique un eximente del control constitucional. Esta Corte no encuentra que aquello afecte la autonomía institucional de la seguridad social, al contrario, va a la par con el objetivo de sostenibilidad de la misma. Esta Corte ya ha establecido que la seguridad social debe manejarse de manera responsable, transparente y sostenible.²⁹ También este Organismo ha reconocido que el Estado tiene la obligación de verificar periódicamente la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social.³⁰ De lo contrario, la seguridad social corre riesgos de desfinanciamiento y sobre su sostenibilidad, conforme el artículo 368 de la Constitución.³¹ Adicionalmente, el segundo numeral tiene relación con que la creación de nuevas prestaciones, debe contar con financiamiento. La obligación de contar con una fuente específica y diferente del presupuesto general del Estado es concordante con el

²⁹ CCE, sentencia 83-16-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 221.

³⁰ CCE, sentencia 56-21-IN/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 60.

³¹ Art. 368.- El sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia. El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social.

último inciso del artículo 369 de la Constitución que señala que la creación de nuevas prestaciones deberá estar debidamente financiada.

82. Aquí también resulta pertinente recordar que la Corte ya ha señalado previamente que aunque el fin último de la política económica y, por ende, de la política fiscal debe ser la realización de los derechos fundamentales, no se puede perder de vista al principio de sostenibilidad fiscal porque, sencillamente, dicha sostenibilidad es condición de factibilidad para el disfrute de los derechos fundamentales.³²
83. Por otra parte, los accionantes estiman que la **regla de gasto primario computable al gobierno central y otras funciones del Estado** alteraría los ingresos permanentes y por cotizaciones de la seguridad social, así como la planificación del desarrollo territorial de los GAD pues el ERFPP impondría un control sobre su capacidad de gasto.
84. Como se mencionó previamente, aquella regla no sería aplicable a los GAD pues tiene su propia regla denominada “regla de gasto primario computable para los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, en la cual se determina que le corresponde su accionar al órgano que cada nivel de gobierno determine. En función de ello, no persiste la alegación de los accionantes en cuanto a los GAD. En similar sentido, la regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado no se refiere a la seguridad social. De conformidad con el artículo 2 de la LOOFP, en la denominación de “gobierno central y otras funciones del Estado” no se encuentra la seguridad social. Con ello, no resulta necesario continuar con el análisis porque la alegación de los accionantes carece de sustento.
85. Otra alegación de los accionantes es que la **regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y seguridad social** inscribiría a la seguridad social en una regla de deuda, cuando es un régimen “acreedor”, y afectaría los fondos previsionales.
86. Esta Corte observa que efectivamente la seguridad social se financia, entre otras fuentes con los aportes y contribuciones del Estado, conforme el artículo 371 de la Constitución. La misma norma determina que los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el presupuesto general del Estado y serán transferidos de forma oportuna.

³² CCE, sentencia 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 116.

87. A la par, el artículo 372 de la Constitución señala que ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de los fondos y reservas, ni menoscabar el patrimonio de la seguridad social. Se agrega que los fondos previsionales públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente.
88. Esta Corte no observa una afectación hacia los fondos previsionales o hacia el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como tal por la regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero. Los accionantes no presentan mayores argumentos para entender cómo se afecta la autonomía institucional pues se limitan a señalar que la seguridad social es un régimen acreedor.
89. Los accionantes consideran que la seguridad social es acreedora del Estado central, pero a la vez consideran que aquellos valores debidos no deberían ser calificados como deuda. Esta Corte observa que la regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y seguridad social busca estabilizar progresivamente la deuda pública. De la regla no se advierte inconstitucionalidad manifiesta por contraposición con el texto constitucional. Como fue mencionado previamente, la Corte ha reconocido que se debe precautelar la sostenibilidad de la seguridad social en relación con la transparencia en la gestión de las obligaciones estatales, incluso que no sean deuda, pero impliquen desembolso de recursos, para evitar una afectación a la previsibilidad y sostenibilidad del sistema. Al respecto, se debe recordar que el artículo 371 de la Constitución determina que una fuente para el pago de la seguridad social es el presupuesto general del estado y que este aporte debe estar debidamente financiado. En ese sentido, sin perjuicio de la regla atacada, la Corte recuerda al Estado que no puede dejar de definir o reconocer el rubro pendiente que mantiene con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
90. Finalmente, los accionantes señalan que las **medidas correctivas** y el **plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal** permitirían al ERFP intervenir con planes sobre instituciones autónomas e imponerles restricción presupuestaria.
91. Los artículos 238, 315 y 370 de la Constitución otorgan autonomía a los GAD, empresas públicas y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Corresponde entonces abordar qué implica la autonomía institucional otorgada por la Constitución a estas instituciones.
92. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social goza de autonomía para establecer las formas en las cuales atenderá sus deberes constitucionales, conforme el artículo 270 de

la Constitución,³³ entre lo cual está el manejo de sus fondos. Esta Corte ha reconocido que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, principalmente, debe responder por las contingencias de las personas afiliadas y precautelar la sostenibilidad de los fondos previsionales, que administra, de acuerdo con la ley.³⁴ Ambas obligaciones dependen de un financiamiento sostenible, de lo contrario, “el IESS simplemente no podría cubrir las contingencias y garantizar el derecho a la seguridad social que tiene toda persona afiliada”.³⁵

93. Por su parte, los GAD, de conformidad con el artículo 238 de la Constitución, se traducen en regímenes autónomos política, administrativa y financieramente, dentro del cual cada nivel de gobierno ejerce competencias específicas³⁶ establecidas en la Constitución y desarrolladas, principalmente, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.³⁷ La autonomía política “comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, sin intervención de otro nivel”;³⁸ la autonomía administrativa “consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones”;³⁹ y, la financiera implica que los GAD reciban de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden,⁴⁰ entre ellos, su porcentaje del presupuesto general del Estado.

94. Para efectos del cumplimiento de estas competencias, los GAD participan de los ingresos del Estado central, conforme el artículo 271 de la Constitución y se debe señalar que el ejercicio de la autonomía de los GAD no excluye la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales sin que se incurra en interferencia o superposición de funciones con los órganos propios de los GAD.⁴¹

95. Finalmente, las empresas públicas, de conformidad con el artículo 315 de la Constitución, estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de

³³ CCE, dictamen 6-23-UE/23, 5 de octubre de 2023, párr. 159.

³⁴ *Ibid.*, párr. 160.

³⁵ *Ibid.*, párr. 160. Para mayor abundamiento, el artículo 18 de la Ley de Seguridad Social señala que “La autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, la ejercerá el IESS a través del Consejo Directivo, mediante la aprobación de normas técnicas y la expedición de reglamentos y resoluciones que serán de aplicación obligatoria en todos los órganos y dependencias del Instituto”.

³⁶ CCE, sentencia 38-16-IN/24, 8 de febrero de 2024, párr. 83.

³⁷ Artículo 238 de la Constitución e *ibid.*, párr. 139.

³⁸ *Ibid.*, párr. 144.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ COOTAD, art. 5.

acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. A propósito de las empresas públicas, se debe precisar que el artículo 2 de la LOOFP excluye a las empresas de los GAD y más bien se refiere a empresas públicas de economía mixta. A este propósito, el artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas define a las empresas públicas.⁴² En función de ello, en el análisis sobre las empresas públicas debe considerarse esta puntualización.

96. Ahora bien, el artículo 261 numeral 5 de la Constitución establece, entre otras competencias exclusivas del Estado central, refiriéndose al nivel de gobierno central, las políticas económica, tributaria y fiscal. Conforme al artículo 141 numeral 2 *ibidem*, la Función Ejecutiva, de la cual el presidente o presidenta de la República es el titular, está integrada por los organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de sus competencias, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales.⁴³
97. Por otra parte, la Constitución en su artículo 151 establece que las ministras y los ministros representan a la presidenta o presidente de la República en los asuntos propios del ministerio a su cargo, entre las cuales según el artículo 154 de la Carta Fundamental, está la rectoría de las políticas públicas propias de su área y la expedición de acuerdos y resoluciones administrativas requeridas por su gestión.⁴⁴
98. Para desarrollar y regular estas competencias, el COPLAFIP crea el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (“SINFIP”), cuya rectoría corresponde al presidente de la República, quien la ejerce a través del Ministerio de Economía y Finanzas como ERFP. El SINFIP, según el artículo 70 del COPLAFIP, comprende el conjunto de normas, políticas,

⁴² LOEP, art. 4: Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado. Las empresas subsidiarias son sociedades mercantiles de economía mixta creadas por la empresa pública, en las que el Estado o sus instituciones tengan la mayoría accionaria. Las empresas filiales son sucursales de la empresa pública matriz que estarán administradas por un gerente, creadas para desarrollar actividades o prestar servicios de manera descentralizada y desconcentrada. Las Agencias y Unidades de Negocio son áreas administrativo - operativas de la empresa pública, dirigidas por un administrador con poder especial para el cumplimiento de las atribuciones que le sean conferidas por el representante legal de la referida empresa, que no gozan de personería jurídica propia y que se establecen para desarrollar actividades o prestar servicios de manera descentralizada y desconcentrada.

⁴³ CCE, sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párrs. 74-77.

⁴⁴ *Ibid.*

instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del sector público deben realizar, que tienen por objetivo gestionar los ingresos, gastos y financiamientos públicos.⁴⁵ Entre estas entidades aquellas comprendidas en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución.

99. La Corte ha reconocido que el ERFP es competente para construir la parte presupuestaria, organizar el SINFIP, aumentar y rebajar ingresos y gastos hasta por un 15% respecto a las cifras presupuestarias aprobadas por la Asamblea Nacional y, en general, dictar instrumentos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades del sector público para el diseño, implantación y funcionamiento del SINFIP.⁴⁶
100. Esta Corte también ha señalado que un mecanismo específico a través del cual la Constitución garantiza la autonomía financiera institucional son las preasignaciones presupuestarias, predecibles y automáticas, según el artículo 298 de la Constitución. Estas preasignaciones expresan también claras prioridades de política fiscal, al punto que la Constitución prohíbe expresamente en este mismo artículo crear otras preasignaciones presupuestarias. Por esta misma razón, en cuanto a salud, educación y justicia, el artículo 286 la Constitución establece una regla constitucional de naturaleza fiscal por la cual los egresos permanentes en estas áreas son prioritarios y deben ser financiados por ingresos permanentes y, excepcionalmente, por ingresos no permanentes.⁴⁷
101. También esta Corte ha reconocido que el ERFP, en ejercicio de sus competencias, y precautelando la sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas, puede realizar estimaciones de los presupuestos de todas las entidades que conforman el presupuesto general del Estado, entre estas, entidades que tienen autonomía.⁴⁸
102. De lo expuesto, este Organismo encuentra que en el marco del SINFIP, el ERFP tiene rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas fiscales nacionales en el sector público para efectos de la construcción del presupuesto general del Estado y otras obligaciones macroeconómicas. En esa línea, el ERFP podría examinar instituciones con autonomía institucional en la medida en que participan del presupuesto general del Estado, lo cual por ejemplo ocurriría a través de las **medidas correctivas** y en el **plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal**, sin que incurra en interferencia o superposición

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ CCE, sentencias 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 78; 34-20-IS/20, 31 de agosto de 2020, párrs. 107, 108, 120; y, 37-20-IS/20, 31 de agosto de 2020, párr. 133 y 140.

⁴⁷ CCE, sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párrs. 96, 97 y 98.

⁴⁸ *Ibíd.*, párr. 139.

de funciones con los órganos propios de estas instituciones. De la revisión de estas medidas y del plan, se advierte que implican un trabajo conjunto entre el Estado central y las entidades con autonomía. Así, en lo que se refiere a las medidas correctivas, esta Corte observa que se tratan de pautas dirigidas a comunicar “hallazgos a las entidades correspondientes para que tomen los correctivos necesarios” con respecto al cumplimiento de las reglas de la LOOFP. Por su parte, el plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal se relaciona con una guía para seguir las pautas en caso de incumplimiento, recalando que, como indica la propia norma, cada institución se encargará de su implementación como un ejercicio responsable de su autonomía. En ello, esta Corte no advierte, en abstracto, una intromisión abusiva en la autonomía administrativa o financiera de las entidades autónomas.

103. La autonomía no puede ser entendida de manera absoluta, y por lo tanto la existencia de determinados controles o medidas correctivas no es, en principio, incompatible con la autonomía reconocida en la Constitución. Ahora bien, en observancia de la Constitución, las reglas impugnadas no podrían ser entendidas o aplicadas de tal forma que impliquen una limitación injustificada a las competencias de los GAD, empresas públicas, seguridad social y cualquier otra entidad con autonomía financiera para planificar, priorizar y ejecutar sus presupuestos de forma autónoma.⁴⁹ Tampoco podrían implicar restricciones y modificaciones presupuestarias tomadas de forma unilateral e inconsulta que afecten el normal desenvolvimiento de las instituciones autónomas.⁵⁰

104. En respuesta al problema jurídico planteado, del análisis de las reglas analizadas del artículo 40 de la LOOFP no se advierte una afectación, en abstracto, a las normas constitucionales que reconocen la autonomía para los GAD. Se debe recordar que no se pueden imponer restricciones o límites a la autonomía administrativa y financiera de forma aislada por parte del ERF, entidad que debe plantear cualquier modificación en trabajo con junto con los GAD, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y las empresas públicas. Con aquella premisa, una vez realizada una confrontación entre las normas indicadas en contraste con la Constitución, en abstracto, no se advierte una incompatibilidad con la Constitución. Sin perjuicio de lo explicado, en atención a los

⁴⁹ CCE, dictamen 6-23-UE/23, 5 de octubre de 2023, párrs. 139-154.

⁵⁰ CCE, sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 141 y conforme ha recordado la Corte, considerando que el artículo 1 de la Constitución señala que en Ecuador es un Estado constitucional de derechos y de justicia, los derechos forzosamente tienen un costo, cuya satisfacción es necesaria y prioritaria. De ahí que la Constitución también proscriba el fiscalismo consistente en la oposición irrazonablemente austera a leyes promotoras de derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional): la política fiscal no puede estar aislada de la política de los derechos; la primera es un instrumento al servicio de la segunda, no un fin en sí mismo. CCE, sentencia 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 97. Por ejemplo, en el caso 9-20-IA, la Corte verificó que ciertas circulares emitidas afectaron la autonomía universitaria.

cargos planteados por los accionantes, de ser el caso, la aplicación de la norma podría tener un control de constitucionalidad por la vía pertinente, de conformidad a la naturaleza del acto que se emita.

7.3. ¿Los artículos 2 y 40 de la LOOFP contravienen los artículos 225, 272, 292, 315 y 371 de la Constitución porque se modificaría la composición del sector público respecto de instituciones autónomas y, con ello, su presupuesto?

- 105.** Los accionantes afirman que el artículo 2 modificaría el presupuesto de entidades con autonomía en el presupuesto general del Estado al modificar la composición del sector público. En similar sentido, los accionantes alegan que en el artículo 40 de la LOOFP, las reglas de **gasto primario computable al gobierno central y de determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF, la seguridad social y del presupuesto general del Estado** alterarían la estructura del presupuesto general del Estado al incorporar a instituciones autónomas en el mismo.
- 106.** Para atender los cuestionamientos señalados, corresponde hacer referencia al artículo 292 de la Constitución que indica que el presupuesto general del Estado incluye todos los ingresos y egresos del sector público, “con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los [GAD]”.
- 107.** A este propósito, el artículo 293 de la Constitución señala que los presupuestos de los GAD y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes según cada región, respectivamente, en el marco del plan nacional de desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. También menciona que los GAD se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del presupuesto general del Estado, de acuerdo con la ley. Adicionalmente, los artículos 271 y 272 de la norma constitucional determinan la forma de participación de los GAD en los ingresos del Estado central y los criterios de distribución de los recursos de los GAD, respectivamente.
- 108.** Luego, en lo pertinente, el artículo 315 de la Constitución establece que los excedentes de las empresas públicas “podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado”.
- 109.** A su vez, el artículo 371 indica que los recursos estatales “destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna” y la disposición transitoria primera de la Constitución

señala que es la ley la que “incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los [GAD] del Presupuesto General del Estado”.

