

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

809-18-EP/23 En el Caso No. 809-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección 809-18-EP/23.....	2
5-23-UE/23 En el Caso No. 5-23-UE Emítase dictamen favorable respecto del proyecto de “Decreto Ley de Urgencia Económica de Creación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables”.....	21
120-21-IS/23 En el Caso No. 120-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento.....	68
841-18-EP/23 En el Caso No. 841-18-EP Desestímese la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en el caso 841-18-EP.	79
3368-18-EP/23 En el Caso No. 3368-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección 3368-18-EP..	90



Sentencia 809-18-EP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 23 de agosto de 2023

CASO 809-18-EP

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

SENTENCIA 809-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación que negó una acción de hábeas corpus. En este sentido, esta Corte acepta la demanda de acción extraordinaria de protección, al constatar el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes debido a que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia no se pronunció sobre uno de los cargos relevantes expuestos en el recurso de apelación de la acción de hábeas corpus en relación con que su privación de libertad devino en ilegal y arbitraria, al incurrirse presuntamente en un vicio posterior de procedimiento en la privación de libertad y exigirse requisitos no previstos en la Constitución ni la ley para negar la apelación de la orden de prisión preventiva, conculcando su derecho a la libertad.

1. Antecedentes Procesales

1. El 23 de febrero de 2018, María Paola Alvear Castro (**“accionante”**), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría de 25 de enero de 2018 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen organizado de la Corte Nacional de Justicia, dentro de una acción de hábeas corpus. La acción extraordinaria de protección,¹ cuyos antecedentes procesales se narran a continuación:

a) Antecedentes del proceso penal

2. El 25 de agosto de 2017, ante la jueza de la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes del Distrito Metropolitano de Quito, se llevó a cabo la audiencia de calificación de flagrancia y formulación de cargos en la que se dio

¹ El 17 de abril de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por los entonces jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, admitió a trámite la causa signada 809-18-EP. El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. El juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, mediante providencia de 14 de diciembre de 2022, avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen organizado de la Corte Nacional de Justicia remita el informe de descargo correspondiente.

inicio a la instrucción fiscal en contra de Daniel Eduardo Borja Suárez, Juan Diego Sarmiento Sarmiento y María Paola Alvear Castro, por el delito de captación ilegal de dinero, tipificado y sancionado en el artículo 323 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”), disponiéndose la prisión preventiva en contra de los procesados. El proceso fue signado con el número 17282-2017-03260.² La accionante, apeló dicho auto.³

3. El 11 de septiembre de 2017, mediante auto, la jueza de la Unidad Judicial Penal señaló que, en virtud de los escritos de autorización de abogados presentados por la procesada, únicamente constan las firmas y rúbricas de los doctores Juan Carlos Salazar Icaza y Magaly Bustamante Andrade, por ello, consideró a los prenombrados los únicos “abogados defensores” de la acusada María Paola Alvear Castro. En consecuencia, la jueza señaló que el recurso de apelación presentado por el abogado Carlos Eduardo Hermida Salazar, “...se lo tiene como no presentado por cuanto el mismo (abogado Hermida) no se encuentra en legal y debida forma autorizado por la procesada”, en razón de que este no habría firmado conjuntamente con la accionante.
4. En contra de este auto la procesada interpuso recurso de hecho. El 14 de septiembre de 2017, la jueza de la Unidad Judicial Penal con base en el artículo 661 del COIP (procedencia y trámite del recurso de hecho) negó el recurso interpuesto por improcedente, en razón de que, “...no se encuentra presentado ni negado recurso alguno por parte de la procesada...”. La procesada solicitó la revocatoria de la orden

² Una vez sorteada la causa, el 29 de agosto de 2017, la procesada María Paola Alvear Castro presentó ante la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (en adelante “la jueza de la Unidad Judicial Penal”) un escrito autorizando a cuatro abogados: Juan Carlos Salazar Icaza, Esteban Argudo Carpio, Magaly Bustamante Andrade y Carlos Eduardo Hermida Salazar, para que la representen en dicha causa penal. El referido escrito fue firmado únicamente por la procesada y el abogado Juan Carlos Salazar Icaza.

³ El 29 de agosto de 2017, la procesada presentó recurso de apelación contra la orden de prisión preventiva dictada en su contra, escrito firmado únicamente por el abogado Carlos Eduardo Hermida Salazar. En este recurso, la accionante alegó que dicha orden fue dictada sin contar con el tiempo ni los medios necesarios para poder ejercer su derecho de defensa, según lo previsto en el art. 76, numeral 7 literales a), b), c) y g) de la CRE. En ese sentido, la accionante sostuvo que la autoridad judicial no tuvo en cuenta que fue detenida con fines investigativos a las 12h00 del día en la ciudad de Cuenca, lugar de su domicilio y posteriormente trasladada a la ciudad de Quito, en donde se llevó a cabo la audiencia de formulación de cargos a las 03h00 de la mañana siguiente. Por lo que no habría contado con sus abogados de confianza para la audiencia de formulación de cargos en la que se dictó la orden de prisión preventiva, así como tampoco habría contado con el tiempo suficiente para reunir todos los documentos necesarios que justifiquen su arraigo familiar, económico y social, argumentos que no fueron considerados por la autoridad accionada. El 5 de septiembre de 2017, la jueza de la Unidad Judicial Penal mediante auto, dispuso que los abogados Esteban Argudo Carpio, Magaly Bustamante Andrade y Carlos Eduardo Hermida Salazar, en el plazo de veinticuatro horas legitimen en legal y debida forma su intervención en la causa con base en lo dispuesto en el artículo 330.7 del Código Orgánico de la Función Judicial. El 6 de septiembre de 2017, la procesada presentó escrito de ratificación del recurso de apelación en el que indicó “...cumpló con ratificar y legitimar en legal y debida forma la intervención de los doctores Juan Carlos Salazar Icaza, Esteban Argudo Carpio, Magaly Bustamante Andrade y el abogado Carlos Eduardo Hermida Salazar, profesionales a quienes autorizo a que suscriban cuanto escrito sea necesario en mi defensa. En consecuencia, solicito continuar con el trámite de la apelación presentada al auto de prisión...por el abogado Carlos Eduardo Hermida Salazar”. Este escrito fue firmado por la procesada y la abogada Magaly Bustamante Andrade.

de prisión preventiva. El 05 de diciembre de 2017, la jueza negó el pedido de revocatoria al estimar que no se habían desvanecido los indicios o elementos de convicción que motivaron la prisión preventiva.

b) Antecedentes del proceso de hábeas corpus

5. El 21 de diciembre de 2017, la señora María Paola Alvear Castro presentó una acción constitucional de hábeas corpus en contra de la orden de prisión preventiva dictada en su contra, alegando la vulneración del derecho a la libertad al haberse negado la apelación bajo la consideración de tenerlo como no interpuesto, deviniendo la privación de la libertad en ilegal y arbitraria.⁴
6. El 22 de diciembre de 2017, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, mediante sentencia negó el hábeas corpus, al considerar que la prisión preventiva cumplía con las exigencias legales.⁵ De esta sentencia, la accionante presentó recurso de apelación.

⁴ Estos argumentos fueron ratificados en la audiencia de hábeas corpus por la accionante, quien a través de su abogado defensor reiteró que,

no vamos a discutir la legalidad o no del momento en que se dictó la prisión preventiva, la ilegalidad y la arbitrariedad que irradia a la prisión preventiva se va a dar con posterioridad a la prisión preventiva... se presenta el escrito de autorización en el que firma Paola Alvear y firma mi persona, pero en ese escrito de autorización dio efectos a Magaly Bustamante, a quien les habla y a Carlos Hermida. Una vez autorizado Carlos Hermida presenta el recurso (de apelación en contra de la orden de prisión preventiva), siendo legalmente autorizado, la jueza le requiere que legitime su intervención, y Paola Alvear legitima expresamente la intervención del abogado con otro escrito, y no obstante de aquello se entiende por no presentado el recurso, ese hecho convirtió a la prisión preventiva en ilegal y arbitraria... Existieron otros procesados en la causa, que estaban en la misma situación de Paola Alvear, que impugnaron la prisión preventiva y esos recursos sí fueron aceptados y la Corte Provincial de Justicia de Pichincha revocó dichas prisiones preventivas; Paola tenía derecho a que en esa misma audiencia de apelación de la prisión preventiva también se discuta la de ella, porque había presentado el recurso en legal y debida forma, y aquello no fue aceptado en franca violación procedimental. La Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece ciertos hechos, que en virtud de los cuales se presume de arbitraria la prisión preventiva, conforme al art. 45 de la norma ibídem, que en la parte pertinente señala que se dispondrá la libertad inmediata cuando se hubiese incurrido en vicios de procedimiento en la privación de la libertad... ese hecho (al haberse considerado como no interpuesto el recurso de apelación) fue totalmente abusivo y arbitrario de la señora Jueza, y es más, la norma de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece que se presuma, por esa violación procedimental la arbitrariedad de la prisión preventiva.