- 110.** Finalmente, el artículo 225 de la Constitución señala que el sector público comprende: (1) los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social; (2) las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado; (3) los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, (4) las personas jurídicas creadas por acto normativo de los GAD para la prestación de servicios públicos.
- 111.** El artículo 2 de la LOOFP establece una clasificación del sector público. Los GAD, la seguridad social y las empresas públicas, en general, se encuentran en la denominación de sector público. Luego, los GAD y las empresas públicas se clasifican en sector público no financiero (numeral 2 del artículo 2.2 de la LOOFP), mientras que las entidades de la seguridad social se encuentran separadas en una subdivisión propia (numeral 3 del artículo 2.3 de la LOOFP). El mismo artículo prescribe que se respetará en todo momento las competencias definidas por la Constitución y la Ley, así como la autonomía de los GAD, las entidades de la seguridad social, del Banco Central del Ecuador y del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- 112.** La norma expresamente afirma que los fondos de los GAD y de la seguridad social son propios de cada institución y distintos de los del fisco, por lo que la aplicación del COPLAFIP no “implicará ningún tipo de intervención o disposición por parte del gobierno central sobre estos fondos”. Adicionalmente, en el mismo artículo 2 en revisión, se prescribe que la clasificación señalada en ese artículo, “no altera ni se contrapone a la clasificación establecida por el artículo 225 de la Constitución, ni tampoco a la naturaleza específica de las entidades de la Seguridad Social”.
- 113.** Finalmente, al comparar el artículo 225 de la Constitución con la clasificación del artículo 2 de la LOOFP no se advierte un cambio. Al contrario, ambas normas abarcan a las mismas entidades bajo un paraguas de “sector público”. La determinación de subclasificaciones al respecto no contraría aquello y la Corte no podría determinar una inconstitucionalidad solo por aquella razón. Adicionalmente, como se señaló previamente, el artículo 2 de la LOOFP excluye a las empresas públicas de los GAD y se refiere a empresas públicas de economía mixta. En ese sentido, el solo establecimiento de una clasificación a nivel legal no implica que se haya alterado o trasgredido la norma constitucional según la cual el presupuesto general del Estado no incluye a los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los GAD.

- 114.** Ahora bien, corresponde revisar si las reglas de (i) **gasto primario computable al gobierno central** y (ii) **de determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF, la seguridad social y del presupuesto general del Estado** alteran la estructura del presupuesto general del Estado.
- 115.** Sobre (i) se advierte que el ERFP establecerá un límite nominal anual para el gobierno central de modificación del gasto primario computable. Este límite junto con la tasa de crecimiento nominal de largo plazo deberán ser publicados y comunicados por el ERFP en las directrices presupuestarias para la elaboración de la proforma del presupuesto general del Estado, junto con los objetivos y metas fiscales. Finalmente, aquella publicación es obligatoria para el Gobierno Central y las otras funciones del Estado para la elaboración, aprobación y ejecución de sus respectivos presupuestos. El “Gobierno Central y las “otras funciones del Estado” entendidas, conforme el artículo 2 de la LOOFP son las funciones ejecutiva, “Legislativa, Judicial, Electoral, y, Transparencia y Control Social”. Así, no se advierte una modificación en el presupuesto general del Estado en relación con los GAD, la seguridad social o las empresas públicas porque, en términos generales, sus presupuestos se mantienen excluidos del presupuesto general del Estado. El límite nominal anual se refiere al gobierno central y las funciones judiciales, electorales y de transparencia, sin que se advierta de la lectura de la disposición una inclusión de los GAD, la seguridad social o las empresas públicas como parte de la clasificación de “Gobierno Central”.
- 116.** En cuanto a (ii), se advierte que se refiere a objetivos, límites y metas del SPNF, de la seguridad social y del presupuesto general del Estado respecto a las reglas fiscales. Al respecto, se determina que serán calculados, determinados, evaluados y actualizados por el ERFP y por el órgano máximo de cada nivel de gobierno, en el marco de sus competencias, según corresponda. A su vez, se menciona que estos objetivos deben compatibilizarse con la regla de gasto, el resultado primario no petrolero, el límite de deuda y “otras obligaciones de este Código”.
- 117.** De lo anterior, se podría entender que se establecen objetivos, límites y metas al presupuesto general del Estado, pero no se puede establecer que existe una modificación al mismo. Así, de lo anterior, no se advierte una modificación constitucional, sino que se sigue manteniendo la regla general, conforme el artículo 292 de la Constitución, en que el presupuesto general del Estado incluye todos los ingresos y egresos del sector público, exceptuando los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los GAD. A lo anterior, se agrega que la LOOFP se enmarca en la premisa de que se “respetará en todo momento las competencias definidas por la Constitución y la

Ley, así como la autonomía de los [GAD], las entidades de la Seguridad Social, del Banco Central del Ecuador y del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [...]” y en que los fondos de los GAD y la seguridad social “son propios de cada institución y distintos de los del fisco, por lo que la aplicación de este Código no implicará ningún tipo de intervención o disposición por parte del gobierno central sobre estos fondos”.

118. En definitiva, no se encuentra una modificación de la estructura del sector público y de la regla constitucional de formación del presupuesto general del Estado que excluye ciertos presupuestos del mismo, ni de la forma de distribución de los presupuestos de la seguridad social o de los GAD. De tal manera que cualquier interpretación o aplicación, que escape el control constitucional en abstracto, en todo caso deberá respetar la garantía constitucional de autonomía institucional.

7.4. ¿El artículo 40 de la LOOFP transgrede los artículos 275, 284, 286 y 298 de la Constitución porque afectaría sus reglas fiscales en relación con los objetivos de la política económica y el régimen de desarrollo?

119. Los accionantes argumentan que la sección de las **reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero** no sería compatible con: (i) el artículo 286 de la Constitución porque se convertiría un mecanismo contable que afectaría la premisa constitucional por la cual el egreso permanente debe financiarse con ingreso permanente y (ii) el artículo 298 *ibídem* pues las preasignaciones para GAD, salud, educación, etc. cambiarían la forma de estructurar su relación ingreso/gasto.

120. Sobre la alegación (i): El artículo 286 de la Constitución prescribe:

[l]as finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. **Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes** (énfasis agregado).

121. En la sección atacada por los accionantes se encuentran ocho disposiciones tituladas: metas anuales del resultado primario total y no petrolero del sector público no financiero y seguridad social; regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras funciones del Estado; regla de gasto primario computable para los GAD; espacio adicional por aplicación de política fiscal contra cíclica para la regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras funciones del Estado; exención del límite nominal anual de gasto primario computable por aplicación de la regla constitucional de gasto; metodología del cálculo del crecimiento de la economía de largo plazo y su

determinación para la regla de gasto primario computable; del crecimiento del gasto permanente; y, requisitos para financiar los gastos de la seguridad social con recursos del presupuesto general del Estado.

- 122.** De la revisión de las mismas, se encuentra que, en general, son disposiciones relacionadas con la regulación financiera. A su vez, de su lectura no se advierte que el enunciado constitucional por el cual los egresos permanentes se financian con ingresos permanentes se vea afectado por la sola existencia de las reglas referidas. La forma de aplicación de estas reglas escapa el ámbito del control abstracto. Dicho eso, esta Corte toma nota en particular que la regla de espacio adicional por aplicación de política fiscal contra cíclica para la regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado prevé la posibilidad de añadir un espacio adicional de hasta el 1% del PIB por año por aplicación de política fiscal contra cíclica en el incremento anual nominal anual del gasto primario computable. Si bien no se refleja directamente de la regla un cambio en relación con el financiamiento de egresos e ingresos permanentes, la aplicación del aumento indicado no podría contrarrestar dicha regla. Finalmente, más allá de eso, sobre la aplicación de la regla, esta Corte no podría pronunciarse en abstracto pues no es un tema de constitucionalidad.
- 123.** Sobre la alegación (ii): El artículo 298 señala que se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los GAD, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas y se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.
- 124.** Para los accionantes, se afectaría la forma de estructurar las preasignaciones determinadas en el artículo 298 de la Constitución. De la lectura de la sección atacada no se advierte alguna disposición que contravenga el artículo en cuestión en lo que se refiere a la estructuración de las preasignaciones en el sentido de que deben ser predecibles y automáticas. De manera particular en la regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado se excluyen las preasignaciones del artículo 298 de la Constitución. En similar sentido, las reglas de espacio adicional por aplicación de política fiscal contra cíclica para la regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado, la de exención del límite nominal anual de gasto primario computable por aplicación de la regla constitucional de gasto, la de metodología del cálculo del crecimiento de la economía de largo plazo y su determinación para la regla de gasto primario computable y la de crecimiento del gasto permanente determinan que no afectarán las asignaciones establecidas en la Constitución.

125. Luego, los accionantes sostienen que **la regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado** distorsiona el artículo 286 de la Constitución porque separaría el gasto del ingreso. A criterio de los accionantes, esto ocurre pues la regla señalaría que se entenderá por gasto computable, al gasto primario, excluyendo a las preasignaciones del artículo 298 de la Constitución del gasto total y lo nombraría gasto primario computable, no obstante, a su juicio, las preasignaciones son ingreso y no gasto.
126. Vista la alegación de los accionantes, esta Corte no encuentra un conflicto con el artículo 286 de la Constitución. Aquel artículo establece como una regla de la política fiscal que **los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes**. Para los accionantes, existiría una afectación porque presuntamente en la regla de la LOOFP se separaría el gasto del ingreso al señalar que se excluyen las preasignaciones del artículo 298 del gasto primario. Sin embargo, al menos de la literalidad de la norma no se advierte que la exclusión de las preasignaciones del artículo 298 de la Constitución del gasto primario implique que los egresos permanentes dejarán de ser financiados con ingresos permanentes. Más allá de que los accionantes estiman que las preasignaciones son ingreso y no gasto, no se advierte una afectación al artículo 298 de la Constitución en lo que se refiere a que se establecerán preasignaciones presupuestarias para los GAD, la salud, la educación y para la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Esto es así porque la norma no cambia las preasignaciones, más bien las reconoce. A su vez, no se encuentra una transgresión a que las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas o que se esté creando otra preasignación presupuestaria distinta a las referidas por la Constitución.
127. Los accionantes también señalan que se altera el sentido de los artículos 284 y 286 de la norma constitucional en cuanto a los objetivos de la política económica porque se pondría a todo el sector público en la austeridad y porque para cumplir las metas de gasto primario computable, el ERFP, podría evitar asignar recursos a sectores intensivos en gasto corriente “como salud, educación, justicia, seguridad interna y externa”.
128. Al respecto, el artículo 284 de la Constitución establece los objetivos de la política económica en nueve numerales. De su texto, para efectos de responder al cargo corresponde mencionar el numeral 7. Así, es objetivo constitucional de la política económica “7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo”. A su vez, como fue ya citado previamente, el artículo 286 establece que las finanzas públicas **en todos los niveles de**

gobierno se deben conducir de manera sostenible, responsable, transparente y hacia la “estabilidad económica”.⁵¹

129. De lo anterior entonces es posible concluir que la alegación de los accionantes respecto de **la regla de gasto primario computable del gobierno central y otras funciones del Estado** no permite identificar una incompatibilidad con los artículos 284, 286 y 298 de la propia Constitución. El texto constitucional predispone que las finanzas públicas deben tener un ordenamiento para alcanzar estabilidad económica. Para ello justamente hay que ordenarlas y conducir las sostenible, responsable y transparentemente. Tampoco es posible concluir que la regla de gasto primario podría evitar asignar recursos a sectores intensivos en gasto corriente. Incluso de ser así, aquello no contraviene los artículos 284 y 286 de la norma constitucional que establecen objetivos generales de la política fiscal. Si lo que a los accionantes les preocupa son los sectores escogidos por la Constitución por su especial relevancia como GAD, salud, educación, etc., justamente la regla atacada excluye estas preasignaciones de la misma regla.⁵²
130. Otra alegación de los accionantes es que la **regla del crecimiento del gasto permanente** afectaría el artículo 286 porque normaría el gasto permanente sin relación con el ingreso permanente. Nuevamente, de la lectura de aquella regla no se observa una contravención a la premisa base por la cual los egresos permanentes se deben financiar con ingresos permanentes. La regla constitucional señala que el gasto permanente se financia con ingreso permanente. Entonces, si la norma se refiere a la interacción entre los tipos de gasto, no es posible advertir que implica una trasgresión por la cual los ingresos permanentes financian gastos permanentes.
131. Finalmente, los accionantes creen que la regla de **determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF, la seguridad social y del presupuesto general del Estado** afectaría los artículos 275 y 286 de la Constitución porque se irrespetaría que las políticas económicas y fiscales deben entenderse de forma independiente al régimen de desarrollo y establecería que los ingresos permanentes serán financiados con egresos permanentes, pues las reglas fiscales separan el ingreso del egreso.

⁵¹ En el caso 9-20-IA/20, esta Corte reconoció e instó a instituciones con autonomía, como son las instituciones de educación superior, que en el ejercicio de la responsabilidad y solidaridad a la que están obligadas en el ejercicio de su autonomía, por mandato de la Constitución y la ley, deben mejorar inmediatamente la racionalización y optimización del gasto en coordinación con los organismos públicos competentes. Así mismo, la Corte recordó que, según la Constitución, no están exentas de fiscalización respecto al uso que hagan de los recursos públicos y están obligadas a rendir cuentas.

⁵² La norma señala que “Se entenderá por gasto computable, el gasto primario, exclud[ing] las pre asignaciones establecidas en el Artículo 298 de la Constitución [...]”.

- 132.** El artículo 275 de la Constitución define al régimen de desarrollo como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.
- 133.** Luego, como ya se ha reiterado el artículo 286, indica que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.
- 134.** Del texto constitucional se advierte que las políticas económicas y fiscales no pueden entenderse de forma independientemente al régimen de desarrollo. De hecho, el artículo 275 señala que es parte del régimen de desarrollo el sistema económico. El sistema económico abarca, entre otros conceptos, las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno. El sistema económico no debe estar separado de forma radical del régimen de desarrollo pues este régimen se construye, entre otras cosas, a través de políticas económicas y fiscales sostenibles, responsables y transparentes. Finalmente, tampoco se encuentra una afectación a la regla por la cual los egresos permanentes se financian con ingresos permanentes.
- 135.** En esa línea de ideas, esta Corte estima que su rol en el marco del control abstracto de constitucionalidad está limitado a asegurar el respeto de los derechos y las reglas fiscales y económicas que se encuentran recogidas en la Constitución. No obstante, este Organismo no puede asociar tales reglas con un determinado modelo económico. Tampoco es función de este Organismo asociar determinados derechos constitucionales con un modelo económico específico, o definir el sumak kawsay en función de cierto modelo económico. Los distintos modelos económicos que se puedan ensayar en una democracia deben respetar los derechos reconocidos en la Constitución, así como las reglas que sobre la economía se han consagrado a nivel constitucional. Sin embargo, una interpretación de la Corte no puede estar dirigida a asociar a la Constitución con un modelo económico específico, sino que debe permitir que distintos gobiernos puedan definir sus modelos económicos en función de su legitimidad democrática, siempre que lo hagan en el marco de las reglas fiscales y económicas consagradas a nivel Constitucional. Lo contrario implicaría constitucionalizar programas económicos como

si se tratase de derechos constitucionales fundamentales, interpretación que podría ser contraria a la necesidad de que la norma fundamental perdure a pesar de los cambios de gobierno.

136. Finalmente, como fue señalado en la sección 5.2 *ut supra*, el pronunciamiento de esta Corte en respuesta a los problemas jurídicos planteados con relación al control abstracto de inconstitucionalidad por razones de fondo se hizo bajo la premisa de que la demanda 76-20-IN se centró en una crítica a la LOOFP desde la técnica y política económica. Con base en ello, se debe puntualizar que el pronunciamiento de esta Corte sobre desestimar la demanda en cuanto a los cargos sobre el fondo es única y exclusivamente con fundamento en los argumentos examinados en esta sentencia.

8. Decisión

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

- 1. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad en los casos **76-20-IN y acumulados**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

7620IN-6da0a



Caso Nro. 76-20-IN y acumulados

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciocho de junio de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 66-18-IS/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 66-18-IS y acumulados

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

SENTENCIA 66-18-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza las acciones de incumplimiento de las medidas de adecuación normativa dispuestas a la Asamblea Nacional en la sentencia 133-17-SEP-CC y 184-18-SEP-CC. En la primera decisión la Corte dispuso que la Asamblea Nacional adopte las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de cambio de sexo de personas transexuales, observando los criterios vertidos por esta Corte en el análisis de los derechos constitucionales al libre desarrollo de la personalidad e identidad personal; mientras que, en la segunda, dispuso que se adopte las disposiciones legales necesarias para los procedimientos médicos de reproducción asistida. La Corte Constitucional verifica que el órgano legislativo cumplió tardíamente lo dispuesto en la sentencia 133-17-SEP-CC y que se mantiene el incumplimiento sobre lo dispuesto en la sentencia 184-18-SEP-CC, por lo que acepta parcialmente la acción y dispone, entre otras medidas, el plazo de tres meses para que la DPE presente un proyecto de ley y de diez meses a la Asamblea Nacional para su cumplimiento.

1. Antecedentes Procesales

1.1. Sentencia de acción extraordinaria de protección 133-17-SEP-CC

1. La Defensoría del Pueblo presentó una acción de protección¹ en favor de Bruno Paolo Calderón Pazmiño y en contra de la Dirección General de Registro Civil, con la finalidad de tutelar su derecho a la identidad y el derecho al libre desarrollo de la personalidad mediante el registro de su nombre y la modificación del registro de su sexo de femenino a masculino. El 21 de diciembre de 2011, el Juzgado Tercero de Tránsito de Pichincha aceptó la acción. El Registro Civil apeló de esta decisión.
2. El 13 de enero de 2012, la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha aceptó el recurso de apelación interpuesto y revocó la sentencia de primera instancia². La Defensoría del Pueblo impugnó la decisión mediante una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional.³

¹ En primera instancia el proceso fue signado con el número 17453-2011- 0925.