El proceso fue signado con el 05101-2017-00015.

⁵ Al respecto, el referido Tribunal argumentó que,

la detención se torna en legal por no estar reñida con la ley... se respetó el procedimiento previsto para la emisión de la boleta de encarcelamiento, la que consta por escrito, emitida por juez competente, en los casos, tiempos y formalidades previstas en nuestra Constitución y Código Orgánico Integral Penal, e incluso la accionada ha dicho que no ataca la legalidad de la boleta de encarcelamiento por la que se la privó de la libertad, reconociendo así su legalidad. Sobre la arbitrariedad de su privación de la libertad... la accionante ataca la forma procesal de la negativa de un recurso, y no a la violación de los derechos constitucionales que garantizan el hábeas corpus, como es la vida, integralidad física y libertad.

7. El 25 de enero de 2018, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, por voto de mayoría, (“**la Sala**”) resolvió declarar improcedente el recurso de apelación interpuesto y confirmó en todas sus partes la sentencia de primer nivel.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Argumentos de las partes

a) Fundamentos y pretensión de la accionante

9. La accionante pretende que se declare la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.1 de la CRE); el principio de legalidad procesal, respecto a la observancia del trámite propio de cada procedimiento (art. 76.3 de a CRE); la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y el derecho a la libertad (art. 66.29.a de la CRE). Asimismo, solicita que “[a] enmendar el error, se debe calificar la privación de la libertad (de la) compareciente como ilegal y arbitraria, generando mi inmediata libertad”.
10. En relación con la garantía del trámite propio previsto en el art. 76.3 de la CRE, indica que fue vulnerada por la jueza de la Unidad Judicial Penal al tener como no interpuesto el recurso de apelación, a pesar que la accionante ratificó mediante escrito la apelación presentada por su abogado Carlos Hermida Salazar y que el escrito de apelación contó con la firma original y más datos requeridos por el art. 330.7 del Código Orgánico de la Función Judicial, no obstante, la jueza de la Unidad Judicial Penal, con base en dicho artículo exigió requisitos no previstos en la ley. Tampoco consideró el documento previo de autorización de los abogados patrocinadores de la accionante, con un “...criterio abusivo en franca violación a norma, ilegal y arbitrario, para dejarnos sin derecho a apelación”. Aquello, según la accionante, también viola la seguridad jurídica.
11. Agrega que, los recursos de apelación de los otros procesados del mismo caso, fueron aceptados a trámite y se revocó la medida de prisión preventiva para ellos, “...revocatoria a la que hubiese tenido derecho si es que no se impedía mi prerrogativa

constitucional a impugnar la resolución, cuando lo hice en debida forma”. Además, indica que interpuso el recurso de hecho, el cual “...también fue inadmitido bajo el criterio de que la apelación se encontraba no presentada”.

12. En relación con las actuaciones de la Sala accionada y la sentencia de mayoría impugnada a través de esta acción, la accionante sostiene que,

la violación al derecho está en hacer un análisis puramente legalista al acto en razón del cual se emite la prisión preventiva sin ver que esta se convierte en ilegal y arbitraria cuando se incurre en un vicio posterior de procedimiento (que a su vez viola otros derechos constitucionales...), negando un recurso correctamente interpuesto por el profesional debidamente autorizado.

13. Luego de citar el artículo 45, numeral 2, literal d de la LOGJCC, relativo a los vicios de procedimiento en la privación de libertad, señala:

Es entonces el acto posterior a la decisión jurisdiccional el que contamina a dicha resolución, pues la Jueza de la causa, por sí y ante sí, al no aceptar un recurso de apelación debidamente interpuesto por quien se encontraba autorizado para aquello, convirtió en FIRME un auto que por noma Constitucional y Legal (sic) es apelable, conculcando mi derecho a la libertad y de esa manera afectando el procedimiento en la privación de la libertad, que incluye no solo, insistimos el acto en virtud del cual se verifica la misma, sino además aquellas situaciones posteriores referentes a la misma, que tienen igual trascendencia como es el derecho a recurrir respecto al auto que restringe mi libertad. Este hecho indica la accionante, encuentra estructuración supra legal, en el derecho al debido proceso en el numeral 3 del artículo 76 CRE.

14. En relación con la garantía de la motivación, la accionante refiere que si bien en la sentencia de mayoría impugnada, la Sala reconoce la verificación de un yerro incurrido por la jueza de la Unidad Judicial Penal, indica que aquello “...pertenece a otro medio impugnatorio”, sin señalar cuál sería el medio impugnatorio idóneo. Además, sin considerar el alcance del artículo 45.2 de la LOGJCC, cuando se refiere al procedimiento respecto a la privación de la libertad, el cual “...empieza al momento de la emisión de la orden de detención y termina cuando la disposición jurisdiccional se vuelve firme...en el caso sub judice al impedirnos la apelación, convirtió ipso iure, a la decisión en ejecutoriada cuando no lo estaba”.

15. Bajo la vulneración de la garantía de la motivación la accionante indica además que la sentencia de mayoría no contiene,

explicaciones sólidas respecto a la pertinencia de ciertas disposiciones invocadas ante los hechos puestos a conocimiento, ni tampoco el detalle de cual, a criterio del juzgador es el medio impugnatorio idóneo para reestablecer la ilegalidad vivida y por tanto recuperar mi libertad, tampoco se explica cómo es que, el no aceptar la apelación, no es un vicio en el procedimiento en lo que respecta a la privación de la libertad en los términos previstos en el Art. 45.2 de la (LOGJCC).

16. Finalmente, la accionante manifiesta que se vulnera el derecho de libertad cuando, "...la sola omisión de formalidad no puede sacrificar la administración de justicia, empero en la especie, lo que se verifica mediante el sistema procesal es la realización de una injusticia al mantenerme privada de mi libertad de forma arbitraria e ilegal...". Agrega que el fallo de segundo nivel impugnado desconoce que, "...el conflicto debe ser conocido y resuelto mediante la acción de hábeas corpus...", lo que trasgrede el derecho a la libertad.

b) Contestación a la demanda por parte de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen organizado de la Corte Nacional de Justicia

17. Mediante escrito de 28 de diciembre de 2022, Martha Villarroel Villegas, secretaria Relatora de la Sala accionada indicó que los jueces que dictaron la sentencia de mayoría impugnada no se encuentran en funciones.

4. Planteamiento del problema jurídico

18. La conducta judicial que se reprocha a través de esta acción consiste en que la Sala habría negado la acción de hábeas corpus presentada, sin pronunciarse sobre un cargo relevante de la accionante, que señalaba un vicio procesal que habría tornado la privación de libertad en ilegal y arbitraria. Según explica la accionante, a pesar de que su abogado debidamente autorizado interpuso el recurso de apelación a la orden de prisión preventiva, el tribunal negó los recursos de apelación y de hecho, exigiendo requisitos no previstos en la Constitución ni la ley, para tener por no interpuesto dicho recurso. Ello, consecuentemente, habría vulnerado su derecho a la libertad, conforme la exigencia prevista en el Art. 45.d) de la LOGJCC. A pesar de esta alegación, la Sala se habría limitado a indicar que las vulneraciones alegadas "...pertenece(n) a otro medio impugnatorio", sin señalar cuál sería el mismo. Por su parte, la Sala no envió el informe de descargo, pese a ser requerido por esta magistratura.
19. Respecto a la garantía de la observancia del trámite propio de cada procedimiento, el derecho a la seguridad jurídica y a la libertad alegados por la accionante, no se atenderán porque estos cargos se relacionan directamente con la controversia de origen y la conducta de la jueza de la Unidad Judicial Penal que impidió el acceso a la apelación, por lo que únicamente corresponderá entrar a revisar el fondo de lo decidido en la acción de hábeas corpus en caso de que se verifique que la Sala vulneró la garantía de la motivación y, además, si se cumplen los presupuestos establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia 176-14-EP/19, para efectuar el control de mérito.

20. De lo expuesto, se advierte un posible vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, al presuntamente no haber respondido uno de los cargos relevantes de la accionante. Para analizar este vicio, la Corte examinará el siguiente problema jurídico:

¿La Sala incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, al no pronunciarse sobre la alegación de la accionante respecto a que su privación de libertad devino en ilegal y arbitraria?

5. Resolución del problema jurídico

21. En esta sección, la Corte sostendrá que la Sala no se pronunció sobre la alegación de la accionante en relación a que su privación de libertad devino en ilegal y arbitraria. Por el contrario, la Sala únicamente indicó que las vulneraciones alegadas “...pertenece(n) a otro medio impugnatorio”, sin realizar un análisis sobre los alegados vicios de procedimiento en la privación de la libertad. Ello ocasionó que la Sala incurra en el vicio de incongruencia motivacional frente a las partes.
22. La accionante sostiene que la Sala no respondió la alegación sobre la imposición de prisión preventiva y la negativa arbitraria de recursos, que causaron que su privación de libertad se torne en ilegal y arbitraria, cargo que se relaciona con lo previsto en el artículo 45.d) de la LOGJCC, según lo expuesto en el párrafo 18 de esta decisión, por lo que la Corte examinará el cargo desde los parámetros del vicio motivacional de incongruencia frente a las partes. Por otra parte, la Sala no envió su informe de descargo.
23. Como punto de partida para el análisis de la motivación, la Constitución en su artículo 76 numeral 7 literal 1 protege el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)
7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

24. Respecto al vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, la Corte Constitucional ha manifestado: “la incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del

correspondiente problema jurídico”.⁶ En este sentido, esta incongruencia puede darse por omisión en la conducta judicial, cuando no se contestan cargos relevantes de las partes.

25. En el caso concreto, a la luz de lo señalado, la Corte verifica lo siguiente:

25.1. La accionante, en su recurso de apelación, sostuvo que el auto de prisión preventiva quedó en firme debido a que la jueza de la Unidad Judicial consideró que en el escrito de apelación no constaba la autorización de la procesada, sino únicamente la firma del defensor, aunque anterior a ello ya habría autorizado expresamente su intervención. La accionante añade que no solo no se tomó en cuenta el escrito previo en el que autorizó a su abogado sino que, posteriormente, habría firmado otro escrito con su defensora Magaly Bustamante Andrade, por lo que la orden de prisión preventiva se habría, “contaminado de ilegítima y arbitraria”, al no permitirle impugnar el auto de prisión preventiva.⁷

25.2. Dicho cargo fue recogido por la Sala, en el considerando titulado “Consideraciones constitucionales y legales”. Frente a lo cual la Sala, luego de transcribir parte de la sentencia de primer nivel y aspectos generales de la doctrina sobre el hábeas corpus, señaló:

[...] el fundamento de la apelación en contra de la sentencia que niega la acción de hábeas corpus adoptada por el a quo, no se ha direccionado a justificar que la orden de privación de la libertad dispuesta en el proceso jurisdiccional, vulneró derechos y garantías constitucionales que sean producto de la ilegalidad, ilegitimidad o arbitrariedad de la administración de justicia, ya que, los argumentos esgrimidos por la parte recurrente, derivan del cuestionamiento de la decisión de tomar (sic) el recurso de apelación al auto en el que se dispuso la

⁶ CCE, sentencias 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 87 y 68-17-EP/22 de 6 de abril de 2022, párr. 20.

⁷ En ese sentido, según consta del acta de la audiencia de fundamentación del recurso de apelación de la acción de hábeas corpus, la accionante alegó que, el yerro de la Corte Provincial de Justicia del Cotopaxi estaba en circunscribir su análisis a:

(...)la audiencia de formulación de cargos ...y a la prisión preventiva (si) fue dictada o no en cumplimiento de formas procedimentales y legales nada más; la tesis nuestra va más allá, porque cuando hablamos de un hábeas corpus tiene por objetivo el recuperar la libertad de alguien que esté ilegalmente detenido, es importante (constatar) si el proceder de la Jueza al negar el recurso de apelación (que) fue debidamente interpuesto por un abogado (y) se verificó luego la ratificación de ese recurso, (si) al negar el recurso de apelación al auto de prisión preventiva (con lo que quedó ejecutoriada la prisión preventiva) ... si ese hecho posterior convierte a la prisión preventiva en arbitraria e ilegítima y es más la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, cuando hace referencia a en qué momentos se presumen, el art. 45 (señala)...d) cuando se hubieren (producido) vicios de procedimiento, en la privación de la libertad... (son) los hechos posteriores que contaminan, por ello el hábeas corpus cabe... esa negativa incidió en la categoría de ilegal y arbitraria...

privación de la libertad como no interpuesto por falta de legitimación de su defensa técnica en ese momento, lo cual, es argumentación de otro medio impugnatorio.

- 25.3.** Con este argumento, la Sala concluyó que lo planteado por la accionante, “[...] la orden de privación de la libertad dispuesta en contra de la (accionante), emanó de juez competente que tiene un origen lícito y legal, no siendo una disposición arbitraria que haya vulnerado derechos constitucionales que afecte a la detención”.
- 26.** De lo transcrito, esta Corte evidencia que la Sala no atendió a uno de los cargos relevantes expuestos por la accionante en su recurso de apelación. En este sentido, la decisión impugnada no analizó si la privación de la libertad devino en ilegal, ilegítima y/o arbitraria por causas sobrevinientes o, en su defecto, si existían los vicios de procedimiento en la privación de libertad, como alegó la accionante.
- 27.** Esta Corte no encuentra análisis jurídico alguno realizado por la Sala que dé cuenta si el procedimiento seguido respecto a la privación de la libertad de la accionante fue acorde con la Constitución y la ley. Por el contrario, la Sala se limitó a indicar que las vulneraciones alegadas a la privación de la libertad de la accionante “perteneían a otro medio impugnatorio”, sin revisar las alegaciones de la accionante, relativas a que la jueza de la Unidad Penal habría exigido requisitos más gravosos que los establecidos en la Constitución y la ley, a efectos de dejar en firme la orden de privación de libertad.
- 28.** En tal virtud, con el objeto de determinar si procedía aceptar o negar la acción de hábeas corpus, la Sala debió considerar en su análisis las presuntas actuaciones arbitrarias que afectaban la libertad de la accionante y que fueron expuestas en el recurso de apelación de la acción de hábeas corpus. Dichas actuaciones, a decir de la accionante, la habrían mantenido privada de su libertad de forma arbitraria e ilegal. Al no realizar este análisis, la Sala impidió que la accionante reciba una respuesta mínima respecto a la presunta arbitrariedad e ilegalidad de la privación de libertad. Por ello, la omisión en la conducta judicial, al no contestar un cargo relevante de la accionante, provoca que la decisión impugnada adolezca de una deficiencia motivacional por incongruencia frente a las partes.
- 29.** Sin perjuicio de lo señalado, cabe indicar que el hábeas corpus no es un mecanismo para la revisión de la pena, ni para determinar su participación o responsabilidad en una posible infracción, pues para ello son competentes los jueces penales o de garantías penitenciarias. Tampoco es un mecanismo procesal que faculte a los jueces revisar la aplicación de circunstancias atenuantes o agravantes o el mérito probatorio de la causa, por corresponder estos asuntos exclusivamente a la justicia ordinaria en materia penal. Esta acción constitucional procede ante actuaciones ilegales, ilegítimas o arbitrarias

que afecten la libertad de una persona y no ante cualquier vicio de procedimiento que podría ser revisado por las autoridades judiciales competentes. Por ello, el hábeas corpus se encuentra limitado por su objeto y naturaleza, esto es, la protección del derecho a la libertad y los derechos conexos de las personas privadas de su libertad.