² En segunda instancia el proceso fue signado con el número 17132- 2012-0005.

³ La causa fue signada con el número 288-12-EP.

3. El 10 de mayo de 2017, la Corte Constitucional aceptó la acción mediante la sentencia 133-17-SEP-CC y resolvió dejar sin efecto la decisión judicial impugnada y aceptó la acción de protección presentada por la DPE en favor de Bruno Paolo Calderón Pazmiño.

1.2. Sentencia de acción extraordinaria de protección 184-18-SEP-CC

4. La Defensoría del Pueblo presentó una acción de protección en favor de la niña Satya Amani y sus madres Nicola Susan Rothon y Helen Bicknell en contra del Registro Civil, con la finalidad de tutelar los derechos a la igualdad y no discriminación, identidad, el derecho a la familia e intimidad personal mediante el registro de la niña con el nombre de sus dos madres. El 21 de mayo de 2012, el Juzgado Cuarto de Garantías Penales de Pichincha negó la acción de protección. Frente a esta decisión la Defensoría del Pueblo interpuso recurso de apelación.
5. El 13 de agosto de 2012, la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó el recurso de apelación y ratificó la decisión de primera instancia. La Defensoría del Pueblo impugnó la decisión mediante una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional.⁴
6. El 29 de mayo de 2018, la Corte Constitucional dejó sin efecto la sentencia impugnada y aceptó la acción extraordinaria de protección propuesta por la Defensoría del Pueblo, mediante la sentencia 184-18-SEP-CC.

1.3. Acción de incumplimiento 66-18-IS

7. El 26 de octubre de 2018, Farith Simon Campaña, Karla Andrade Quevedo, Laura López Laguna y Pamela Santana Anda presentaron ante la Corte Constitucional una demanda de acción de incumplimiento del numeral cuarto del decisorio de la sentencia 133-17-SEP-CC.⁵
8. La causa fue sorteada al entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. En virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, el 17 de febrero de 2022 la causa fue resorteada y correspondió la sustanciación al juez Jhoel Escudero Soliz, el cual mediante auto de 06 de marzo de 2023 avocó conocimiento y dispuso a la Asamblea Nacional remitir un informe de descargo en relación al cumplimiento de la

⁴ La causa fue signada con el número 1692-12-EP.

⁵ La jueza Karla Andrade Quevedo presentó su excusa en esta causa el 19 de mayo de 2022 y fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional de 26 de mayo de 2022. La jueza Daniela Salazar Marín presentó su excusa en la sesión de Pleno de 06 de junio de 2024, la que fue aceptada en la misma sesión.

sentencia. El 13 de marzo de 2023, la Procuraduría General del Estado y el 15 de marzo de 2023 la Asamblea Nacional dieron respuesta al requerimiento.

1.4. De la acción de incumplimiento 130-21-IS

9. El 17 de diciembre de 2021, Diane Marie Rodríguez Zambrano, por sus propios derechos y como parte de la Asociación Silueta X, presentó una demanda de acción de incumplimiento respecto del numeral cuarto del decisorio de la sentencia 133-17-SEP-CC y 3.6 de la sentencia 184-18-SEP-CC.
10. En virtud del sorteo automático realizado en la misma fecha, la causa correspondió a la jueza Daniela Salazar Marín. El 15 de marzo de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria, dispuso la acumulación de la causa al caso 66-18-IS. Mediante providencia de 23 de noviembre de 2023, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Asamblea Nacional remitir un informe de descargo en relación al cumplimiento de las sentencias que se exige su cumplimiento. Con fecha 30 de noviembre la Asamblea Nacional dio cumplimiento al requerimiento.
11. El 25 de enero de 2024, el juez constitucional sustanciador requirió información actualizada sobre el cumplimiento respecto del numeral cuarto del decisorio de la sentencia 133-17-SEP-CC y 3.6 de la sentencia 184-18-SEP-CC.
12. El 08 de febrero de 2024, la Asamblea Nacional dio respuesta al requerimiento de información.

2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República (“CRE” o “Constitución”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Sentencia cuyo incumplimiento se acusa

14. Las causas acumuladas coinciden en la exigencia del cumplimiento de la sentencia 133-17-SEP-CC, en la cual se dispuso como medidas de reparación integral:

1. Declarar la vulneración a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de motivación, libre desarrollo de la personalidad e identidad personal previstos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal 1 y 66 numerales 4 y 28 de la Constitución de la República del Ecuador.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Disponer, como medidas de reparación integral:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 13 de enero de 2012, por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dictada dentro de la acción de protección N.º 0005(1)-2012-LAC.
 - 3.2. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 21 de diciembre de 2011, por el Juzgado Tercero de Tránsito de Pichincha dentro de la acción de protección referida en el párrafo precedente.
 - 3.3. Disponer que, una vez realizado un análisis integral respecto de la vulneración a derechos constitucionales alegados en la acción de protección propuesta, en el caso sub examine, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación margine en la inscripción de nacimiento del señor Bruno Paolo Calderón Pazmiño, el cambio de sexo de femenino a masculino. El representante de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación deberá informar documentadamente a esta Corte Constitucional en el término de 20 días desde la notificación de la sentencia, respecto a las acciones tendientes al cumplimiento de la presente medida.
4. Disponer, en ejercicio de las atribuciones previstas en el numeral 1 del artículo 436 de la Constitución de la República y artículo 170 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que la Asamblea Nacional en el plazo no mayor al de un año contados desde la notificación de esta sentencia, adopte las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de cambio de sexo de personas transexuales, observando los criterios vertidos por esta Corte en el análisis de los derechos constitucionales al libre desarrollo de la personalidad e identidad personal.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

- 15.** Adicionalmente, la acción de incumplimiento 130-21-IS se presentó también respecto a la sentencia 184-28-SEP-CC, en la cual se dispuso como medidas de reparación integral:

3.1 Como medida de restitución de los derechos vulnerados por las judicaturas en la sustanciación de la acción de protección, dejar sin efecto la sentencia dictada en segunda instancia el 09 de agosto de 2012, a las 16h40, por la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección No. 1223-2012 VC así como la sentencia dictada en primera instancia el 21 de mayo de 2012, a las 16h19, por el Juzgado Cuarto de Garantías Penales de Pichincha, dentro de la misma causa.

3.2. Como medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción, disponer al Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades, según corresponda conforme a la ley, por las vulneraciones a los derechos a la tutela judicial efectiva imparcial y expedita, y al debido proceso en la garantía de la motivación. En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con dichas sanciones. El presidente del Consejo de la Judicatura o su delegado deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del término máximo de

treinta días el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre los avances en su ejecución hasta su finalización.

3.3 Como medida de restitución de los derechos vulnerados por la autoridad administrativa, disponer que la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, a través de su representante legal, proceda de manera inmediata a la inscripción como ecuatoriana de la niña Satya Amani Bicknell Rthon manteniendo sus nombres, apellidos y reconociendo su filiación como hija de Helen Louise Bicknell y de Nicola Susan Rthon, sus madres. El director general del Registro Civil, Identificación y Cedulación o su delegado deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del término máximo de treinta días, la ejecución de la medida.

3.4 Como medida de satisfacción de los derechos vulnerados por la autoridad administrativa, disponer a la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, a través de su representante legal, que efectúe la publicación de la presente sentencia en su portal web, mediante un hipervínculo ubicado en un lugar visible y de fácil acceso, en su página principal. La publicación deberá permanecer por el término de seis meses. El director general del Registro Civil, Identificación y Cedulación o su delegado deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del término máximo de treinta días, el inicio de la ejecución de la medida; y, treinta días después de transcurrido el término de seis meses, sobre su finalización.

3.5 Como medida de satisfacción de los derechos vulnerados por la autoridad administrativa, disponer que la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, a través de su representante legal, ofrezca disculpas públicas a la víctima y su familia. Las disculpas públicas deberán ser publicadas por una ocasión en un diario de circulación nacional; así como, en un lugar visible y de fácil acceso de la página principal de su portal web institucional, por el término de tres meses⁶.

3.6 Como medida de garantía de no repetición, en procura de la tutela de los derechos de las mujeres y familia a su integridad personal, libertad reproductiva, y el goce de los beneficios y aplicaciones del progreso científico; se dispone que la Asamblea Nacional en el plazo no mayor al de un año contado desde la notificación de esta sentencia, adopte las disposiciones legales necesarias para regular los procedimientos médicos de reproducción asistida en forma armónica con los preceptos constitucionales, observando para aquello los criterios venidas por esta Corte Constitucional en el análisis del derecho constitucional al reconocimiento de las familias en sus diversos tipos.

⁶ La disculpa pública deberá contener el siguiente texto: “La Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, representada por su director general, en cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia 184-1S-5EP-CC dentro del caso No. 1692-12-EP, reconoce la vulneración a los derechos constitucionales de Satya Amani Bicknell Rthon; en especial, el derecho a que se reconozca su nacionalidad ecuatoriana por el solo hecho de haber nacido en Ecuador. Por lo tanto, ofrece sus disculpas públicas a ella y a su familia por el daño causado por dicha vulneración. Asimismo, la Dirección reconoce su deber de respetar y proteger sus derechos constitucionales de quienes hacen uso de los servicios de la institución en todas las actividades que desarrolla. El director general del Registro Civil, Identificación, y Cedulación o su delegado deberá informar a esta Corte Constitucional de manera documentada, dentro del término máximo de treinta días, el inicio de la ejecución de la medida, y, cinco días después de concluido el término de tres meses, sobre su finalización.”

En ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional emite la siguiente regla jurisprudencial⁷

De igual forma, como medida de no repetición de las violaciones a los derechos por parte de la autoridad administrativa, se ordena que la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, a través de su unidad administrativa de talento humano, con la asistencia técnica de la Defensoría del Pueblo) y del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, diseñe e implemente una jornada de capacitación a escala nacional a sus servidoras y servidores en materia de derechos y garantías constitucionales, con especial énfasis en los derechos a la identidad personal, a la nacionalidad, a la igualdad y no discriminación, a la protección de la familia en sus diversos tipos y al principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes. La jornada de capacitación tendrá una duración mínima de ocho horas. Los representantes legales de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, de la Defensoría del Pueblo y del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, o sus respectivos delegados, deberán informar a esta Corte de manera documentada, dentro del término máximo de treinta días, el inicio de la ejecución de la medida, e informarán mensualmente sobre el avance de su ejecución, hasta su finalización.

3.7 Como medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción por las vulneraciones incurridas por la autoridad administrativa, disponer a la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, a través de su representante legal, que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades según corresponda conforme a la ley, por las vulneraciones a los derechos a la identidad personal, a la nacionalidad, a la igualdad y no discriminación, a la protección de la familia en sus diversos tipos y al principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes. En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con dichas sanciones. El director general del Registro Civil, Identificación y Cedulación o su delegado deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del término máximo de treinta días el inicio de la ejecución de la medida, e informarla mensualmente sobre los avances en su ejecución, hasta su finalización.

3.8. La emisión de esta sentencia, y su publicación en el Registro Oficial en sí mismas constituyen medidas de satisfacción de todos los derechos declarados como vulnerados en la presente sentencia.

4. Alegaciones y fundamentos

4.1. Fundamentos y pretensión de la causa 66-18-IS

- 16.** Los accionantes mediante esta acción de incumplimiento pretenden que la Corte Constitucional declare el incumplimiento de la sentencia 133-17-SEP-CC, adopte las medidas necesarias para hacer efectiva la sentencia y se imponga la sanción

⁷ Los servidores administrativos encargados del registro de nacimiento no podrán alegar falta de ley que reconozca expresamente la doble filiación paterna o materna, para desconocer los derechos a la identidad, la igualdad y no discriminación y al reconocimiento de los diversos tipos de familia, por medio de la negativa de inscripción.

correspondiente a la Asamblea Nacional. Para fundamentar su acción desarrollan los siguientes argumentos:

16.1. Afirman:

es evidente que, habiendo transcurrido en demasía el tiempo concedido por la Corte Constitucional la omisión de la Asamblea Nacional constituye un grave incumplimiento a la sentencia de la Corte Constitucional, el cual trae consigo graves consecuencias pues está perpetuando la vulneración de los derechos constitucionales de las personas transexuales quienes permanecen desprotegidas y discriminadas por la falta de una legislación que establezca un procedimiento claro y efectivo para el cambio de sexo.

16.2. Agregan que el alegado incumplimiento afecta al derecho a la tutela judicial efectiva, por cuanto, esta no se agota únicamente con la emisión de la sentencia. De tal manera que se vulnera este derecho “pues este grupo vulnerable lleva esperando un año cinco meses para que se genere una normativa que les permita ejercer sus derechos constitucionales a plenitud, sin que hasta la fecha exista ninguna gestión por parte de la autoridad obligada.”

16.3. Indican:

al no regular el procedimiento para el cambio de sexo de las personas transexuales, se está vulnerando el derecho a la igualdad y no discriminación en el sentido de que las personas transexuales siguen enfrentando trabas y dificultades a la hora de realizar un procedimiento de cambio de sexo.

16.4. Sostienen que el incumplimiento de lo dispuesto en la sentencia vulnera el derecho a la seguridad jurídica, pues:

la población transexual, al momento de acudir al Registro Civil a solicitar la inscripción de su cambio de sexo, no tienen la certeza que la administración pública tenga un procedimiento establecido, un criterio uniforme, ni mucho menos una respuesta favorable a su petición, debido a la omisión legislativa en la que está incurriendo la Asamblea Nacional, como consecuencia, los derechos de este grupo de personas seguirán siendo vulnerados, hasta que esta obligación no sea cumplida.

16.5. Añaden que al no cumplir con lo dispuesto en la sentencia se afectaría el derecho al libre desarrollo de la personalidad e identidad personal, dado que no contarían con un procedimiento determinado para modificar el sexo.

4.2. Fundamentos y pretensión de la causa 130-21-IS

17. La accionante mediante esta acción de incumplimiento pretende que la Corte Constitucional ordene a la Asamblea Nacional el cumplimiento de lo dispuesto en las sentencias 133-17-SEP-CC y 184-18-SEP-CC. Para fundamentar su acción esgrimen los siguientes argumentos:

17.1. Sostiene que las disposiciones que exigen son claras, expresas y exigibles. Añade que la Asamblea Nacional en virtud del artículo 84 de la Constitución tiene la obligación de desarrollar normas para la garantía de los derechos, lo cual se encuentra en concordancia con lo establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

17.2. Agregan que el 29 de septiembre de 2011, la Asociación Silueta X presentó un oficio ante la Asamblea Nacional requiriendo que se emita un informe detallado sobre las acciones y procedimientos realizados para el cumplimiento de las sentencias mencionadas.

17.3. Afirman que se ha superado el plazo establecido por la Corte. Al respecto, manifiestan: “se estaría poniendo en una grave crisis a la población transexual por la omisión de la Asamblea Nacional [...] no se ha recibido ninguna respuesta configurándose el incumplimiento”.

4.3. Contestación de la Asamblea Nacional

4.3.1. En relación a lo dispuesto en la sentencia 66 -18-IS

18. El procurador judicial del presidente de la Asamblea Nacional detalló las acciones realizadas por el órgano legislativo sobre el cumplimiento de la referida sentencia e indicó que

18.1. El 12 de diciembre de 2023, la Asamblea Nacional discutió y aprobó en segundo debate el “Proyecto de ley orgánica reformatoria a la ley orgánica de gestión de la identidad y datos civiles”. El 14 de diciembre de 2023, el presidente de la Asamblea Nacional, remitió al presidente de la República el proyecto aprobado para la sanción correspondiente del proyecto de ley aprobado conforme lo dispone la Constitución.⁸

⁸ Oficio AN-KKHF-2023-0024-Q de 14 de diciembre de 2023, enviado por el presidente de la Asamblea Nacional al presidente de la República.

18.2. El 11 de enero de 2024, el presidente de la República remitió al presidente de la Asamblea Nacional la objeción parcial al proyecto de ley.⁹ Al momento de remitir la información a esta Corte, la Asamblea Nacional indicó que “se encuentra en conocimiento para el debate sobre la objeción parcial al proyecto de ley”.

4.3.2. En relación a la causa 130-21-IS

19. La Asamblea en relación al cumplimiento de esta sentencia la Asamblea Nacional señaló que:

El 25 de agosto de 2020, La Asamblea Nacional aprobó con 79 votos a favor, el Código Orgánico de la Salud (COS) (...) el presidente de la República, Lenín Moreno, vetó totalmente el proyecto de Código Orgánico de Salud (COS) que fue aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional el 25 de agosto del 2020, actualmente se encuentra pendiente continuar con el debate sobre el Informe No Vinculante No.- 069-INV-UTL-AN-2021_GARZÓN WILLIAM. Proyecto de Ley Código Orgánico de Salud.

5. Consideraciones previas

20. Esta Corte observa que Farith Simon Campaña, Karla Andrade Quevedo, Laura López Laguna y Pamela Santana Anda, accionantes de la causa 66-18-IS/24 no fueron parte del proceso que dio lugar a la sentencia 133-17-SEP-CC. Asimismo, observa que Diane Marie Rodríguez Zambrano, accionante de la causa 130-21-IS tampoco fue parte procesal en el proceso que dio lugar a la sentencia 184-18-SEP-CC.

21. Al respecto, previo a formular los problemas jurídicos correspondientes, estima pertinente indicar que jurisprudencia de esta Corte ha señalado, que en el caso de la acción de incumplimiento “no se encuentra limitada de forma exclusiva a una parte procesal, sino que también puede analizarse frente a un pedido de quien se considera afectado por la inexecución o ejecución defectuosa del fallo”.¹⁰ La naturaleza de las medidas de adecuación legislativa que son encargadas a la Asamblea Nacional pueden tener una repercusión que trasciende a las partes procesales, en tanto, tienen como finalidad la superación de situaciones estructurales que atañen a un grupo poblacional o al conjunto de la sociedad que tienen una legítima expectativa de su cumplimiento al contar con un ordenamiento jurídico que impida que vulneraciones a derechos similares a las constatadas ocurran nuevamente. Bajo estas consideraciones, los

⁹ Oficio T.039-SGJ-24-0042 de 11 de enero de 2024, enviado por el presidente de la República a la Asamblea Nacional.

¹⁰ CCE, Sentencia 48-20-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 47; CCE, sentencia 64-22-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr.24; sentencia 1-20-IS/23, 25 de octubre de 2023, párr. 24.

accionantes de las causas bajo análisis se encuentran legitimados para presentar las respectivas acciones de incumplimiento.¹¹

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 22.** Las alegaciones vertidas por las y los accionantes en las demandas refieren exclusivamente al cumplimiento de las medidas relativas a la adecuación normativa por parte de la Asamblea Nacional, y no a la totalidad de las medidas. Asimismo, se refieren a dos sentencias, es decir, las sentencias 133-17-SEP-CC y 184-18-SEP-CC. Al respecto, este Organismo ha sostenido “que una acción de incumplimiento es procedente para verificar medidas de adecuación normativa”¹².
- 23.** Esta Corte ha sostenido que en esta acción se debe verificar el cumplimiento integral de las medidas dispuestas. Al respecto, en relación a la sentencia 133-17-SEP-CC este Organismo ha corroborado el cumplimiento integral de las medidas dispuestas en los numerales 3.1, 3.2 y 3.3 de la parte resolutive¹³, dejando pendiente la medida de adecuación normativa. En cuanto a la sentencia 184-18-SEP-CC, de igual manera, la Corte Constitucional ha verificado el cumplimiento de las medidas con excepción de aquella que dispone la adecuación normativa que se exige mediante esta acción de incumplimiento.¹⁴ Consecuentemente, se formulan los siguientes problemas jurídicos en relación a las medidas pendientes de cumplimiento:
- 23.1.** ¿La Asamblea Nacional ha cumplido con el numeral 4 del decisorio de la sentencia 133-17-SEP-CC, observando los criterios vertidos en el análisis de los derechos constitucionales al libre desarrollo de la personalidad e identidad personal desarrollados en esa sentencia?
- 23.2.** ¿La Asamblea Nacional ha cumplido con el numeral 3.6 del decisorio de la sentencia 184-18-SEP-CC, en el que se dispuso que adopte las disposiciones legales necesarias para regular los procedimientos médicos de reproducción asistida?
- 24.** Cabe indicar que la Corte ha abierto en las dos causas la fase de verificación de cumplimiento y que, además, en virtud de otra demanda de acción de incumplimiento emitió la sentencia 52-18-IS/22 de 05 de mayo de 2022, en la que se pronunció sobre el cumplimiento de la sentencia 133-17-SEP-CC. Estas decisiones y lo dispuesto en

¹¹ Artículos 164 numeral 1 de la LOGJCC y 96 numeral 2 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

¹² CCE, Sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 21 y Sentencia 52-18-IS, 5 de mayo de 2022, párr. 20.

¹³ CCE, Auto de pleno 288-12-EP/22 de 06 de abril de 2022, párr. 2.

¹⁴ CCE, Auto de pleno 1692-12-EP/23 de 06 de septiembre de 2023, párr. 39.

fase de verificación serán consideradas al momento de examinar el alegado incumplimiento.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1 ¿La Asamblea Nacional ha cumplido con el numeral 4 del decisorio de la sentencia 133-17-SEP-CC, observando los criterios vertidos en el análisis de los derechos constitucionales al libre desarrollo de la personalidad e identidad personal desarrollados en esa sentencia?

25. La Corte Constitucional verifica que la Asamblea Nacional cumplió de forma tardía lo dispuesto en el numeral 4 del decisorio de la sentencia 133-17-SEP-CC, al emitir con posterioridad a los plazos dispuestos por este Organismo la normativa para regular el procedimiento de cambio de sexo de personas transexuales.
26. A efectos de examinar el incumplimiento alegado de la sentencia 133-17-SEP-CC, es importante observar que previamente se presentó otra demanda con la misma pretensión y que fue resuelta por el pleno de la Corte Constitucional en la sentencia 52-18-IS/22 de 05 de mayo de 2022. En dicha sentencia se aceptó la acción, se declaró el incumplimiento y se dispuso la apertura de la fase de verificación de cumplimiento. Por su identidad de objeto, para resolver la presente acción, este Organismo tiene que tomar en cuenta lo resuelto en la sentencia 52-18-IS/22, así como la información recaudada en la fase de verificación de cumplimiento.¹⁵
27. En la sentencia 52-18-IS/22, esta Corte resolvió la demanda de acción de incumplimiento presentada por varios proponentes¹⁶ en contra de la Asamblea Nacional alegando que la medida dispuesta en el numeral 4 del decisorio de la sentencia 133-17-SEP-CC no había sido acatada. La Corte aceptó la acción al verificar que la Asamblea Nacional:
- no adoptó las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de cambio del dato referente al sexo de las personas transexuales, observando los criterios vertidos por esta Corte en el análisis de los derechos constitucionales al libre desarrollo de la personalidad e identidad personal.¹⁷
28. En consecuencia, la Corte dispuso al órgano legislativo que discuta y apruebe un proyecto de ley para regular el procedimiento de cambio del dato referente al sexo de

¹⁵ Cabe también señalar que la fase de verificación de cumplimiento de la sentencia 133-17-SEP-CC, dentro de la causa 2888-12-EP fue suspendida mediante auto de Pleno de la Corte Constitucional de 06 de abril de 2022, considerando que se habría presentado una acción de incumplimiento.

¹⁶ Las accionantes fueron Karina Rashell Erazo Chamorro, Carmen Villegas y Claudia Boada.

¹⁷ CCE, Sentencia 52-18-IS, 05 de mayo de 2022, decisión 1.1.

las personas transexuales observando los criterios de la sentencia 133-17-SEP-CC. Para el cumplimiento de lo señalado, se concedió el “plazo máximo de 8 meses” desde la notificación de la sentencia 52-18-IS/22¹⁸ y además se estableció que “de no cumplir con esta disposición, bajo la prevención establecida en el numeral 10 del artículo 436 de la CRE, esta Corte Constitucional ejercerá sus atribuciones constitucionales al respecto.”.¹⁹

29. Es importante destacar que, en la referida sentencia, la Corte llamó la atención a la Asamblea Nacional, específicamente de los miembros de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad en los periodos de 2017 a 2019 y de 2019 a 2021, por el incumplimiento.
30. Ahora bien, la Corte verifica que en el Suplemento del Registro Oficial 517 de 13 de marzo de 2024 se publicó la “Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Gestión de Identidad de los Datos Civiles”, la cual en el artículo 34 dispone la reforma del artículo 94 de la “Ley Orgánica de Gestión de Identidad de los Datos Civiles” (“LOGIDAC”).
31. La reforma al artículo 94 de la LOGIDAC sustituyó el último párrafo por el siguiente texto:

Voluntariamente, al cumplir la mayoría de edad y por una sola vez, la persona por su libre desarrollo de la personalidad e identidad podrá solicitar la rectificación de la mención de sexo o género en el instrumento que corresponda y no precisa de más requisitos que la declaración expresa de la persona interesada indicando el nombre propio, sexo o género con que el que se siente identificada, a fin de acreditar la sola voluntad de la persona interesada, así como los datos necesarios, y el número único de identificación. El ejercicio de este derecho en ningún caso podrá estar condicionado a la presentación de un informe médico o psicológico, ni a la previa modificación de la apariencia física o función corporal de la persona a través de procedimientos médicos, quirúrgicos, o de otra índole, sin perjuicio del derecho de la persona interesada a hacer uso de tales medios.

Se conservará el número único de identificación original. Este cambio no se realizará en los datos del registro de la inscripción de nacimiento de la persona relativos al sexo.

No se dará publicidad a la rectificación de sexo o género en el documento de identificación, salvo autorización expresa del titular, bajo sentencia judicial u orden de autoridad competente.

32. Esta Corte considera necesario examinar la naturaleza de la medida respecto de la cual debe verificar el cumplimiento, a efectos de definir el análisis que debe realizar al resolver esta acción. Esta medida fue ordenada en la sentencia que resolvió una acción

¹⁸ La sentencia 52-18-IS/22 fue notificada el 20 de mayo de 2022.

¹⁹ *Ibid.*, decisión 2.1.

extraordinaria de protección que impugnó una sentencia de segunda instancia proveniente de una acción de protección. En dicha causa la Corte Constitucional, en uso de sus facultades, además de resolver la acción extraordinaria de protección procedió a examinar los hechos que dieron lugar a la acción de protección y declaró la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación, al libre desarrollo de la personalidad e identidad personal. Así, entre las medidas de reparación dispuestas se encuentra la medida de adecuación normativa destinada a la Asamblea Nacional, la cual, ahora se exige mediante esta acción de incumplimiento.

33. El artículo 18 de la LOGJCC contempla entre las medidas de reparación integral que pueden ser ordenadas en un proceso de garantías jurisdiccionales a “las garantías de que el hecho no se repita”²⁰ o también conocidas como garantías de no repetición. Estas tienen como fin superar de manera estructural las condiciones que provocaron la vulneración de derechos, de tal manera que su implementación asegura que otras personas no se encuentren en las mismas circunstancias y, por tanto, existan nuevas víctimas de vulneraciones de derechos.
34. En ese marco, la Corte Constitucional dispuso a la Asamblea Nacional la adecuación de la legislación correspondiente como una medida de reparación integral cuya finalidad es la no repetición y, por tanto, que otras personas en las mismas condiciones que Bruno Paolo Calderón Pazmiño no enfrenten limitaciones normativas que impidan el ejercicio de sus derechos a la identidad y libre desarrollo de la personalidad.
35. De ahí que, en el marco de una acción de incumplimiento en la cual se debe verificar una medida de adecuación normativa, no corresponde a esta Corte determinar la compatibilidad de la reforma legal con la Constitución o con la jurisprudencia de la manera en que se efectúa el control abstracto de constitucionalidad. En el ámbito de la acción de incumplimiento, este Organismo debe verificar:
 - 35.1. Que la Asamblea Nacional haya reformado o emitido una nueva ley en el plazo dispuesto por la Corte Constitucional, sin que esto implique un pronunciamiento de constitucionalidad sobre la forma y el procedimiento mediante el cual se adoptó la norma.
 - 35.2. Que, de haberse emitido la norma, no exista un manifiesto y evidente incumplimiento de los parámetros dispuestos en la sentencia de la Corte Constitucional respecto de la cual se presenta esta acción, sin que esto implique un pronunciamiento de constitucionalidad por el fondo.

²⁰ Artículo 18 de la LOGJCC

36. Sobre lo primero, se verifica que, en inicio se incumplió el plazo establecido en la sentencia 133-17-SEP-CC. Luego, el plazo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia 52-18-IS/22 feneció el 20 de enero de 2023. Sin embargo, la reforma a la LOGIDAC entró en vigencia con la publicación en el Registro Oficial el 13 de marzo de 2024, en virtud de que la Asamblea Nacional no resolvió sobre la objeción parcial en el plazo de treinta días dispuestos por el artículo 138 de la Constitución. Por tanto, el cumplimiento fue tardío.
37. Sobre lo segundo, de manera específica la Corte Constitucional dispuso a la Asamblea Nacional que “adopte las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de cambio de sexo de personas transexuales, observando los criterios vertidos por esta Corte en el análisis de los derechos constitucionales al libre desarrollo de la personalidad e identidad personal.” Esta disposición remite a observar que no exista un manifiesto y evidente incumplimiento de dichos criterios.
38. En el razonamiento vertido en la sentencia 133-17-SEP-CC, se identifican algunos criterios relativos a la legislación y en particular a los artículos 30 y 94 de la LOGIDAC.²¹ De lo señalado en la sentencia 133-17-SEP-CC se desprende que la Asamblea Nacional mediante ley debía eliminar el procedimiento judicial habilitando la posibilidad de modificar también el dato sexo y que dicha posibilidad de modificación no se limite únicamente al dato género. Revisada la reforma vigente realizada al artículo 94 de la LOGIDAC, se observa que el órgano legislativo ha dado cumplimiento a este parámetro, ya que permite el cambio del dato sexo mediante un procedimiento administrativo y no judicial conforme lo indicado en la sentencia 133-17-SEP-CC.
39. En cuanto al tiempo en que fue cumplida la disposición, esta Corte observa que la sentencia 52-18-IS/22 fue notificada el 20 de mayo de 2022, es decir, ha transcurrido un año y dos meses en exceso del plazo concedido originalmente por este Organismo a la Asamblea Nacional para que lleve a cabo la adecuación normativa.

²¹ La Corte Constitucional, en la página 45 de la sentencia 133-17-SEP-CC, observó que la normativa permitía “el cambio del dato sexo en los casos de error de inscripción, dejando por fuera el libre desarrollo de la personalidad e identidad de las personas transexuales así como desconociendo la realidad de los procedimientos científico-médicos que permiten el cambio sexual de un cuerpo. (...) se comprueba la inexistencia de una norma que garantice en forma adecuada los derechos constitucionales de personas transexuales a su identidad de género. Por tal razón, en consideración a la naturaleza de la presente garantía jurisdiccional, esta Corte considera que la Función Legislativa (...), es el Organismo competente para crear y modificar disposiciones legales relacionadas con el ejercicio de derechos como el registro de datos de identidad (...) dado que el procedimiento de registro y modificación de datos ha sido diseñado por la Asamblea Nacional, esta Corte Constitucional (...) considera necesario que dicho órgano sea quien en cumplimiento de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, identidad y dignidad humana regule en forma adecuada la facultad de cambio del dato "sexo" en la cédula identidad de aquellas personas que se identifiquen como transexuales.

40. En virtud de lo expuesto, la Corte concluye que la Asamblea Nacional cumplió defectuosamente por tardío lo dispuesto con el numeral 4 del decisorio de la sentencia 133-17-SEP-CC y el numeral 2.1 de la sentencia 52-18-IS/22, por lo cual, llama la atención a la Asamblea Nacional por la demora en implementar la medida de no repetición dispuesta por este Órgano. Adicionalmente, exhorta a la Asamblea Nacional a buscar mecanismos que permitan priorizar y atender oportunamente las disposiciones de adecuación normativa ordenadas en sentencias constitucionales. Conforme lo señalado previamente, esto no configura un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de fondo o forma del artículo 94 de la LOGIDAC.

7.2 ¿La Asamblea Nacional ha cumplido con el numeral 3.6 del decisorio de la sentencia 184-18-SEP-CC, en el que se dispone adopte las disposiciones legales necesarias para regular los procedimientos médicos de reproducción asistida?

41. La Corte Constitucional constata que la Asamblea Nacional no ha dado cumplimiento del numeral 3.6 del decisorio de la sentencia 184-18-SEP-CC en la que dispuso que, en el plazo no mayor a un año contado desde la notificación de esa sentencia, adopte las disposiciones legales necesarias para regular los procedimientos médicos de reproducción asistida en forma armónica con los preceptos constitucionales.
42. Al respecto, el 13 de octubre de 2021, esta Corte emitió dentro de la fase de verificación de cumplimiento de la sentencia 184-18-SEP-CC un auto de Pleno, en el que se constató que la disposición 3.6, que se exige su cumplimiento en este caso, no se habría cumplido.²² Es así que, con la finalidad de lograr el cumplimiento, dispuso en el numeral 5.1 del mencionado auto a la Defensoría del Pueblo (“DPE”) y al Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional (“CNII”):

a. Coordinen acciones con la AN para que, en los procedimientos de creación de normas legislativas actualmente en curso, o en uno de iniciativa de la propia DPE, se incluya las disposiciones legales necesarias para regular los procedimientos médicos de reproducción asistida en forma armónica con los preceptos constitucionales, observando para aquello los criterios vertidos por esta Corte Constitucional en el análisis del derecho constitucional al reconocimiento de las familias en sus diversos tipos.

b. Supervisen el procedimiento legislativo enfocado en el cumplimiento de la presente sentencia con la participación de la sociedad civil y expertos en la materia.