30. En suma, se violó el derecho a la motivación por no dar respuesta a una pretensión relevante de la accionante y evadir analizar los cargos sobre si se tornó o no en ilegal y arbitraria la detención. Ello evidencia una omisión judicial grave. Los jueces no pueden hacer referencias generales sobre la legalidad de la detención y simplemente señalar que tienen otros medios de impugnación, cuando deben analizar los derechos constitucionales alegados por los accionantes.
31. Finalmente, vale aclarar, sin embargo, que el análisis de motivación realizado por esta Corte se limita a la determinación de vicios motivacionales, y bajo ningún concepto puede ser entendido como un pronunciamiento sobre la corrección o incorrección del análisis realizado por la Sala accionada, menos aún como un pronunciamiento de la decisión a adoptarse en la acción de hábeas corpus.

6. Sobre la reparación integral en el presente caso

32. En relación con la forma de reparación que la Corte debe adoptar en la presente causa respecto a las vulneraciones detectadas en relación con la Sala, esta Corte indica que si bien se ha corroborado que la Sala vulneró la garantía de la motivación que se exige para la garantía de hábeas corpus, este Organismo ha sostenido que, "...si la consecuencia de la falta de motivación de la sentencia impugnada se limita a dejarla sin efecto y disponer que se dicte una nueva sentencia de apelación, esa nueva sentencia de apelación no tendría la capacidad de producir los efectos que la parte accionante pretendía al momento de presentar esta acción".⁸ Al respecto, esta Corte observa que por el tiempo transcurrido, así como por el hecho de que la accionante recuperó su libertad, en razón de que en apelación se ratificó su estado de inocencia quedando en firme dicha sentencia,⁹ el reenvío de la causa devendría en inoficioso, por lo que esta decisión se considera como una forma de reparación en sí misma.

⁸ CCE, sentencia 758-15-EP/20 de 05 de agosto de 2020 y sentencia 1748-15-EP/20 de 07 de octubre de 2020.

⁹ Según el SATJE, dentro de la causa penal que motivó la acción de hábeas corpus, el 28 de junio de 2019, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, aceptó los recursos de apelación interpuestos, revocó el fallo de primer nivel y ratificó el estado constitucional de inocencia de los procesados. En contra de esta sentencia, Fiscalía interpuso recurso de casación. El 22 de enero del 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia, declaró improcedente el recurso de casación propuesto y confirmó en todas sus partes la sentencia de segundo nivel.

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 la acción extraordinaria de protección 809-18-EP/23.
2. Declarar la vulneración a la garantía de la motivación de la accionante María Paola Alvear Castro y en consecuencia dejar sin efecto la sentencia dictada el 25 de enero de 2018, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.
3. Como medida de reparación se dispone:
 - a) Declarar a esta sentencia como una forma de reparación en sí misma.
4. Notifíquese, cúmplase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 23 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín por uso de una licencia por vacaciones. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 809-18-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría 809-18-EP/23 por las consideraciones que se expresan a continuación:
2. El voto de mayoría se pronunció sobre una acción extraordinaria de protección propuesta por María Paola Alvear Castro (“**accionante**”) en contra de la sentencia de mayoría de 25 de enero de 2018 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen organizado de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”), que rechazó la apelación de una acción de hábeas corpus.
3. El voto de mayoría resolvió aceptar la demanda de acción extraordinaria de protección al evidenciar que la decisión impugnada incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes. El voto de mayoría determinó que la Sala Nacional no se pronunció sobre la alegación principal de la accionante respecto a que el auto de prisión preventiva habría quedado en firme por cuanto la jueza del proceso penal de origen habría negado arbitrariamente la impugnación sobre este auto. Y que, solo se limitó a indicar que las vulneraciones alegadas “pertenecen a otro medio impugnatorio”, sin realizar un minucioso análisis sobre los vicios del procedimiento en la privación de libertad (párr. 28 *supra*).
4. No comparto el criterio de la mayoría, porque la garantía jurisdiccional de hábeas corpus debe utilizarse para analizar la legalidad, legitimidad o arbitrariedad en cuanto a la orden de prisión preventiva; y, no para controlar los mecanismos de impugnación respecto de este tipo de autos. De permitir aquello, esta garantía podría ser empleada como un medio de impugnación en el proceso penal ordinario, reemplazando a la justicia ordinaria en materia penal.
5. Al respecto, el artículo 89 de la Constitución señala que el hábeas corpus tiene por objeto “recuperar la libertad de quien se encuentre privado de ella de forma ilegal, arbitraria o ilegítima, por orden de autoridad pública o cualquier persona, así como proteger la vida y la integridad física de las personas privadas de la libertad”. Como bien se recoge en el voto de mayoría, el hábeas corpus procede ante “actuaciones ilegales, ilegítimas o arbitrarias que afecten la libertad de una persona y no ante

cualquier vicio de procedimiento que podría ser revisado por las autoridades judiciales competentes” (párr. 29).

6. Este Organismo ya ha determinado que la privación ilegal de la libertad ocurre cuando la detención se ejecutó “en contravención a los mandatos expresos de las normas que componen el ordenamiento jurídico”.¹
7. En el caso *in examine*, la Sala Provincial consideró que la prisión preventiva cumplía con las exigencias legales, por lo que negó la acción de hábeas corpus, criterio que fue recogido por la Sala Nacional, de la siguiente manera:

[E]l fundamento de la apelación en contra de la sentencia que niega la acción de hábeas corpus adoptada por el a quo, no se ha direccionado a justificar *que la orden de privación de la libertad dispuesta en el proceso jurisdiccional, vulneró derechos y garantías constitucionales que sean producto de la ilegalidad, ilegitimidad o arbitrariedad* de la administración de justicia, ya que, los argumentos esgrimidos por la parte recurrente, derivan del cuestionamiento de la decisión de tomar el recurso de apelación al auto en el que se dispuso la privación de la libertad como no interpuesto por falta de legitimación de su defensa técnica en ese momento, lo cual, es argumentación de otro medio impugnatorio (énfasis añadido).

8. En consecuencia, el auto que dispuso la prisión preventiva de la accionante no contravino los requisitos legales para su emisión. Es más, la accionante, al fundamentar la acción de hábeas corpus, señaló que no va a discutir “la legalidad o no del momento en que se dictó la prisión preventiva”.²
9. De allí se evidencia que, el principal fundamento de la accionante para interponer el hábeas corpus fue que el auto de prisión preventiva quedó en firme, ya que la jueza del proceso penal de origen determinó que en el escrito de apelación constaba solo la firma de su abogado defensor y no la autorización de la procesada, a pesar de que anteriormente había autorizado su intervención.³ También expuso que bajo el mismo razonamiento, la juzgadora negó el recurso de hecho. Por tal razón, a criterio de la accionante, la orden de prisión preventiva se habría convertido en “ilegítima y arbitraria, pues *no se le permitió impugnar el auto de prisión preventiva* (énfasis añadido)”.³
10. Al respecto, el COIP en su artículo 522 número 6 prevé a la prisión preventiva como una medida cautelar para garantizar la comparecencia de la persona procesada a juicio.

¹ CCE, sentencia 207-11-JH/20, 22 de julio de 2020, párr. 35.

² La accionante ratificó dichos argumentos en la audiencia de hábeas corpus de 21 de diciembre de 2017.

³ La accionante argumenta que la jueza del proceso penal de origen tampoco tomó en cuenta la existencia de otro escrito suscrito con su defensora Magaly Bustamante Andrade.

De este auto, el artículo 653 número 5 del COIP franquea la posibilidad de apelar la resolución que conceda (lo que sucedió en este caso) o niegue la prisión preventiva siempre que esta decisión haya sido dictada en la formulación de cargos (lo que sucedió en este caso) o durante la instrucción fiscal. Por otra parte, el artículo 661 del COIP habilita la interposición del recurso de hecho, cuando el juzgador niegue recursos oportunamente interpuestos y que se encuentren expresamente determinados en el COIP.