²² En el auto 1692-12-EP/23 emitido por el Pleno de la Corte Constitucional el 06 de septiembre de 2023 se dispuso la suspensión de la verificación del cumplimiento debido a la presentación de esta acción de incumplimiento.

c. Informen de manera semestral sobre el avance del cumplimiento de la presente disposición, tiempo que transcurre a partir de la notificación del presente auto.

43. En virtud de lo ordenado por la Corte, la DPE y el CNII, se observa que estas instituciones han presentado informes²³ reportando las actuaciones de la Asamblea Nacional para cumplir con la medida de adecuación normativa. En el informe más reciente presentado por la DPE, se indica que existieron “dificultades prácticas y nudos críticos”²⁴ y que se ha “acordado un proceso de colaboración con la academia que permitirá contar con los insumos técnicos y científicos adaptados a la realidad ecuatoriana”.²⁵ Dicha entidad indicó:

43.1. A la presente fecha ha sido acordado un proceso de colaboración con la academia que permitirá contar con los insumos técnicos y científicos adaptados a la realidad ecuatoriana para tener una regulación coherente con principios constitucionales, éticos y científicos. El equipo de trabajo que incluye juristas, médicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil propondrá un texto que posteriormente será puesto en conocimiento de actoras, actores y otros sectores de la sociedad interesados en el tema, para que presenten sus comentarios y aportes.

43.2. El producto final del proyecto y los insumos de la consulta serán puestos en conocimiento de la Asamblea Nacional y de la Corte Constitucional. Pese a que no se ha determinado aún una hoja de ruta definitiva, se ha propuesto tener listo el producto en un plazo no mayor a seis meses, al que se adicionaría un mes correspondiente al proceso de consulta.

44. No obstante, se verifica que hasta la emisión de esta sentencia no ha sido remitido el proyecto al que se hace mención en el informe de la DPE. De ahí que si bien, la DPE y el CNII han realizado gestiones para promover un proceso colaborativo, no se verifica que se haya materializado en acciones concretas dirigidas a lograr la adecuación normativa en la Asamblea Nacional. Por tanto, estas instituciones no han cumplido con lo dispuesto por esta Corte en el auto de verificación de cumplimiento de 13 de octubre 2021.

45. Por su parte, el Órgano legislativo indicó que aprobó el Código Orgánico de la Salud en el que se habría incluido la adecuación normativa ordenada por esta Corte, pero fue vetado totalmente por el presidente de la República. Sin embargo, ha transcurrido un

²³ La DPE presentó informes el 19 de noviembre de 2021, 19 de mayo de 2022, 14 de marzo de 2023 y 30 de marzo de 2023 mientras que el CNII presentó informes el 19 de noviembre de 2021, 19 de mayo de 2022 y 20 de mayo de 2022.

²⁴ Escrito de 30 de marzo de 2023 remitido por la DPE a la Corte Constitucional.

²⁵ *Ibid.*

año desde el veto total, plazo establecido por la Constitución en el cual la Asamblea Nacional no puede considerar el proyecto de ley. No obstante, este no ha sido tratado nuevamente. Adicionalmente, la Asamblea Nacional no ha cumplido con la disposición de informar a esta Corte sobre su actuación respecto de lo ordenado en el numeral 3.6 de la sentencia 184-18-SEP-CC.

46. En conclusión, esta Corte verifica que se mantiene el incumplimiento de lo dispuesto con el numeral 3.6 del decisorio de la sentencia 184-18-SEP-CC dentro del caso 1692-12-EP que dispuso que la Asamblea Nacional discuta y apruebe un proyecto de ley para regular los procedimientos médicos de reproducción asistida en forma armónica con los preceptos constitucionales, observando los criterios vertidos por la Corte Constitucional en la sentencia 184-18-SEP-CC en el análisis del derecho constitucional al reconocimiento de las familias en sus diversos tipos.

8. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente las demandas de acción de incumplimiento *66-18-IS* y *130-21-IS* y por tanto dispone:
 - a. Declarar el cumplimiento defectuoso por tardío de lo dispuesto en el numeral 4 del decisorio de la Sentencia 133-17-SEP-CC y el incumplimiento de lo dispuesto por el numeral 3.6 de la Sentencia 184-18-SEP-CC.
 - b. Llamar la atención a la Asamblea Nacional por el cumplimiento defectuoso por tardío de lo dispuesto en el numeral 4 del decisorio de la Sentencia 133-17-SEP-CC dictada el 10 de mayo de 2017 y en el decisorio 2.1 de la Sentencia 52-18-IS/22 05 de mayo de 2022 y por el incumplimiento de lo dispuesto por el numeral 3.6 de la Sentencia 184-18-SEP-CC dictada el 29 de mayo de 2018 y lo dispuesto en el numeral 5.1 del auto de verificación de cumplimiento emitido el 13 de octubre de 2021.
2. Ordenar a la DPE que, en el plazo de tres meses, en coordinación con el CNII elabore un proyecto de ley sobre lo dispuesto en el numeral 3.6 de la Sentencia 184-18-SEP-CC y lo presente a la Asamblea Nacional. Y, a la Asamblea Nacional que, de manera prioritaria tramite, debata y apruebe en el plazo máximo de diez meses dicho proyecto de ley.

3. Ordenar que la Asamblea Nacional, la DPE y el CNII remitan informes trimestrales a esta Corte Constitucional sobre el cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia, la información remitida deberá ser lo más detallada posible.
4. Disponer a la Secretaría Técnica Jurisdiccional reactivar la fase verificación de cumplimiento de la sentencia 184-18-SEP-CC y archivar la fase de verificación de cumplimiento de la sentencia 133-17-SEP-CC.
5. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de junio de 2024; la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión ordinaria 26 de mayo de 2022; y, la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en la sesión jurisdiccional ordinaria de 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 66-18-IS/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En sesión ordinaria de 6 de junio de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó parcialmente las demandas dentro de las causas 66-18-IS y 130-21-IS, respetando la decisión de la mayoría, formulo el siguiente voto salvado por disentir en dos cuestiones: la legitimación para proponer la acción de incumplimiento y el llamado de atención a la Función Legislativa.

Sobre la legitimación en la acción de incumplimiento

2. Las acciones 66-18-IS y 130-21-IS fueron propuestas por Farith Simón Campaña, Karla Andrade Quevedo, Laura López Laguna y Pamela Santana Anda; así como por Diane Marie Rodríguez Zambrano, por sus propios derechos y como parte de la Asociación Silueta X, respectivamente. Ninguna de estas personas fue parte de las causas que dieron lugar a las sentencias 133-17-SEP-CC y 184-18-SEP-CC, cuyo cumplimiento se requirió a través de la presente sentencia.
3. Por regla general, quienes tienen legitimación para exigir el cumplimiento de una decisión son quienes fueron parte del proceso judicial. Sin embargo, también se ha aclarado que la proposición de esta garantía puede responder “a un pedido de quien se considera afectado por la inejecución o ejecución defectuosa del fallo”.¹ Ahora bien, es importante resaltar que son los peticionarios quienes tienen la carga argumentativa a fin de justificar por qué les afecta la inejecución de una sentencia judicial. Dicha argumentación no puede y no debe ser asumida por la Corte Constitucional, pues de ser así no tendría sentido incluir como requisito la legitimación para conocer una acción de incumplimiento.
4. En las causas 66-18-IS y 130-21-IS, los accionantes no esgrimieron las razones por las que la falta de ejecución de las sentencias 133-17-SEP-CC y 184-18-SEP-CC -de las que no fueron parte- les causaba una afectación, por ende, estimo que no justificaron su legitimación. A pesar de aquello, la Corte suplió la carga argumentativa al señalar que:

[...] La naturaleza de las medidas de adecuación legislativa que son encargadas a la Asamblea Nacional pueden tener una repercusión que trasciende a las partes procesales, en tanto, tienen como finalidad la superación de situaciones estructurales que atañen a un

¹ CCE, 64-22-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr.24; 1-20-IS/23, 25 de octubre de 2023, párr. 24.

grupo poblacional o al conjunto de la sociedad que tienen una legítima expectativa de su cumplimiento al contar con un ordenamiento jurídico que impida que vulneraciones a derechos similares a las constatadas ocurran nuevamente. Bajo estas consideraciones, los accionantes de las causas bajo análisis se encuentran legitimados para presentar las respectivas acciones de incumplimiento.²

5. Si bien coincido en que las medidas de adecuación legislativa podrían repercutir en personas distintas a las partes procesales, estos argumentos provinieron de la Corte y no de los peticionarios. En tal sentido, estimo que el análisis de legitimación exige revisar los argumentos de quienes proponen la acción de incumplimiento y que no se debería suplir de oficio, pues aquello incluso podría resultar arbitrario.

Sobre el llamado de atención a la Asamblea

6. En el decisorio de la sentencia se llamó la atención a la Función Legislativa en los siguientes términos:

[...] Llamar la atención a la Asamblea Nacional por el cumplimiento defectuoso por tardío de lo dispuesto en el numeral 4 del decisorio de la Sentencia 133-17-SEP-CC dictada el 10 de mayo de 2017 y en el decisorio 2.1 de la Sentencia 52-18-IS/22 05 de mayo de 2022 y por el incumplimiento de lo dispuesto por el numeral 3.6 de la Sentencia 184-18-SEP-CC dictada el 29 de mayo de 2018 y lo dispuesto en el numeral 5.1 del auto de verificación de cumplimiento emitido el 13 de octubre de 2021.

7. Las sentencias cuyo cumplimiento se exige datan de 2017 y 2018. En ese sentido, fueron las conformaciones del órgano legislativo de ese entonces quienes incumplieron sistemáticamente dichos fallos. Sin embargo, la mayoría de la Corte no se pronunció sobre este particular, considerando que la actual Asamblea Nacional posee una conformación que apenas se posesionó a finales del año anterior. Estas cuestiones, a mi criterio, debieron ser consideradas en la decisión de la causa.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

² Sentencia de mayoría, párr. 21.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 66-18-IS y acumulado, fue presentado en Secretaría General el 18 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 16:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

006618IS-6e13d

**Caso Nro. 0066-18-IS y acumulados**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinticuatro de junio de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado y el día martes veinticinco de junio de dos mil veinticuatro el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 95-22-IS/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

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

CASO 95-22-IS

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

SENTENCIA 95-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento remitida por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario a petición de parte, en el marco de una cuantificación de reparación económica. Se verifica que dicho órgano no se encuentra habilitado para remitir un proceso a la Corte Constitucional para el inicio de una acción de incumplimiento, pues esto es competencia de la autoridad judicial ejecutora.

1. Antecedentes procesales

1.1. Proceso originario

1. El 2 de junio de 2021, el señor Marco Tulio Melo Mendoza (“**accionante**”) presentó una acción de hábeas data en contra de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP (“**CNEL**”) y de la Procuraduría General del Estado. El proceso fue signado con el número 13334-2021-00820.¹
2. El 15 de junio de 2021, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción, declaró vulnerados los derechos “previstos en el Art. 92 de la [CRE] así como también el previsto en el Art. 66 numerales 19 y 23 de la Constitución”, y dispuso medidas de reparación integral.² Si bien CNEL presentó recursos de aclaración y ampliación, la jueza de la Unidad Judicial advirtió que estos se encontraban fuera del término legal.³

¹ El accionante manifestó que tenía una deuda imputada por parte de CNEL por concepto de consumo de energía eléctrica. Indicó que el servicio 1106422414, del que emanó la deuda, fue instalado con número de medidor 13892854 en una propiedad que jamás fue suya, nunca la había alquilado ni había contratado el servicio de CNEL para su uso en dicho lugar. En este sentido, solicitó a CNEL la rectificación de la información contenida en su base de datos para que conste el nombre de la verdadera propietaria del inmueble y usuaria del servicio. CNEL se negó a rectificar lo solicitado. En su acción de hábeas data, el accionante solicitó que se disponga a CNEL la inmediata eliminación del dato erróneo y deje sin efecto todo tipo de actuación administrativa que se haya iniciado con base en el dato referido. Asimismo, solicitó la devolución de los valores pagados más intereses, así como la reparación por daño inmaterial de \$6.000.

² Dispuso como medidas de reparación: i) la eliminación de los datos solicitados; ii) la devolución de los valores pagados por el accionante o su cónyuge por los juicios de coactiva; iii) la reparación inmaterial.

³ De la revisión del expediente se desprende que no se apeló la decisión de primera instancia ni se ha presentado una acción extraordinaria de protección en su contra.

3. El 24 de junio de 2021, el accionante presentó un escrito en el que solicitó que se remita un oficio a CNEL para que proceda a dar cumplimiento inmediato a la sentencia respecto de la eliminación de los datos erróneos y la devolución de los valores pagados por el accionante y su cónyuge por los juicios de coactiva seguidos en su contra por el servicio del código 1106422414, más intereses. Adicionalmente, solicitó que “se remita copia certificada del expediente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a efectos que se proceda con la respectiva reparación económica por el daño inmaterial”.
4. El 5 de julio de 2021, la jueza de la Unidad Judicial dispuso (i) “que en el término de tres días CNEL EP justifique documentadamente haber dado cumplimiento a lo dispuesto en la SENTENCIA DE HABEAS DATA” y (ii) “que se envíe el proceso a la oficina de sorteos, a fin de que el Tribunal Contencioso Administrativo de Manabí continúen (sic) con la ejecución de la sentencia ejecutoriada”.
5. El 13 de julio de 2021, el accionante solicitó que “se siente razón indicándose si la parte accionada ha informado sobre el cumplimiento de la sentencia. En caso de no haber comunicado y justificado el cumplimiento de lo resuelto, pido que se ejerzan las acciones coercitivas a que hubiere lugar”. El 21 de julio de 2021 se sentó razón y se informó que “no hay constancia procesal hasta la presente fecha que la parte accionada haya informado sobre lo ordenado”.
6. El 20 de octubre de 2021, CNEL ingresó un escrito en el que indicó que el accionante se encontraba “con deuda en [cero], encontrándose en estado inactivo”. Se corrió traslado del mencionado escrito al accionante, con el fin de que tenga conocimiento y, en caso de juzgarlo necesario, se pronuncie al respecto.⁴

1.2. Proceso ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario

7. El 23 de julio de 2021, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí (“TCAT”) avocó conocimiento del proceso remitido por la Unidad Judicial y designó un perito para la ejecución de lo dispuesto en sentencia de 15 de junio de 2021. Esta causa se signó con el número 13802-2021-00371.
8. Mediante escrito de 30 de julio de 2021, el accionante solicitó que el perito designado considere en su cálculo que:

⁴ De la revisión del expediente no se observa que se haya realizado actuación alguna por parte del accionante o de CNEL a partir de esta fecha, dentro del proceso 13334-2021-00820.

la autoridad judicial que resolvió [la] acción de hábeas data en lo concerniente a la reparación económica, no dispuso que el único parámetro para la determinación de la misma sea lo resaltado por sus autoridades, [es decir, lo referente a la devolución de los valores pagados por los juicios de coactivas en contra del accionante por el servicio de código 1106422414 más intereses], sino también lo concerniente al daño inmaterial (...).

9. El 23 de agosto de 2021, el TCAT puso en conocimiento de las partes el informe pericial en el que se determinó que el monto a pagar será de \$2.314,39.⁵ Frente a ello, el accionante manifestó que:

El informe es incompleto porque no se han determinado todos los rubros que ordenó la sentencia, así no se ha determinado el monto por concepto de reparación por daño inmaterial. [En consecuencia] solicito que se aclare si se han considerado los valores totales que ha pagado en razón de la coactiva, o si solo se trata de aquellos valores que fueron imputados al consumo de energía eléctrica e intereses que se me cobraban.

10. Mediante auto de 17 de febrero de 2022, el TCAT aprobó el informe pericial, dispuso a CNEL el pago de \$2.314,39 “correspondiente a los valores sujetos a devolución más los respectivos intereses legales generados” y en atención a la solicitud de reparación de daño inmaterial indicó que “le corresponde solo la reparación material, lo que se evidencia en valores económicos; la reparación inmaterial, es algo que no se liquida económicamente (...). En la sentencia no especifica la reparación inmaterial.”.
11. En su escrito de 9 de marzo de 2022, el accionante presentó una acción de incumplimiento ante el TCAT.
12. Mediante auto de 13 de mayo de 2022, y “en atención al pedido del actor, [el] Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario, con sede en Portoviejo, con jurisdicción para las provincias de Manabí y Esmeraldas, dispone que a través de Secretaria (sic) se remite a la brevedad posible la presente causa a la Corte Constitucional”.
13. Con fecha 26 de abril de 2022, CNEL informó que había cumplido con el pago del monto dispuesto en el auto de 17 de febrero de 2022.

1.3. Proceso ante la Corte Constitucional

14. El 6 de junio de 2022, la causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. El 25 de abril de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y solicitó que el accionante, CNEL y la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Portoviejo informen sobre el cumplimiento de las medidas.