11. Finalmente, hay que destacar que el artículo 535 del COIP ordena que el auto que dispone la prisión preventiva pueda ser revocado, de acuerdo a las siguientes reglas:
 1. Cuando se han desvanecido los indicios o elementos de convicción que la motivaron.
 2. Cuando la persona procesada ha sido sobreseída o ratificado su estado de inocencia.
 3. Cuando se produce la caducidad. En este caso no se podrá ordenar nuevamente la prisión preventiva.
 4. Por declaratoria de nulidad que afecte dicha medida.
12. En el caso, incluso la accionante presentó un pedido de revocatoria, que fue negado el 5 de diciembre de 2017; pues, según la jueza, “no se habían desvanecido los indicios o elementos de convicción que motivaron la prisión preventiva”. Frente a esta negativa, la accionante propone después la acción de hábeas corpus el 21 de diciembre de 2017.
13. En suma, considero que los cargos de la demanda de acción extraordinaria de protección se centran en una presunta vulneración del debido proceso en la garantía de recurrir, por la negativa arbitraria de sus recursos, para lo cual la normativa procesal penal prevé de los mecanismos pertinentes para impugnar en el proceso.
14. Además, estimo que el auto que impone la prisión preventiva, por su naturaleza, es revocable siempre que se configuren los requisitos legales. De manera que usar el hábeas corpus para analizar medios de impugnación en un proceso penal no pertenece a la naturaleza de esta garantía. En todo caso, el habeas corpus siempre procede cuando se trata de proteger la vida, integridad física y derechos conexos de la persona privada de la libertad.
15. Por lo expuesto, considero que la acción extraordinaria de protección 809-18-EP/23 debió ser desestimada.

RICHARD
OMAR ORTIZ
ORTIZ
ORTIZ

Firmado digitalmente
por RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.09.14
14:08:51 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 809-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 01 de septiembre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:36; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueces:** Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 809-18-EP/23****VOTO SALVADO****Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 23 de agosto de 2023, aprobó la sentencia 809-18-EP/23 (“**decisión de mayoría**”) la cual resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por la señora María Paola Alvear Castro en contra de la sentencia dictada el 25 de enero de 2018 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia (“**decisión impugnada**”), en el marco de una acción de hábeas corpus.
2. Respetando la decisión de mayoría, emitimos el presente voto salvado en el cual explicaremos porque la sentencia impugnada no vulnera la garantía de la motivación.

1. Consideraciones

3. La decisión de mayoría formuló el siguiente problema jurídico: ¿La Sala incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, al no pronunciarse sobre la alegación de la accionante respecto a que su privación de libertad devino en ilegal y arbitraria?
4. Frente a ello, resolvió que la decisión impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en virtud de que:

La Sala no atendió a uno de los cargos relevantes expuestos por la accionante en su recurso de apelación [pues] no analizó si la privación de la libertad devino en ilegal, ilegítima y/o arbitraria por causas sobrevinientes o, en su defecto, si existían los vicios de procedimiento en la privación de libertad. Así, no se encuentra un análisis jurídico que dé cuenta si el procedimiento seguido respecto a la privación de libertad de la accionante fue acorde con la Constitución y la ley.

5. Contrario a lo manifestado en la decisión de mayoría, de la sentencia impugnada, acápite “Fundamentos de la accionante”, se desprende que el cargo principal del recurso de apelación de la acción de hábeas corpus versó respecto a que:

El análisis de la Corte Provincial *se centra en la formulación de cargos y el cumplimiento de requisitos legales; de lo cual, lo que se pretende es verificar si la actuación de la jueza que negó la apelación interpuesta por el abogado legalmente autorizado vulnera las normas constitucionales; por lo que, con la negación de aquella apelación, la jueza ejecutorió el auto de prisión preventiva volviéndolo arbitrario e ilegítimo* en ese sentido, el artículo 45 de ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

señala las reglas de aplicación cuando se verifiquen casos de detención ilegítima y arbitraria, en ese contexto, solicita, que se acepte el presente recurso y se revoque la sentencia impugnada para que se admita la apelación a la prisión preventiva y se disponga la libertad de la accionante (énfasis añadido).

6. En síntesis, el cargo principal propuesto por la accionante en el recurso de apelación hace alusión a *que la privación de libertad es arbitraria e ilegítima por la negación del recurso de apelación interpuesto respecto del auto que dispuso la prisión preventiva* en el marco del proceso penal número 17282-2017-03260.

7. Al respecto, la Sala explica que:

7.1 *La pertinencia argumentativa es fundamental para la justificación de un medio impugnatorio, pues no se puede rebasar sus límites y campo de estudio con sustentos que no tienen relación con los fines para los cuales se creó, y con ello, objetar una decisión de la que no se está conforme (énfasis añadido).*

7.2 *En virtud de aquello, resulta palmario para este Tribunal, que el fundamento de la apelación en contra de la sentencia que niega la acción de hábeas corpus adoptada por el a quo, no se ha direccionado a justificar que la orden de privación de la libertad dispuesta en el proceso jurisdiccional, vulneró derechos y garantías constitucionales que sean producto de la ilegalidad, ilegitimidad o arbitrariedad de la administración de justicia, ya que, los argumentos esgrimidos por la parte recurrente, derivan del cuestionamiento de la decisión de tomar el recurso de apelación al auto en el que se dispuso la privación de la libertad como no interpuesto por falta de legitimación de su defensa técnica en ese momento, lo cual, es argumentación de otro medio impugnatorio (énfasis añadido).*

8. En concordancia con lo manifestado, la Sala reitera que “lo planteado por la parte accionante ha desnaturalizado las finalidades de la acción de hábeas corpus”, no obstante, señala que “la orden de privación de libertad dispuesta en contra de María Paola Alvear Castro emanó de juez competente, tiene un origen lícito y legal, no siendo una disposición arbitraria que haya vulnerado derechos constitucionales que afecte a la detención.”

9. Con base en los argumentos detallados a partir de los párrafos 7 y 8 del presente voto salvado, se constata que, la Sala atendió el principal cargo de la accionante a partir de la afirmación referente a que “el fundamento es propio de otro mecanismo de impugnación y que atenderlo a través de la acción de hábeas corpus constituiría la desnaturalización de la garantía incoada”, distinto a lo afirmado en los párrafos 27 y 28 de la decisión de mayoría.

10. Adicionalmente, se evidencia que, la Sala realiza un examen respecto de si la privación de la libertad es arbitraria e ilegítima (ver párrafo 8). Finalmente, al haberse (i) contestado el argumento principal de la acción de hábeas corpus y (ii) pronunciado

sobre si la privación de libertad es arbitraria o ilegítima, resolvió declarar la improcedencia del recurso de apelación.

11. A partir de lo esgrimido en el presente voto salvado, verificamos que la decisión impugnada contiene una motivación suficiente, en virtud de que explica la pertinencia de aplicación del objeto de la acción de hábeas corpus a los hechos del caso y responde a los argumentos relevantes del recurso apelación. De modo que la actuación de la Sala no genera la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
12. Dicho esto, discrepamos con la conclusión de la decisión de mayoría respecto a que “se violó el derecho a la motivación por no dar respuesta a un pretensión relevante de la accionante y evadir analizar los cargos sobre si se tornó o no en ilegal y arbitraria la detención” pues, la mentada afirmación no atiende el contenido integral de la decisión impugnada.

2. Decisión

13. Por lo manifestado, disentimos de la decisión de mayoría en la que se acepta la acción extraordinaria de protección en virtud de que, no existe la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.09.07
12:10:41 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

HILDA
TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 809-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 06 de septiembre de 2023, mediante correo electrónico a las 09:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

080918EP-5d61f

**Caso Nro. 0809-18-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito los días jueves siete de septiembre de dos mil veintitrés por el señor presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado y por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet; el viernes ocho de septiembre de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez; y, el día jueves catorce de septiembre de dos mil veintitrés por el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen 5-23-UE/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2023

CASO 5-23-UE

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

DICTAMEN 5-23-UE/23

Resumen: Se emite dictamen favorable al proyecto de “Decreto-Ley de Urgencia Económica de Creación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables”.

1. **Antecedentes** _____
2. **Competencia** _____
3. **Contenido del proyecto de Decreto-Ley** _____
4. **Fundamentos del proyecto de Decreto-Ley** _____
 - 4.1. **De los fundamentos generales** _____
 - 4.1.1 **Fundamentos de índole económico y tributario** _____
 - 4.1.2. **Fundamentos de tipo ambiental y social** _____
5. **Análisis constitucional** _____
 - 5.1. **Planteamiento de problemas jurídicos** _____
6. **Resolución de problemas jurídicos** _____
 - 6.1. **¿La emisión del proyecto de decreto-ley de urgencia económica se encuentra justificada?** _____
 - 6.2. **¿El proyecto de decreto-ley contiene incompatibilidades manifiestas o evidentes con la Constitución?** _____
7. **Consideración Adicional** _____
8. **Decisión** _____

1. Antecedentes

1. El 17 de mayo de 2023, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza (“**Presidente de la República**” o “**Presidencia de la República**”) emitió el Decreto 741 en el que dispuso la disolución de la Asamblea Nacional del Ecuador por grave crisis política y conmoción interna.

2. El 18 de agosto de 2023, la Presidencia de la República, mediante oficio número T. 519-SGJ-23-0230, presentó a la Corte Constitucional el proyecto de “Decreto-Ley de Urgencia Económica de Creación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables” (“**proyecto de decreto-ley**”).
3. Al proyecto de decreto-ley se adjuntó como anexos los informes técnicos de sustento del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica; Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; Ministerio de Economía y Finanzas y del Servicio de Rentas Internas.
4. Mediante sorteo electrónico de 22 de agosto de 2023, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional, Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento de la causa el 30 de agosto de 2023, se solicitó un informe al presidente de la República, convocó a audiencia para el 12 de septiembre de 2023 a fin de que comparezca en conjunto con las carteras de Estado e invitó a las universidad y ciudadanía en general a presentar *amicus curiae*.
5. Se han presentado los siguientes *amici curiae*:
 - 5.1. El 31 de agosto de 2023, ingresado por la “Asociación de Recicladores 29 de junio”, y solicita la aprobación para garantizar la permanencia del impuesto.
 - 5.2. El 6 de septiembre de 2023, presentado por la “Asociación de Servicio de Reciclaje Perla Limpia”, en el cual, pide se dictamine la constitucionalidad del proyecto de decreto-ley.
 - 5.3. El 07 de septiembre de 2023, ingresado por la “Asociación Ecuatoriana de Plásticos”, la cual solicita, se emita dictamen favorable del proyecto de decreto-ley.
 - 5.4. El 08 de septiembre de 2023, mediante escrito ingresado por la Defensoría del Pueblo, solicita la aprobación del proyecto de decreto-ley de conformidad con las normas constitucionales y de Tratados Internacionales de Derechos Humanos.
 - 5.5. El 08 de septiembre de 2023, por parte del Ab. Jorge Luis Cedeño Cuellar, quien solicita la no aprobación del proyecto de decreto-ley, por no ajustarse al art. 148 de la Constitución y los parámetros establecidos por este Organismo.
 - 5.6. El 08 de septiembre de 2023, por parte del Ab. Stevie Raúl Gamboa Valladares, quien pide la no aprobación del decreto-ley, al considerar que el Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables es un subsidio y no un impuesto.
 - 5.7. El 08 de septiembre de 2023, la “Red Nacional de Recicladores del Ecuador”, solicita la continuación del impuesto, por cuanto su eliminación significaría una regresividad de derechos.

- 5.8. El 08 de septiembre de 2023, el Ab. Rogelio Valencia Alcívar, expone que para la aprobación del impuesto se requiere necesariamente del procedimiento parlamentario.
- 5.9. El 08 de septiembre de 2023, la Asociación de Servicios de Reciclaje Artesanal Universal Vida para Quito y Desarrollo Sostenible para Galápagos y Ecuador, solicitando el dictamen favorable al decreto-ley.
6. El día 12 de septiembre de 2023 a las 15:30 se realizó audiencia telemática a la que comparecieron la Subsecretaría General Jurídica de la presidencia de la Republica y el asesor de la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República; del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, el Abg. Darío Fernando Cueva Valdez, coordinador general de asesoría jurídica y Ab. María Fernanda Manopanta Pilicita, como segunda asesora; del Ministerio de Inclusión, Económica y Social, el Ab. Juan Carlos Illescas, director nacional de patrocinio, María Verónica Ocando, viceministra de Inclusión Económica y Social; del Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones, Comercio y Pesca, el viceministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, Alfonso Abdo, del Ministerio de Economía y Finanzas el viceministro de la institución, Leonardo Sánchez Aragón; del Servicio de Rentas Internas participaron Alexandra Naranjo, procuradora nacional tributario y Christian Mosquera, especialista de recursos de revisión.; de la Procuraduría General del Estado, la subdirectora de asuntos constitucionales Rafaela Uzcátegui. Así como, los representantes de los *amici curiae*.
7. El 14 de septiembre de 2023, el Secretario Jurídico de Presidencia ingresó un escrito para legitimar la intervención de los abogados que participaron en la audiencia.
8. El 15 de septiembre de 2023, ingresó un escrito la Procuraduría General del Estado legitimando la intervención de su la abogada que participó en la audiencia y el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones, Comercio y Pesca presentado un informe de actividades para la propuesta del decreto-ley.

2. Competencia

9. De acuerdo con el artículo 148 inciso final de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE” o “Constitución”) y al artículo 3 numeral 4 literal h) de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar de manera previa, sobre

la constitucionalidad del proyecto de decreto-ley de urgencia económica presentado por el presidente de la República.

3. Contenido del proyecto de Decreto-Ley

10. El proyecto de decreto-ley presentado por la presidencia de la República contiene 13 artículos, dos disposiciones transitorias y una disposición final.
11. El contenido del proyecto del decreto-ley se resumen a continuación:
12. Los artículos 1 y 2 refieren al objeto y ámbito del proyecto del decreto-ley. Como objeto se indica que “tiene por objeto disminuir la contaminación ambiental y estimular el proceso de aprovechamiento de botellas de plástico de Polietileno Tereftalato (PET) no retornables post consumo e incentivar los procesos de reciclaje inclusivo en un entorno de fomento a la economía circular”. Respecto al ámbito, señala que “se extiende a todas las sociedades y personas naturales que importen, produzcan o comercialicen botellas plásticas PET no retornables para envasado de bebidas en el territorio nacional o que importen bebidas envasadas en dichas botellas bajo el régimen de consumo, así como a las empresas embotelladoras de bebidas en dichas botellas y recicladoras transformadoras que se encarguen de procesar estos residuos, en todo el territorio nacional”.
13. El artículo 3 señala lo que constituye como hecho generador, e indica: “el hecho generador será embotellar bebidas en botellas plásticas PET no retornables que se utilicen para contener bebidas alcohólicas, no alcohólicas, gaseosas, no gaseosas y agua. Además, en el caso de bebidas importadas bajo régimen de consumo, el hecho generador del impuesto será su desaduanización”.
14. El artículo 4 establece que, “el sujeto activo de este impuesto es el Estado”, y dispone que “será administrado por el Servicio de Rentas Internas”.
15. El artículo 5, determina que son sujetos pasivos de este impuesto: “a. Las embotelladoras de bebidas contenidas en botellas plásticas PET no retornables gravadas con este impuesto; y, b. Quienes realicen importaciones de bebidas, bajo régimen de consumo, contenidas en botellas plásticas PET no retornables gravadas con este impuesto”.
16. El artículo 6, acerca de la base imponible, indica que “será el número de unidades embotelladas o importadas, según corresponda”.