⁵ De la revisión del expediente, se verifica que ni CNEL ni la Procuraduría General del Estado se pronunciaron respecto del informe pericial.

15. El 2 de mayo de 2024, CNEL y el accionante presentaron escritos en los que respondieron al requerimiento del juez ponente.

2. Competencia

16. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

17. La sentencia emitida el 15 de junio de 2021 ordenó lo siguiente:

17.1. Se dispone que la CNEL-EP, proceda a la eliminación o anulación inmediata de los datos erróneos que constan en su sistema informático, que señalan al señor MELO MENDOZA MARCO TULIO portador de la cédula de ciudadanía número 1304321076, como titular del servicio del código 1106422414 y que dieron origen a facturas y a acciones coactivas y pagos de una deuda inexistente para el accionante.

17.2. Como medida de reparación integral (...) [s]e ordena la inmediata devolución de los valores pagados por el señor MELO MENDOZA MARCO TULIO o su cónyuge MARIA MAYITA MENDOZA VELEZ, por los juicios de coactiva seguidos en su contra por el servicio del código 1106422414, así como los respectivos intereses computados desde el momento de su pago.

17.3. Se dispone además su reparación inmaterial.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos del accionante del proceso de origen

18. En su solicitud de remisión del proceso a la Corte Constitucional, el accionante cuestiona la negativa del TCAT de calcular una reparación económica por daño inmaterial. Manifiesta que, en su acción de hábeas data, había solicitado el pago de \$6.000 por este concepto. Adicionalmente, señala que la sentencia de 15 de junio de 2021 concedió la reparación por daño inmaterial y que la respuesta del TCAT “es ajena al artículo 19 de la [LOGJCC]”.

19. El accionante alega que el TCAT desconoció el contexto y la integralidad de la sentencia al negarse a liquidar este valor. Acusa que se realizó una interpretación restrictiva y aislada, y que, “si consideró que taxativamente la autoridad judicial no estableció el monto, (...) [el TCAT debió] designar un perito en daño psicosocial”.
20. Adicionalmente, el accionante deja constancia que la parte accionada ya devolvió los valores pagados por concepto de la coactiva, por lo que indica que no tiene reclamo alguno al respecto.
21. En su escrito presentado el 2 de mayo de 2024, el accionante reiteró que presentó la acción de incumplimiento únicamente respecto del “no pago de la compensación económica por daño inmaterial”. Señaló, además, que “jamás se cumplió con el pago de los \$6.000 USD que [le] fueron concedidos y que [peticionó] como compensación por daño inmaterial”.

4.2 Argumentos de la autoridad judicial ejecutora

22. A pesar de haberse solicitado el informe correspondiente mediante providencia de 25 de abril de 2024, la jueza ejecutora no lo ha presentado.

4.3 CNEL

23. En su escrito de 2 de mayo de 2024, CNEL hace un recuento de las actuaciones realizadas dentro del proceso originario y del proceso de cálculo de reparación económica. Respecto del cumplimiento de las medidas, CNEL sostiene que “ha dado cumplimiento a lo ordenado por los jueces que sustanciaron las causas 13334-2021-00820 y 13802-2021-00371, siendo así que canceló a favor del accionante los valores a pagar debidamente cuantificados (...) por lo que no ha incurrido en incumplimiento alguno”.

5. Cuestión previa

24. Previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.⁶
25. En el caso *in examine*, de la revisión del expediente y de los escritos recibidos, se desprende que el accionante planteó una acción de incumplimiento en la que solicitó

⁶ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

al TCAT el envío del expediente a la Corte Constitucional. A criterio del accionante, el TCAT debía calcular el monto que debía recibir por concepto de reparación por daño inmaterial. Entonces, este Organismo verifica que la presente acción de incumplimiento fue remitida por el TCAT a la Corte Constitucional, a petición de parte.

26. En este contexto para que este Organismo pueda pronunciarse sobre el fondo del incumplimiento alegado, es necesario determinar si era posible promover una acción de incumplimiento en el marco de un proceso de cuantificación de la reparación económica tramitado ante el TCAT. Es decir, se determinará si, en este caso, el TCAT se encontraba habilitado para remitir el expediente a la Corte Constitucional con el fin de dar inicio a una acción de incumplimiento.
27. Los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), establecen los requisitos para el ejercicio y procedencia de la acción de incumplimiento. Estos requisitos pretenden evitar que esta acción se utilice como reemplazo del mecanismo de ejecución de las decisiones constitucionales, que está a cargo de los jueces de instancia. En el desarrollo de los requisitos mencionados, esta Corte estableció en sentencia 8-22-IS/22 que solamente las autoridades judiciales de primera instancia son las encargadas de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales.⁷
28. La importancia de cumplir con los requisitos responde a la necesidad de preservar el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento, que solo debe ejercerse cuando el mecanismo de ejecución ordinario de las decisiones constitucionales, —el que está a cargo de las autoridades judiciales constitucionales de instancia— no es eficaz.⁸
29. En consecuencia, solamente estas autoridades están habilitadas para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento respecto de dichas sentencias y siempre que se cumplan determinados requisitos previos. Por su parte, los tribunales distritales de lo contencioso administrativo son competentes únicamente para cuantificar el monto de la reparación económica mediante auto y remitirlo a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral.⁹ Por lo que “los únicos jueces habilitados para remitir a esta Corte una acción de incumplimiento de sentencia son

⁷ La sentencia 8-22-IS/22 de 21 de diciembre de 2022 menciona lo siguiente en su párrafo 27: “no le corresponde a los [tribunales contencioso administrativos] activar los medios jurídicos para lograr el cumplimiento del auto resolutorio que cuantifica una medida de reparación dispuesta en una sentencia de garantías jurisdiccionales”.

⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, párr. 27.

⁹ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 27.

los jueces de primera instancia ejecutores de la sentencia de garantías jurisdiccionales”.¹⁰

30. Así, con lo expuesto, este Organismo determinará si era procedente que el hoy accionante presente la acción de incumplimiento ante el Tribunal y que éste la remita a la Corte Constitucional. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿Está habilitado el TCAT para remitir la acción de incumplimiento a este Organismo dentro del proceso de cuantificación del monto de reparación económica?

31. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, esta Corte verifica que:

31.1. La sentencia que estableció las medidas de reparación integral fue emitida por la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí dentro del proceso 13334-2021-00820.

31.2. Entre las medidas ordenadas, la jueza de la Unidad Judicial dispuso:

Como medida de reparación integral tal como lo dispone el Art. 49 de la LOGJCC “El concepto de reparación integral incluirá todas las obligaciones materiales e inmateriales que el juez determine para hacer efectiva dicha reparación”. Se ordena la inmediata devolución de los valores pagados por el señor MELO MENDOZA MARCO TULIO o su cónyuge MARIA MAYITA MENDOZA VELEZ, por los juicios de coactiva seguidos en su contra por el servicio del código 1106422414, así como los respectivos intereses computados desde el momento de su pago.- Se dispone además su reparación inmaterial para lo cual deberá remitirse el expediente al Tribunal Contenciosos Administrativo de Manabí (...)

31.3. El Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí, tras aprobar el informe pericial correspondiente, emitió un mandamiento de pago.

31.4. El accionante solicitó al TCAT la remisión del proceso a la Corte Constitucional para el inicio de una acción de incumplimiento.

31.5. De la revisión del expediente, se verifica que el accionante no presentó acción de incumplimiento alguna ante la jueza de la Unidad Judicial.

¹⁰ *Ibid.* párr. 29.

- 32.** En este sentido, se constata que la presente acción de incumplimiento se presentó ante el TCAT y no ante la jueza de instancia, autoridad judicial encargada de la verificación y ejecución de la sentencia en el marco de la garantía jurisdiccional.
- 33.** Este Organismo ha establecido en ocasiones previas que la autoridad judicial ejecutora es la competente para poner en conocimiento de la Corte Constitucional los potenciales incumplimientos de las medidas dispuestas. Por ende, la solicitud de remisión del proceso a la Corte Constitucional, en el presente caso, debió hacerse ante la jueza de la Unidad Judicial, previo cumplimiento de los requisitos previstos en la ley y en la jurisprudencia de la Corte.¹¹
- 34.** Así las cosas, se determina que el TCAT debía limitarse a cuantificar la medida de reparación económica, mas no se encontraba habilitado para otorgar la solicitud del accionante de remitir el proceso a la Corte Constitucional para el inicio de una acción de incumplimiento.¹² En consecuencia, esta Corte se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo de la causa y corresponde desestimar la presente acción de incumplimiento.¹³

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento 95-22-IS.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹¹ Ver sentencias 38-19-IS/22, 8-22-IS/22 y 111-22-IS/22.

¹² CCE, sentencia 63-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 33.

¹³ En este mismo sentido, ver sentencias 110-21-IS/24, 99-21-IS/23 y 63-22-IS/23.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9522IS-6d366



Caso Nro. 95-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes once de junio de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 136-22-IS/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 08 de febrero de 2024

CASO 136-22-IS

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

SENTENCIA 136-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción y declara el incumplimiento de las sentencias dictadas dentro de la acción de protección presentada en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Tras el análisis de las medidas de reparación dictadas en las decisiones judiciales cuyo cumplimiento se pretende, la Corte identifica que (i) la medida de reactivación de pensión jubilar original fue suspendida nuevamente y, según se estableció judicialmente, sin seguir el debido proceso, por lo que esta medida se encuentra incumplida; (ii) la medida relativa a la determinación del nuevo valor por pensión jubilar sigue tramitándose, por lo que tampoco ha sido cumplida; y, (iii) la medida para la recuperación de los pagos indebidos podrá ejecutarse una vez que se establezca el nuevo valor de la pensión jubilar de la accionante, por lo que también se encuentra incumplida.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción de protección

1. El 11 de marzo de 2019, Miriam Lucía del Carmen Carvallo Carvallo (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y de la Procuraduría General del Estado.¹ En su demanda impugnó las resoluciones CPPPRTFTSDP-2019-032 y PENVER-2019-001, notificadas el 28 de febrero de 2019, mediante las cuales se estableció el pago indebido de su jubilación por vejez desde abril de 2016 a enero de 2019 (USD 85 333,37) y la disminución del valor de la mencionada jubilación (de USD 2013,00 a USD 1661,54). Esta actuación tuvo como antecedente la declaratoria de afiliación indebida por el período comprendido entre julio de 1974 a enero de 1978.²

¹ El proceso fue identificado con el número 01333-2019-01533.

² Miriam Lucía del Carmen Carvallo Carvallo presentó una demanda contencioso-administrativa (juicio 01803-2017-00278) en contra de esta declaratoria. Sin embargo, en auto de 30 de octubre de 2018, el Tribunal Distrital 3 de lo Contencioso Administrativo declaró el abandono del proceso por la no comparecencia de la parte actora a una audiencia.

2. El 22 de marzo de 2019, el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca (“**Unidad Judicial**”) dictó sentencia en la que aceptó la acción de protección, declaró la vulneración de los derechos a la seguridad social, a la vida digna, al debido proceso y a la seguridad jurídica de la accionante y, como medida de reparación, declaró la nulidad de los actos administrativos impugnados. En consecuencia, dispuso que la accionante siga percibiendo su pensión jubilar de USD 2013,00. Además, ordenó que en el plazo de quince días, con respeto al debido proceso y con intervención de la accionante, se establezca el valor de la pensión jubilar, debiendo determinarse la forma en que se deben recuperar los valores pagados en exceso, de ser el caso. Finalmente, dispuso que en el plazo de treinta días se informe sobre el cumplimiento de la sentencia y que la Defensoría del Pueblo realice el correspondiente seguimiento. El IESS apeló de esta decisión.
3. El 24 de abril de 2019, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala**”) emitió sentencia en la que negó el recurso interpuesto. En consecuencia, ratificó la sentencia del inferior, sin embargo, estableció que la eventual devolución de lo indebidamente pagado podía resolverse de mutuo acuerdo o a través de la justicia ordinaria, reformando el plazo otorgado de quince días.

1.2. Del proceso de ejecución de la sentencia de acción de protección

4. En varias ocasiones y circunstancias, la accionante alegó el incumplimiento de lo resuelto en la acción de protección³ pues el IESS emitió el acuerdo 2019-0010 como producto de un nuevo proceso de determinación del monto de pensión jubilar,⁴ por el que disminuyó nuevamente su pensión jubilar (a USD 1697,38).
5. Así mismo, en distintas actuaciones, la jueza ejecutora dio disposiciones tanto al IESS⁵ como a la Defensoría del Pueblo para verificar el cumplimiento de la sentencia.⁶ Además, realizó dos audiencias.⁷

³ Por ejemplo, el 17 y 22 de julio, 13 y 26 de agosto, 9 de septiembre y 18 de octubre de 2019, además del 21 de julio de 2021.

⁴ En el que se tomó como antecedente la declaratoria de afiliación indebida por el período comprendido entre julio de 1974 a enero de 1978.

⁵ El 13 de agosto y 7 de noviembre de 2019, 30 de enero, 11 de febrero, 11 de agosto y 6 de noviembre de 2020; así como también el 5 de marzo y el 29 de abril de 2021.

⁶ El 20 de septiembre de 2019 y el 14 de septiembre de 2021.

⁷ En la audiencia de 19 de noviembre de 2019 la Unidad Judicial dispuso que el IESS remita un informe de los valores cancelados a la accionante. En la audiencia de 5 de marzo de 2021 la Unidad Judicial dispuso que el IESS presente la justificación del cumplimiento de las sentencias en el término de 20 días.

6. Del mismo modo, el IESS informó en diferentes momentos sobre la ejecución de la sentencia,⁸ señalando, principalmente, que estaba obligada a disminuir la pensión de la accionante porque la declaratoria de afiliación indebida estaba en firme. También informó que había iniciado las acciones de recuperación de valores pagados en exceso por no haber alcanzado un acuerdo con la accionante.
7. Además, en dos ocasiones⁹ el IESS solicitó la remisión del proceso al Tribunal Contencioso Administrativo 3 para el cálculo de la reparación económica. El 18 de agosto de 2021, la accionante manifestó su oposición con el argumento de que las sentencias a ejecutar no incluyeron reparación económica alguna.
8. La Defensoría del Pueblo informó lo sucedido¹⁰ y señaló a la jueza que “conforme a su sana crítica determine lo correspondiente”.
9. El 15 de octubre de 2021, la jueza ejecutora estableció que la accionante no fue escuchada previamente a emitirse el acuerdo 2019-0010 y que la entidad debía mantener el valor de la pensión hasta que su nueva fijación cumpla con los parámetros previstos en la sentencia de primer nivel. Además, dispuso, entre otras medidas, que el correspondiente tribunal distrital de lo contencioso administrativo liquide el valor por la diferencia entre pensiones originada en el acuerdo 2019-0010 y que dicha judicatura designe un perito para que calcule el monto de la pensión jubilar (ver párrafo 18 *infra*).
10. El 19 de octubre de 2021, el IESS apeló el auto mencionado en el párrafo anterior y el día siguiente la accionante solicitó su aclaración. El 26 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial negó ambos pedidos. La accionante interpuso recurso de apelación y el IESS el de hecho. En auto de 22 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial negó el recurso de apelación y aceptó el de hecho. En auto de 4 de abril de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay negó el recurso de hecho. En contra de este último auto, el IESS presentó una demanda de acción extraordinaria de protección, proceso que se identificó con el número 1319-22-EP. En auto de 4 de agosto de 2022, el respectivo tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional lo inadmitió a trámite.

⁸ El 29 de agosto de 2019 y 14 de noviembre de 2019; el 3 de febrero, 21 de febrero, 18 de agosto y 3 de diciembre de 2020; el 20 de abril, 4 de mayo, 19 de julio y 26 de julio de 2021.

⁹ El 27 de mayo y el 26 de julio de 2021.

¹⁰ El 26 de septiembre de 2019 y el 18 de agosto de 2021.

11. El 25 de mayo de 2022, Miriam Lucía del Carmen Carvallo Carvallo presentó una demanda de acción de incumplimiento ante la jueza ejecutora en la que solicitó que se remita el expediente a la Corte Constitucional, acompañado del respectivo informe. En auto de 10 de junio de 2022, la Unidad Judicial dispuso la remisión del expediente y del informe.
12. El 7 de marzo de 2023, la jueza ejecutora dispuso la remisión del proceso al Tribunal Contencioso Administrativo 3 y se nombró al perito al que se refirió su auto de 15 de octubre de 2021 (párrafo 9 *supra*).
13. El 5 de julio de 2023, las partes procesales fueron convocadas a una reunión en las instalaciones de la Procuraduría General del Estado, misma que tuvo como objeto, de conformidad a la circular IESS-CPPPRTFRSDA-2023-0052-C, “garantizar [el derecho de la accionante] al debido proceso y a ser escuchada por la administración pública y que pueda sin ningún tipo de límite intervenir con sus argumentos y pretensiones respecto al monto de su pensión jubilar y la devolución de valores”. En esta reunión se resolvió que el IESS inicie un nuevo procedimiento administrativo previo a fijar la pensión y recuperar los valores indebidamente pagados.
14. El IESS informó a la Unidad Judicial que el nuevo proceso administrativo inició el 6 de julio de 2023 y concluyó el 19 de julio de 2023. El 27 de julio de 2023, la jueza ejecutora estableció que dicho procedimiento no cumplió con los parámetros establecidos en las sentencias constitucionales, por lo que concedió un término de cinco días para que el IESS inicie “un procedimiento en el que se garantice el derecho a la defensa, derecho al debido proceso y demás derechos procesales derivados de la accionante, independientemente del resultado de dicho procedimiento”, bajo prevenciones de sanción.