17. El artículo 7, sobre la tarifa determina: “por cada botella plástica PET no retornable gravada con este impuesto, se aplicará la tarifa de dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América (0,02 USD). El valor del impuesto se devolverá en su totalidad únicamente a quien sea considerado reciclador transformador, conforme lo disponga la certificación emitida en conjunto entre el ente rector de la producción y el ente rector en materia ambiental”.
18. El artículo 8, establece las exoneraciones, y dispone “se encuentran (sic) exento del pago de este impuesto el embotellamiento o importación bajo el régimen de consumo de productos lácteos y medicamentos en botellas de plástico PET no retornables”.
19. El artículo 9, acerca de la declaración, liquidación y pago del impuesto, determina que los sujetos pasivos de este impuesto declararán las operaciones gravadas “dentro del mes siguiente al que las efectuó, en la forma y plazos que se establezcan mediante el Reglamento a este Decreto-Ley”. Asimismo, dispone que, para la liquidación del impuesto a pagar, “el contribuyente multiplicará el número de unidades embotelladas o importadas, por la tarifa”. En lo referente a importaciones, la liquidación, señala: “se efectuará en la declaración de importación y su pago se realizará previo despacho de los bienes por parte de la autoridad de aduanas correspondiente. El impuesto liquidado deberá ser pagado en los plazos previstos para la presentación de la declaración”.
20. El artículo 10 sobre la no deducibilidad, indica que “el pago del mismo no será considerado como gasto deducible para la liquidación del impuesto a la renta”.
21. El artículo 11, acerca de la facultad determinadora, señala que “la Administración Tributaria ejercerá su facultad determinadora sobre este impuesto, [...], de conformidad con el Código Tributario y demás normativa vigente”.
22. El artículo 12, sobre la facultad sancionadora, se dispone: “las entidades competentes podrán establecer las sanciones que hubiere a lugar, de conformidad con el Código Tributario”.
23. El artículo 13, define los términos de la siguiente forma:
 - a. Botellas plásticas PET: Envase plástico fabricado con Polietileno Tereftalato (PET), que puede ser transparente o coloreado, y que se utiliza principalmente para el envasado de bebidas.

b. Botellas plásticas no retornables: Son aquellas que, después de haber sido consumido su contenido, no retoman al productor para ser utilizadas nuevamente en el ciclo de envasado o no retoman al productor para ser re envasadas. Generalmente son elaboradas con Polietileno Tereftalato (PET).

c. Reciclaje inclusivo: Es aquel que incorpora a las y los recicladores de base en la gestión integral de los residuos sólidos no peligrosos. El reciclaje inclusivo reconoce el valor económico, social, ambiental, político y cultural del oficio de las y los recicladores y facilita su inclusión y remuneración en los nuevos modelos de gestión de residuos.

d. Economía Circular: Modelo que plantea la regeneración y restauración de ecosistemas a través de un cambio estratégico de producción y consumo que tienda a evitar la generación de residuos desde el diseño.

e. Reciclador de base: Persona natural que, mediante el uso de la técnica artesanal y/o semiindustrial, se dedica en forma directa y habitual, individual o colectiva, a la recuperación y recolección selectiva de residuos domiciliarios o de otras fuentes, y a la gestión de instalaciones de recepción y almacenamiento de tales residuos, incluyendo su clasificación y revalorización.

24. Finalmente, el proyecto de decreto-ley incluye dos disposiciones transitorias, las cuales determinan que, en el término de treinta días, a partir de la entrada en vigencia del mismo, el Presidente de la República deberá emitir el Reglamento correspondiente; y que, hasta que entre en vigor el referido Reglamento, seguirán siendo aplicables las disposiciones reglamentarias y normativa secundaria sobre el proceso de devolución del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas. En tanto que, la disposición final establece textualmente que el presente decreto-ley “entrará en vigor una vez que la Corte Constitucional haya emitido el correspondiente Dictamen Favorable”.

4. Fundamentos del proyecto de Decreto-Ley

4.1. De los fundamentos generales

25. En este punto, es necesario analizar los fundamentos del proyecto de decreto-ley, de lo cual, se desprende la existencia de consideraciones de índole económico-tributario, y ambiental –social. Para lo cual, se ha tomado en cuenta, la exposición de motivos y considerandos del propio decreto-ley, así como los informes emitidos por el Servicio de Rentas Internas, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Ministerio de Inclusión Económica y Social y Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.

4.1.1 Fundamentos de índole económico y tributario

- 26.** En el decreto-ley se indica que en la sentencia 58-11-IN/22, de 12 de enero de 2022, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad, por la forma, de Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, y se dispuso que para suplir el vacío normativo y para garantizar la seguridad jurídica, los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad entrarán en vigencia hasta finales del ejercicio fiscal 2023, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2023. Tiempo durante el cual, el presidente de la República tiene la facultad de promover las reformas legislativas correspondientes.
- 27.** Asimismo, señala que, es imperante y pertinente para garantizar la continuidad y efectividad de este impuesto, sea tramitado antes de la finalización del ejercicio fiscal del año 2023. En virtud de que, se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible para fomentar y mejorar la competitividad, bajo el enfoque de una economía circular e inclusiva.
- 28.** De igual manera, en los considerandos, se citan las siguientes normas constitucionales, art. 148 acerca a los decretos-ley de urgencia económica cuando se encuentre disuelta la Asamblea Nacional, art. 276 en cuanto al régimen de desarrollo, art. 278 referente al consumo de bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental, art. 283 relativo al sistema económico social y solidario, art. 284 y 285 respecto al impulso de incentivos en materia económica y fiscal.
- 29.** Se expresa que, es imperante y pertinente que la propuesta de decreto-ley entorno a la operatividad del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas sea tramitado antes de la finalización del año fiscal 2023, lo que permitirá garantizar la continuidad y efectividad de este mecanismo de protección ambiental, asegurando la seguridad jurídica y evitando vacíos normativos en materia impositiva.
- 30.** Es así que, en el dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, contenido en el oficio No. MEFVGF-2023-067-O del 18 de agosto de 2023, suscrito por el viceministro de finanzas, basado en el Informe Técnico MEF-SPF-SP-2023-104 de 18 de agosto de 2023 de las Subsecretarías de Política Fiscal, Presupuesto y Gestión y Eficiencia Institucional de la mencionada Cartera de Estado, concluye y recomienda que el Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas, es compatible con los requerimientos de la sentencia 58-11-IN/22, y si bien se estima que recauda aproximadamente 38,5 millones anuales, no genera un impacto recaudatorio a estimar, ya que, su propósito es dar continuidad a este impuesto. Esto con el objeto de disminuir la contaminación ambiental y establecer un beneficio a las personas vinculadas a las actividades de reciclaje, sin que este decreto-ley genere erogaciones adicionales para el Presupuesto General del Estado,

guardando coherencia con la normativa que rige a este Portafolio, en consonancia con la obligación de emitir dictamen en proyectos de instrumentos legales de impacto en los recursos públicos.

31. En el referido Informe Técnico se menciona que el reemplazo de la tarifa de “hasta dos centavos de dólar” por “dos centavos de dólar”, implica que el valor del impuesto se devolverá en su totalidad. Además, esta tarifa por embotellar o importar bebidas contenidas en botellas plásticas, mantendría la recaudación en los años futuros por concepto de este impuesto.
32. El Servicio de Rentas Internas, en oficio suscrito por su director general, número SRI-SRI-2023-091-OF de 17 de agosto de 2023, sobre el impacto recaudatorio del presente decreto-ley indica que, los cambios identificados en el régimen del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables, se incorpora a las bebidas importadas bajo el régimen de consumo, circunscribe el beneficio de la devolución a los recicladores transformadores, siempre que se encuentren certificados por el ente rector de la producción y ente rector ambiental; el gravamen de dos centavos de dólar americanos, será devuelto en su totalidad, bajo la periodicidad del mes siguiente a las operaciones gravadas, y, estableciéndose la facultad sancionadora en materia tributaria, ambiental y productiva.
33. El Servicio de Rentas Internas, señala que la naturaleza jurídica del impuesto no es recaudatorio, ya que, busca regular patrones de producción y consumo, mediante la imposición de actividades que generen incentivos económicos, como lo es, la devolución del impuesto, a quienes efectúan el reciclaje. Por lo que, no debería generar impactos en las finanzas públicas, ya que, se trata de un impuesto, extrafiscal y totalmente redimible, señalándose, que no existe un impacto recaudatorio; y, por ende, el decreto-ley entraría en vigencia a partir del 1 de enero de 2024.
34. En el escrito de 4 de septiembre de 2023, el presidente de la República manifestó:
 20. Con base en este análisis, se infiere que la eliminación de este impuesto podría incidir negativamente en los ingresos de la economía de las familias dedicadas al reciclaje; lo que acarrearía un efecto multiplicador negativo principalmente en el contexto de la economía popular y solidaria, así como en relación a una posible emisión de subvenciones por parte del Estado como medidas socio-económicas paliativas para contrarrestar el efecto de esta externalidad negativa para las familias de los recicladores.