2. Competencia

15. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisiones cuyo cumplimiento se discute

16. En la sentencia de primera instancia se aceptó la acción de protección y se dispuso lo siguiente:

[L]a nulidad de los actos administrativos [...]; en consecuencia la accionante MIRIAM LUCÍA DEL CARMEN CARVALLO CARVALLO continuará percibiendo su pensión jubilar en los valores establecidos [...] se dispone que en el plazo de quince días y previo el debido proceso con intervención de la pensionista MIRIAM LUCÍA DEL CARMEN CARVALLO CARVALLO, se procederá a determinar el valor que le corresponde por pensión jubilar en consideración a la declaratoria de afiliación y aportes indebidos [...], debiendo establecerse en el mismo la manera en que deberá procederse a recuperar los valores pagados en exceso de ser el caso. En el plazo de treinta días se informará a este Juzgador el cumplimiento de esta resolución, para tal efecto se dispone la intervención de la Defensoría del Pueblo para que realice un seguimiento de su cumplimiento.

17. En la sentencia de apelación se negó el recurso de apelación interpuesto por el IESS, por lo que confirmó la decisión del inferior. Sin embargo, también dispuso su “reforma en cuanto al plazo establecido por el Juez, para la recuperación de la pensión jubilar a favor del IESS, por los aportes indebidos de la accionante, pudiendo resolverse mediante acuerdo entre la accionante y el accionado, o dejando a salvo el derecho que puedan ejercer los mismos en la justicia ordinaria, con observancia al debido proceso”.

18. El 15 de octubre de 2021, en fase de ejecución, la Unidad Judicial emitió un auto en el que dispuso lo que sigue:

1. Determinar que los Acuerdos No. 2019-0010, 32000100-0845-2019- C.P.P.C- A y el Acuerdo No. 20-0054 C.N.A, no constituyen cumplimiento de la sentencia, y por haberse dictado en la etapa de ejecución, contrariando las medidas de reparación y, como señalan sus propios fundamentos, al ser consecuencia de las sentencias constitucionales en este proceso, se los deja sin efecto.
2. Se dispone que la parte accionada, el [IESS], reactive nuevamente la pensión jubilar en las condiciones y en el monto previsto en los Acuerdos 2016-1833631 y 2019-01,¹¹ de manera inmediata.
3. Los valores por la diferencia entre el monto de la pensión prevista en el Acuerdo 2016-1833631 y el Acuerdo 2019-0010 serán liquidados y pagados a favor de la parte actora,

¹¹ Mediante acuerdo 2016-1833631 de 6 de abril de 2016, se determinó que la accionante debía percibir una pensión jubilar de USD 2013. Mediante acuerdo 2019-01 de 10 de abril de 2019, se reactivó la pensión jubilar a USD 2013 en cumplimiento de la sentencia dictada en primera instancia.

de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC, para lo que se remitirá las piezas necesarias al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca de conformidad con la sentencia 011-16-SIS-CC de la Corte Constitucional, y con este único propósito.

La entidad accionada se abstendrá de incluir en los valores a recuperarse por concepto de aporte indebidos el periodo de pago comprendido entre la reactivación de la pensión mediante Acuerdo 2019-01 y la fijación de un nuevo valor de pensión jubilar de acuerdo a lo que se ordena en el siguiente punto de esta resolución.

4. Este juzgado, una vez ejecutoriado este auto, procederá al sorteo de un perito o una perita acreditada por el Consejo de la Judicatura con la finalidad de que proceda al cálculo del monto de la pensión jubilar de la actora, considerando la declaración de aportes indebidos por el periodo 1974-07 a 1978-01 y la normativa aplicable de la Ley de Seguridad Social y las resoluciones del Consejo Directivo del IESS. El informe será puesto en conocimiento de las partes, para que, en igualdad de armas lo puedan observar. Una vez aprobado el informe, la parte demandada dictará el Acuerdo de jubilación que corresponda con el monto pericialmente definido.
 5. Al no existir un acuerdo sobre la recuperación de los valores indebidamente pagados, la entidad accionada queda con el derecho a salvo para acudir a la justicia ordinaria. No podrá incluirse en esos valores exclusivamente los que se han pagado entre la reactivación de la pensión mediante Acuerdo 2019-01 y la fijación pericial de un nuevo valor de renta jubilar, por tratarse esta reactivación del pago del monto original de una medida de reparación.
 6. La entidad accionada se abstendrá, bajo pena de incumplimiento, de ejercer de manera directa y unilateral acciones coactivas para la recuperación de los valores, hasta que exista un acuerdo –si las partes así lo deciden– o un pronunciamiento de la justicia ordinaria, como ordena la sentencia, siguiendo el procedimiento debido.
19. En auto de 27 de julio de 2023, la jueza ejecutora concedió un término de cinco días para que el IESS ponga “en marcha un procedimiento en el que se garantice el derecho a la defensa, derecho al debido proceso y demás derechos procesales derivados de la accionante, independientemente del resultado de dicho procedimiento”.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la accionante

20. En la demanda (párrafo 11 *supra*) y en el escrito presentado ante la Corte Constitucional el 12 de septiembre de 2023, la accionante solicitó la ejecución de las sentencias emitidas

dentro de la acción de protección, la restitución del valor de su pensión de jubilación y que se declare que no debe devolver monto alguno por concepto de pago indebido. Para justificar estas pretensiones, la accionante alegó lo siguiente:

- 20.1** La restitución de su pensión fue cumplida por el IESS solo de febrero a junio de 2019, pues dicha institución, con acuerdo 2019-0010, redujo nuevamente su pensión. Esta modificación se habría realizado sin contar con un debido proceso en el que pueda ejercer su derecho a la defensa.
- 20.2** Su pensión de jubilación no puede disminuir por decisión unilateral del IESS, sino mediante su conformidad o con intervención de la justicia ordinaria. Específicamente, señala que solo se podría modificar el acuerdo que fijó su pensión mediante una acción de lesividad, pero esta acción ya habría caducado.
- 20.3** La sentencia de primera instancia indicó que se procederá a determinar el valor que corresponda por pensión jubilar “y la manera de recuperar valores pagados en exceso, **de ser el caso**”. Así, indica que el auto de 15 de octubre de 2021 no consideró la frase “de ser el caso” y pretende que “se modifique mi pensión, sin que se siga el debido proceso”. También señala que no corresponde la devolución de valor alguno.
- 20.4** Mediante documento IESS-GDA-2023-8261, de 12 de julio de 2023, ingresó toda la documentación al IESS con la que demostró que los aportes de los periodos de julio de 1974 a enero de 1978 fueron validados por el IESS; sin embargo, el IESS insiste en la declaratoria de indebidos de tales aportes “pero no considera que tal declaratoria, por sí sola, no puede cambiar mis condiciones de jubilación anteriores a tal declaratoria, sin que se siga el debido proceso [acción de lesividad]”.
- 20.5** Por disposición de la jueza ejecutora, el IESS inició el expediente 001-2023. El 17 de agosto de 2023 el IESS solicita a la accionante su voluntad para modificar su pensión jubilar y devolver valores. El 29 de agosto de 2023, la accionante ingresó un escrito al IESS señalando su inconformidad con la modificación de su pensión pues considera que la declaratoria de afiliación indebida no es “argumento suficiente para [...] que [...] se calcule un nuevo monto de pensión jubilar”. En consecuencia, tampoco cabría la devolución de valor alguno.

4.2. De la Unidad Judicial Civil de Cuenca

21. El 10 de junio de 2022, la jueza ejecutora indicó que tramitó la causa de forma diligente y empleando todos los medios a su alcance; sin embargo, el IESS se ha rehusado a cumplir la sentencia.

22. La jueza, entre otras cosas, señala lo que sigue:

22.1 El IESS procedió a reducir la pensión de jubilación de la accionante “sin explicar cuál fue el procedimiento seguido, en qué instrumento legal se encuentra reglado este procedimiento y qué garantías tuvo la accionante para hacer valer sus derechos frente a esta nueva disminución”. Señala que

para esta determinación se debió garantizar el debido proceso, pues inclusive en esta etapa del procedimiento administrativo la actividad jurídica del IESS sigue siendo reglada por lo que se debe garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa que son los derechos constitucionales que en la sentencia fueron protegidos [y que] las medidas de reparación integral, consistían y consisten en escuchar a la actora, antes, de fijarse un nuevo monto de pensión jubilar en cuenta de los aportes que fueron declarados como indebidos.

22.2 “No se advierte que antes de la emisión del Acuerdo 2019-0010 [...] la parte actora haya sido escuchada”. Así, el IESS

no ha justificado, pese a los constantes requerimientos por parte de este juzgado, que antes de la emisión del Acuerdo No. 2019-0010 se haya dado un procedimiento previo en el intervenga y se escuche a la parte actora; y, en el que la parte actora haya hecho uso legítimo de su derecho a la defensa en la sede administrativa, impugnando y apelando los actos, no quiere decir, ni implica, ni es asimilable al hecho de haber sido escuchada antes de la emisión del Acuerdo No. 2019-0010.

22.3 Ante la falta de acuerdo entre las partes procesales quedaba a salvo el derecho del IESS de acudir a la justicia ordinaria.

22.4 Dado que el IESS no cumplió las sentencias, se dictó el auto de 15 de octubre de 2021, del cual se interpuso recursos de apelación y de hecho, mismos que fueron negados por improcedentes.

4.3. Del IESS

23. En escritos de 31 de agosto y 27 de noviembre de 2023, el IESS narró los antecedentes del caso y señaló lo siguiente:

23.1. La accionante se ha negado a devolver los valores pagados en exceso.

23.2. La jueza ejecutora no ha remitido el proceso al Tribunal Contencioso Administrativo. Además, el nombramiento del perito en el auto de 7 de marzo de 2023 (ver párrafo 12 *supra*) implicaría un incumplimiento de la sentencia 11-16-SIS-CC.

23.3. La accionante viene percibiendo desde enero de 2019 hasta noviembre de 2023 una pensión mensual de 1661,54.

23.4. Se realizó un nuevo proceso administrativo que concluyó el 19 de julio de 2023, sin embargo, la jueza señaló que el proceso no cumplía con lo dispuesto en sentencia, por lo que le concedió cinco días para “poner en marcha un nuevo procedimiento que garantice el derecho a la defensa”. Por tanto, “se encuentra en marcha un proceso administrativo con plena participación de la Sra. Accionante y sus defensores técnicos que está siendo informada a la Sra. Jueza cada etapa”. Además, se indica que la última actuación del procedimiento administrativo fue una reunión de trabajo informada a la jueza ejecutora el 22 de noviembre de 2023.

5. Consideraciones previas

24. Esta Corte, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, considera oportuno determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia. La Corte observa que la acción de incumplimiento se presentó a petición de la parte afectada y ante el juez ejecutor.

25. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento en estas circunstancias están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC,¹² en concordancia con el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional. Estos son: (i) requerimiento de remisión del expediente junto con el informe debidamente

¹² Los requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC. Los numerales 3 y 4 regulan la presentación de acción de incumplimiento en otros supuestos que no se aplican en el presente caso.

argumentado sobre las razones del incumplimiento a la Corte Constitucional y (ii) plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional.¹³

26. En el caso en análisis se cumplieron los dos requisitos, por lo siguiente: la Corte observa que la accionante mediante escrito de 25 de mayo de 2022 presentó acción de incumplimiento y solicitó la remisión del expediente constitucional (ver párrafo 11 *supra*), por ende, se cumple el requisito (i). Respecto al requisito (ii), este se entiende cumplido porque la accionante solicitó la ejecución de la sentencia desde el 17 de julio de 2019 (ver nota al pie de página 3 *supra*) y requirió la remisión del expediente el 25 de mayo de 2022. Por lo tanto, corresponde a este Organismo analizar el alegado incumplimiento.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

27. El problema jurídico que se responderá en esta sentencia es el siguiente: **¿Cumplió el IESS las medidas cuyo cumplimiento se discute?**
28. Para establecer si se produjo o no el alegado incumplimiento, a continuación se detallarán dichas medidas (en función de la información constante en la sección 3 *supra*):
- 28.1. La nulidad de los actos administrativos CPPPRTFTSDP-2019-032 y PENVER 2019-001 (establecida en la sentencia de primera instancia, **medida dispositiva a**).
- 28.2. La accionante debía seguir percibiendo su pensión jubilar original desde el mes de febrero del 2019, esto es, USD 2013,00 (establecida en la sentencia de primera instancia y en auto de 15 de octubre de 2021, **reactivación de pensión jubilar de USD 2013,00**).
- 28.3. En el plazo de quince días, previo al debido proceso y con intervención de la accionante, se debía proceder a determinar el valor que le corresponde por pensión jubilar en consideración a la declaratoria de afiliación indebida

¹³ Respecto al requisito (i), la persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe. Respecto al requisito (ii), el requerimiento de que se remita el expediente a la Corte Constitucional debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. El requerimiento de remisión del expediente no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

(establecida en la sentencia de primera instancia y en auto de 27 de julio de 2023, **determinación del valor por pensión jubilar**).

- 28.4. La recuperación de la pensión jubilar a favor del IESS por los aportes indebidos se debía resolver mediante acuerdo de las partes o por la justicia ordinaria (establecida en la sentencia de segunda instancia, **recuperación de pagos indebidos**). Complementariamente se dispuso que el IESS no pueda ejercer la coactiva para la recuperación de los valores (establecida en el auto de 15 de octubre de 2021).
- 28.5. Dejar sin efecto los acuerdos 2019-0010, 32000100-0845-2019-C.P.P.C-A y 20-0054 C.N.A., mediante los cuales se redujo la pensión de jubilación nuevamente (establecida en el auto de 15 de octubre de 2021. **medida dispositiva b**).
- 28.6. Para el pago de los valores por la diferencia entre el monto de la pensión original y el fijado en el acuerdo 2019-0010 se debía aplicar dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC (establecida en el auto de 15 de octubre de 2021, **pago por la diferencia de valores**).
29. Las medidas mencionadas en los párrafos 28.1 y 28.5 *supra* [**medidas dispositivas a y b**] son de naturaleza eminentemente dispositiva pues dejaron sin efecto actos jurídicos y, por ello, se ejecutan de manera inmediata a partir de la notificación de las providencias a las partes procesales, sin que sea necesario realizar actuaciones adicionales.¹⁴ En función de lo anterior, esta Corte concluye que estas medidas están cumplidas.
30. En relación con la tercera medida de reparación detallada en el párrafo 28.3 *supra* [**determinación del valor por pensión jubilar**], esta Corte observa que el IESS no ha dado cumplimiento de lo dispuesto en las decisiones judiciales emitidas. Esto porque judicialmente se estableció (en autos de 15 de octubre de 2021 y 27 de julio de 2023, ver párrafos 9 y 14 *supra*) que en dos ocasiones el procedimiento por el que se redujo la pensión jubilar de la accionante no respetó el debido proceso. Cabe recordar que el plazo para el cumplimiento de esta disposición fue de quince días desde la emisión de la sentencia de 22 de marzo de 2019; sin embargo, hasta la fecha no se lo ha emitido con observancia del debido proceso.

¹⁴ CCE, sentencia 55-19-IS/22, 28 de noviembre de 2022, párrafo 17.

31. A partir del incumplimiento establecido en el párrafo anterior, se verifica que también se incumplieron la segunda y cuarta medidas, pues estas son dependientes de que se llegue a determinar el valor de la nueva pensión jubilar, conforme se detalla a continuación:

31.1. En cuanto a la segunda medida de reparación referida en el párrafo 28.2 *supra* [**reactivación de pensión jubilar de USD 2 013**], se advierte que si bien el IESS reactivó la pensión para el mes de febrero de 2019, con acuerdo 2019-0010, modificó nuevamente la pensión jubilar desde julio de 2019 y como se indicó anteriormente, dicha modificación se habría realizado sin que la accionante cuente con el debido proceso, según el auto de 15 de octubre de 2021, que lo dejó sin efecto (párrafo 9 *supra*). En dicho contexto, correspondía que la pensión se reactive a USD 2013,00 y así se mantenga hasta la emisión de un nuevo acto administrativo que determine la pensión jubilar que corresponde y que cumpla los requisitos que le son exigibles. Por tanto, esta medida tampoco ha sido cumplida. Solo cuando se determine el valor de la nueva pensión jubilar con una decisión jurídicamente válida, se podrá modificar la pensión jubilar de USD 2013,00.

31.2. En relación con la cuarta medida de reparación integral resumida en el párrafo 28.4 *supra* [**recuperación de pagos indebidos**], esta Corte establece que, dado que aún no se ha establecido la nueva pensión jubilar que le corresponde a la accionante cumpliendo los parámetros establecidos en las sentencias constitucionales, no es posible establecer el monto que el IESS debe recuperar. En todo caso, esta Corte recalca lo establecido en las decisiones judiciales cuyo cumplimiento se exige, esto es, que la recuperación de la pensión jubilar a favor del IESS por los aportes indebidos se podrá resolver mediante acuerdo de las partes o por la justicia ordinaria.

32. Por último, en cuanto a la sexta medida de reparación indicada en el párrafo 28.6 *supra* [**pago por la diferencia de valores**] el IESS debe pagar a la accionante los valores por la diferencia entre el monto de la pensión original y la establecida en el acuerdo 2019-0010, para lo cual la jueza ejecutora dispuso remitir el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca para que calcule su valor. Del expediente no se desprende que se haya procedido a dicha remisión, por lo que corresponde hacer un llamado de atención a la jueza ejecutora y disponer que se dé continuidad al proceso para poder cumplir con la medida.

33. Por lo expuesto, la Corte Constitucional determina que se encuentran incumplidas las medidas de reparación dictadas en las decisiones judiciales dictadas dentro de la acción de protección 01333-2019-01533 a excepción de las medidas dispositivas. Por ende, corresponde: (i) llamar la atención al IESS y ordenar que (ii) se conceda la pensión jubilar de la accionante en su valor original, hasta que se establezca la nueva pensión; (iii) se realicen las gestiones necesarias para cumplir y culminar con el procedimiento administrativo por el cual se está determinando la nueva pensión de jubilación de la accionante, asegurando que se cumpla con el debido proceso; (iv) la recuperación de la pensión jubilar a favor del IESS por los aportes indebidos se podrá resolver mediante acuerdo de las partes o por la justicia ordinaria; y, (v) se realice una investigación interna destinada a determinar responsabilidades por el incumplimiento de las medidas de reparación.
34. Finalmente, cabe aclarar que en una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales la Corte Constitucional no puede verificar la corrección o incorrección de las decisiones judiciales cuyo cumplimiento se analiza. Pues, la acción de incumplimiento es uno de los mecanismos con los que cuenta este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.

7. Decisión

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

1. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento **136-22-IS**.
2. **Declarar** el cumplimiento de las medidas dispositivas.
3. **Realizar** un severo llamado de atención al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por el incumplimiento de las sentencias constitucionales emitidas dentro de la acción de protección 01333-2019-01533.
4. **Realizar** un llamado de atención a la jueza Sara Piedad Pesantez Piedra de la Unidad Judicial Civil de Cuenca, por no remitir las piezas necesarias al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca para que calcule la diferencia entre el monto original de la pensión de jubilación y el establecido en el acuerdo 2019-0010, diferencia que deberá ser pagada a la accionante. En

consecuencia, se dispone que la jueza de la Unidad Judicial **remita** el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca para que realice el cálculo detallado y, posteriormente, **informe** a la Corte Constitucional sobre el pago del monto determinado por el Tribunal Distrital.

5. Ordenar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que,

- 5.1.** De manera inmediata pague la pensión jubilar de la accionante de acuerdo a su monto original (establecido en el acuerdo 2016-1833631), hasta que se establezca la nueva pensión.
- 5.2.** De manera inmediata, realice las gestiones necesarias para cumplir y culminar con el procedimiento administrativo por el que se está determinando la nueva pensión de jubilación de la accionante.
- 5.3.** En caso de existir un pago en exceso de la pensión jubilar, se procederá con la recuperación de la pensión jubilar a favor del IESS para lo cual se podrá recurrir a un acuerdo de las partes o a la justicia ordinaria. Cabe precisar que durante este tiempo –hasta que exista un acuerdo o un pronunciamiento de la justicia ordinaria– el IESS no podrá ejercer acciones coactivas para la recuperación de valores y tampoco podrá incluir los valores pagados entre la reactivación de la pensión establecida mediante acuerdo 2019-01, de 10 de abril de 2019, y la fijación del nuevo valor, por tratarse de un pago dispuesto en una medida de reparación.
- 5.4.** El IESS realice una investigación interna destinada a determinar responsabilidades y sanciones por el incumplimiento de las sentencias constitucionales. El IESS informará el cumplimiento de esta medida en el término de 90 días.

6. Advertir al IESS que ante el incumplimiento de sentencias constitucionales, la Corte Constitucional está facultada para imponer las sanciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución.¹⁵

¹⁵ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008: “Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: [...]”

4. 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”.

7. Notifíquese, devuélvase y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

13622IS-65e15



Caso Nro. 136-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes dieciséis de febrero de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 136-22-IS/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 06 de junio de 2024.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional los escritos presentados: el 8 de febrero de 2024 por la Unidad Judicial Civil de Cuenca; el 22 de febrero y el 21 de marzo de 2024 por Miriam Lucía Del Carmen Carvallo Carvallo; y, el 26 de febrero y el 8 de abril de 2024 por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 06 de junio de 2024, dentro de la causa **136-22-IS**, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 25 de mayo de 2022, Miriam Lucía del Carmen Carvallo Carvallo (“**accionante**”) presentó una demanda de acción de incumplimiento de las sentencias emitidas el 22 de marzo de 2019 por la Unidad Judicial Civil de Cuenca y el 24 de abril de 2019 por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay que aceptaron la acción de protección presentada en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y de la Procuraduría General del Estado.¹
2. El 8 de febrero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 136-22-IS/24, en la que resolvió aceptar parcialmente la acción de incumplimiento, llamó la atención a la jueza ejecutora y al IESS, y dispuso el cumplimiento de las sentencias.²
3. Los días 19, 20 y 21 de febrero de 2024, la Secretaría General de la Corte Constitucional notificó la sentencia a las partes procesales.

¹ La accionante impugnó las resoluciones CPPPRTFTSDP-2019-032 y PENVER-2019-001, notificadas el 28 de febrero de 2019, mediante las cuales se estableció el pago indebido de su jubilación por vejez desde abril de 2016 a enero de 2019 (USD 85 333,37) y la disminución del valor de la mencionada jubilación (de USD 2013,00 a USD 1661,54). Esta actuación tuvo como antecedente la declaratoria de afiliación indebida por el período comprendido entre julio de 1974 a enero de 1978.

² El Pleno de la Corte Constitucional ordenó que, el IESS:

5.1. De manera inmediata pague la pensión jubilar de la accionante de acuerdo a su monto original (establecido en el acuerdo 2016-1833631), hasta que se establezca la nueva pensión.

5.2. De manera inmediata, realice las gestiones necesarias para cumplir y culminar con el procedimiento administrativo por el que se está determinando la nueva pensión de jubilación de la accionante.

5.3. En caso de existir un pago en exceso de la pensión jubilar, se procederá con la recuperación de la pensión jubilar a favor del IESS para lo cual se podrá recurrir a un acuerdo de las partes o a la justicia ordinaria. Cabe precisar que durante este tiempo –hasta que exista un acuerdo o un pronunciamiento de la justicia ordinaria– el IESS no podrá ejercer acciones coactivas para la recuperación de valores y tampoco podrá incluir los valores pagados entre la reactivación de la pensión establecida mediante acuerdo 2019-01, de 10 de abril de 2019, y la fijación del nuevo valor, por tratarse de un pago dispuesto en una medida de reparación.

5.4. El IESS realice una investigación interna destinada a determinar responsabilidades y sanciones por el incumplimiento de las sentencias constitucionales. El IESS informará el cumplimiento de esta medida en el término de 90 días.

4. El 22 de febrero de 2024, la accionante presentó dos escritos solicitando la aclaración y ampliación de la sentencia antes mencionada. Esta Corte observa que los escritos presentados tienen el mismo contenido, por lo que, se los tratará como un solo escrito.

2. Oportunidad

5. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), se puede solicitar la aclaración o la ampliación de las sentencias y dictámenes emitidos por esta Corte en el término de 3 días contados desde su notificación.
6. El pedido de aclaración y ampliación fue presentado el 22 de febrero de 2024 respecto de la sentencia 136-22-IS/24, que fue notificada los días 19, 20 y 21 de febrero de 2024.
7. En tal virtud, se verifica que la solicitud de la accionante fue presentada oportunamente. En consecuencia, se procederá a analizar la misma.

3. Las pretensiones y sus fundamentos

8. En el escrito de 22 de febrero de 2024, la accionante solicitó que se aclare y amplíe lo siguiente:

8.1 En relación con el numeral 5.1 de la decisión de la sentencia, si el pago de la pensión mensual es únicamente de USD 2013 o, “acorde al acuerdo 2016-1833631”, incluye “los incrementos anuales (definidos en los roles de pensionista como ‘último aumento’)”.

8.2 En relación con el numeral 5.2 de la decisión de la sentencia, si el nuevo acto administrativo que el IEISS emita respecto a la nueva pensión jubilar “está sujeto a la declaratoria de lesividad establecida en el artículo 115 del Código Orgánico Administrativo” o “se deja expeditas las vías administrativas y judiciales que me asisten, en caso de que la determinación adolezca de vicios”.

8.3 En relación con el numeral 5.3 de la decisión de la sentencia,

8.3.1 Si lo señalado respecto a que

no se ejerza acción coactiva para la recuperación de valores y de que se excluyan los valores pagados entre la reactivación de la pensión establecida mediante acuerdo 2019-01, de 10 de abril de 2019, y la

fijación de un nuevo valor, por tratarse de un pago dispuesto en una medida de reparación, abarca también el periodo de una eventual impugnación en sede administrativa y/o judicial que llegue a efectuar la compareciente.

8.3.2 Se amplíe sobre si el IESS se encuentra facultado a fijar intereses sobre el monto que podrá recuperar en caso de que se establezca una nueva pensión jubilar.

8.4 En relación con el numeral 4 de la decisión de la sentencia, se amplíe si el cálculo que debe realizar el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, sobre la diferencia entre el monto original de la pensión de jubilación (acuerdo 2016-1833631) y el establecido en el acuerdo 2019-0010, debe incluir intereses.

4. Análisis

9. De acuerdo con los artículos 440 de la Constitución³ y 162 de la LOGJCC⁴ las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional tienen carácter definitivo e inapelable y son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la procedencia de los recursos de aclaración y ampliación.
10. Una sentencia puede ampliarse cuando se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos en el juicio. Por otro lado, la sentencia puede aclararse cuando contiene elementos oscuros o de difícil comprensión.⁵ Así, tanto el pedido de ampliación como el de aclaración es concebido como un mecanismo de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Cabe indicar que, ni por medio de este recurso ni por el de ningún otro la autoridad jurisdiccional podría modificar una decisión previamente adoptada.⁶
11. Dicho esto, corresponde examinar las solicitudes de ampliación y aclaración expuestas en los párrafos 8.1, 8.2, 8.3 y 8.4 *supra*.
12. La accionante solicita que aclare y amplíe si el pago de la pensión jubilar dispuesto será únicamente de USD 2013 o será la pensión más los incrementos anuales (que se

³ Art. 440: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.

⁴ Art. 162: “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”.

⁵ Sobre el alcance de la solicitud de aclaración y ampliación véanse los autos de aclaración y ampliación emitidos respecto de las sentencias 41-17-AN/20, 19 de agosto de 2020, párr. 13; y, 3-19-CN/20, 4 de septiembre de 2020, párr. 39.

⁶ CCE, auto de Pleno del caso 335-13-JP, 9 de septiembre de 2020, párr. 17.

generan en proporción al incremento de la evolución del salario básico anual) –**primer pedido**–. Al respecto, esta Corte amplía su decisión en el sentido que, según el artículo 18 de la LOGJCC,⁷ el objetivo de las medidas de reparación integral es restablecer al titular de derechos a la situación anterior a la vulneración. En consecuencia, el pago de la pensión mensual debe incluir los incrementos anuales, pues si el acto emitido nunca debió surtir efectos, la accionante debería seguir recibiendo la pensión jubilar de USD 2013 con los correspondientes incrementos anuales. Cabe precisar que esto será únicamente hasta que se determine la nueva pensión jubilar que corresponde.

13. Ahora bien, la accionante solicita que se aclare y amplíe si el nuevo acto administrativo que el IESS emitirá para establecer la nueva pensión jubilar podrá ser impugnado en las vías administrativas y judiciales –**segundo pedido**–. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia 136-22-IS/24 formuló el siguiente problema jurídico “¿Cumplió el IESS las medidas cuyo cumplimiento se discute?” (párrafo 27) y se determinó que las medidas de reparación dictadas dentro de la acción de protección 01333-2019-01533 fueron incumplidas a excepción de las medidas dispositivas (párrafo 33). Por tanto, a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre las vías disponibles para impugnar el acto administrativo que se encuentra pendiente de emisión por parte del IESS, ya que ello excede el objeto de la acción de incumplimiento. En consecuencia, no se verifica la existencia de algún punto oscuro que requiera ser aclarado ni se ha omitido pronunciamiento alguno sobre un punto controvertido que requiera ser ampliado.
14. También, la accionante solicita que se aclare si el IESS puede ejercer acción coactiva para la recuperación de valores en el periodo de una eventual impugnación en sede administrativa o judicial –**tercer pedido**–. Cabe indicar que la Corte Constitucional en la disposición 5.3 de su decisión indicó que

- 5.3. En caso de existir un pago en exceso de la pensión jubilar, se procederá con la recuperación de la pensión jubilar a favor del IESS para lo cual se podrá recurrir a un acuerdo de las partes o a la justicia ordinaria. **Cabe precisar que durante este tiempo –hasta que exista un acuerdo o un pronunciamiento de la justicia ordinaria–** el IESS no podrá ejercer acciones coactivas para la recuperación de valores y tampoco podrá incluir los valores pagados entre la reactivación de la pensión establecida mediante acuerdo 2019-01, de 10 de abril de 2019, y la fijación del nuevo valor, por tratarse de un pago dispuesto en una medida de reparación.

[énfasis añadido]

⁷ “En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación [...]”.

15. Por lo tanto, la Corte sí estableció en la sentencia 136-22-IS/24 el periodo en el que el IESS no podrá ejercer acciones coactivas. En consecuencia, no hay elementos oscuros o de difícil comprensión que aclarar ni hay puntos controvertidos en el juicio que deban ser ampliados, por lo que este tercer pedido también resulta improcedente.
16. La accionante en el párrafo 8.3.2 *supra* solicita que se amplíe si el IESS podrá fijar intereses sobre el monto que podrá recuperar si se llega a establecer una nueva pensión jubilar —**cuarto pedido**—. Al respecto, esta Corte considera que el IESS —en general— para recuperar valores de cantidades indebidamente entregadas por declaraciones irregulares siempre deben ser tramitadas apegados al ordenamiento jurídico vigente. Por lo que, al no existir omisión de resolver algún punto controvertido en el juicio sobre lo alegado por la accionante, no hay nada que ampliar y, en consecuencia, este pedido deviene improcedente.
17. Por último, en relación con la solicitud realizada por la accionante en el párrafo 8.4 *supra*, sobre si el cálculo respecto al valor que la accionante debe recibir como consecuencia de la vulneración de sus derechos debe incluir intereses —**quinto pedido**—, en las medidas de reparación dispuestas por la Unidad Judicial en auto de 15 de octubre de 2021 no se estableció que el cálculo de la diferencia entre el monto original de la pensión de jubilación (acuerdo 2016-1833631) y el establecido en el acuerdo 2019-0010 incluya intereses. Por tanto, no le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre cuestiones que no fueron contempladas en las decisiones cuyo cumplimiento fueron analizadas y que exceden el objeto de la acción de incumplimiento. En consecuencia, tampoco se verifica que se haya omitido pronunciamiento alguno sobre un punto controvertido que requiera ser ampliado. Por lo que este quinto pedido debe ser rechazado también.
18. Por lo señalado en los párrafos previos, se concluye que se debe aceptar el primer pedido de aclaración y ampliación solicitado dentro de la causa 136-22-IS y negar el segundo, tercero, cuarto y quinto pedidos por las razones expuestas en los párrafos precedentes.

5. Decisión

19. Sobre la base de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
 1. **Aceptar** el primer pedido de aclaración y ampliación presentado por la accionante respecto de la sentencia 136-22-IS/24. En consecuencia, se ordena al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que, de manera inmediata pague la pensión jubilar de la accionante de acuerdo a su monto original (establecido

en el acuerdo 2016-1833631) de USD 2013 más los incrementos anuales que correspondan, hasta que se establezca la nueva pensión.

2. **Negar** el segundo, tercero, cuarto y quinto pedido de aclaración y ampliación presentados por la accionante, por lo que en lo demás deberá estar a lo establecido en la mencionada sentencia 136-22-IS/24.
3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, esta decisión tiene el carácter de definitiva e inapelable.
4. Notifíquese.

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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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.