4.1.2. Fundamentos de tipo ambiental y social

- 35.** El decreto-ley en la exposición de motivos recoge que este Impuesto Redimible ha sido reconocido como una iniciativa exitosa en términos de ambientales, ha generado beneficios significativos para los recicladores, como un estímulo a la cadena y cultura de reciclaje en la población. Siendo los recicladores de base un grupo vulnerable, que debe ser reconocido en los términos de la Ley Orgánica de Economía Circular e Inclusiva y el Código Orgánico del Ambiente.
- 36.** El proyecto tiene por objeto disminuir la contaminación ambiental y estimular el proceso de aprovechamiento de botellas de plástico, debiéndose promover reformas legislativas para suplir vacíos normativos y evitar la dispersión normativa, con el objetivo de promover modelos circulares que respeten la capacidad de carga de los ecosistemas, reducir la generación de desechos, con repercusión en la erradicación de la pobreza y promoción de la inclusión social.
- 37.** En los considerandos se cita los siguientes artículos de la Constitución: 14 en cuanto al derecho a vivir en un ambiente sano; 66 número 27 referente al derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación; 71 y 73 relativo a la protección de la naturaleza; 83 numeral 6 sobre el respeto a los derechos de la naturaleza; y, 395 número 2 respecto de políticas de gestión ambiental.
- 38.** Con respecto al informe de sustento para la implementación del presente decreto-ley del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Inclusión Económica y Social, y Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, del 13 de julio de 2023, suscrito por el analista de gestión de residuos sólidos 2 y gerente de proyecto del MAAATE; así como, por el analista de gestión de conocimiento y coordinador general de estudios y datos de inclusión del MIES; y por, el especialista de desarrollo de industrialización primera y director de desarrollo de industrias básicas del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; concluye y recomienda que durante los 10 años de vigencia de este impuesto, se han recuperado más de 12 mil millones de botellas plásticas, el mismo, que se encuentra en vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023 (sentencia 58-11-IN/22). Por lo mismo, para estos Ministerios, resulta evidente que se trata de una norma de índole económica, cuya tarifa de dos centavos de dólar se devolverá en su totalidad, generando así, un ingreso adicional para los recicladores de base, en el contexto de que la generación de inversiones, nuevos empleos, sin que exista incompatibilidades con el ordenamiento jurídico.

39. En el referido informe de sustento, se deja constancia que el impuesto fue promulgado el 24 de noviembre de 2011, siendo regulada su implementación por un reglamento y resoluciones del Servicio de Rentas Internas, indicándose que dentro de la cadena de valor se encuentran los recicladores base, los centros de acopio autorizados, las embotelladoras, las importadoras, las recicladoras transformadoras, los fabricantes y el consumidor, cada uno con diferentes particularidades, enfatizando que los recicladores de base son uno de los principales actores en la recuperación de las botellas de plástico. Al respecto, el reciclador recupera entre una y dos toneladas de residuos al mes, de los cuales, el 12% es plástico y su comercialización representa el 30% de su ingreso mensual.
40. En este sentido, señala, que la recolección de botellas evita que este tipo de material vaya a rellenos sanitarios, vertederos, espacios verdes, calles, ríos, playas o senderos, en función inclusive de la Ley Orgánica de Economía Circular y la Ley para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un solo uso, reflejándose en la realidad que exista debilidades que deban superarse, como por ejemplo, cuestiones de contrabando, empresas fantasmas para esta actividad, poca tecnificación, margen mínimo de ganancia, menor precio pagado, el cual, depende de la lejanía del lugar de recuperación, variación de precio para el reciclador según el lugar número de intermediarios en la cadena. Debiéndose proceder al mantenimiento de este impuesto, a fin de conservar este incentivo, donde el material desechado por el consumidor es recolectado por los recicladores de base y reinsertado como materia prima post consumo, en ciclos productivos.
41. Se reliva que esta actividad es de subsistencia, cuya modificación afecta directamente a los ingresos de un grupo vulnerable, consecuentemente, se debe garantizar la continuidad de este impuesto redimible para brindar seguridad jurídica a los diferentes actores de esta cadena de reciclaje, con un mecanismo de protección ambiental y optimización de los ingresos del Estado, dentro del objetivo de reducir la tasa de pobreza extrema del 15.44% al 10.76%, sobre todo en las personas que viven con menos de \$ 1,25 dólares al día, quienes, al integrar este sector informal de la economía, se ven expuestos a grandes riesgos y peligros a su salud.
42. Se refleja en los informes, como cifras importantes, que son 20 mil personas dedicadas al reciclaje, de las cuales el 70% son mujeres, el 90% no accede a seguro social y su ingreso promedio mensual es de USD \$ 218, siendo las botellas recuperadas en un 54% por los centros de acopio, y un 46% por recicladores de base, de un total de 670 millones de botellas al año, es decir 50 mil toneladas anuales, lo que constituye 36 mil metros cúbicos de botellas que no van a contenedores de basura común.

De la audiencia pública

Presidencia de la Republica

43. En la audiencia pública, los representantes del presidente de la República¹ enfatizaron que, para el análisis del proyecto de decreto-ley, se debe considerar que el artículo 148 de la CRE faculta a la máxima autoridad del Ejecutivo, en el escenario de la disolución de la Asamblea Nacional, a enviar a la Corte Constitucional un proyecto de decreto-ley de urgencia económica.
44. Indicaron que el proyecto de decreto-ley es urgente, al ser dirigido al cuidado ambiental, lo cual, es una circunstancia apremiante que requiere de medidas inmediatas dirigidas a favor de este problema y de los recicladores de base. Señalaron que estas circunstancias guardan relación con una necesidad de mantenimiento del impuesto para el cuidado del ambiente y de este grupo de la población (recicladores). Por último, manifestaron que, en la situación actual, no se cuenta con medidas ordinarias para que no deje de estar vigente este impuesto establecido en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.
45. Mencionaron que el presente proyecto de decreto-ley nace de la sentencia 58-11-IN/22 la que dispone de manera clara y directa que el presidente de la República puede subsanar los vacíos legales que deja la sentencia, en razón de que este impuesto, específicamente, dejaría de existir. Por lo mismo, señalaron que, este hecho por sí solo denota la urgencia de su aprobación antes de terminar el año fiscal, así es necesario garantizar este mecanismo de protección ambiental y social, entre ellos, la creación de empresas de centros de acopio, aumento de ingresos para los recicladores de base y reducción de la contaminación.
46. Adicionalmente indican, que no es posible esperar a la instalación de la nueva Asamblea Nacional, ya que los legisladores, contarían con sus credenciales a partir de la primera semana de diciembre del presente año; por lo que, no habría el tiempo suficiente para la presentación, tratamiento oportuno de un proyecto de ley con carácter económico – urgente, conforme el art. 140 de la CRE y su implementación, antes del 31 de diciembre de 2023.

¹ Yolanda Salgado Guerrón, subsecretaria general jurídica de la Presidencia de la Republica y Jhossueth Almeida Villacis, asesor de la secretaria general jurídica de la Presidencia de la República.

47. Finalizaron, recordando los artículos 285 y 288 de la CRE sobre la política económica y fiscal, e indicando que la Función Ejecutiva tiene dentro de sus competencias el desarrollo de las mismas y deben impulsar un consumo social y ambientalmente responsable, siendo un objetivo específico, el generar incentivos para la producción de bienes ambientalmente responsables.

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

48. En su exposición, los representantes del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica², indicaron que el Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas PET, está enfocado a impulsar un mecanismo ambiental relacionado al consumo responsable y al reciclaje, como parte de las políticas de economía circular. Por lo mismo, se ha logrado dinamizar una cadena de reciclaje, y disminuir la contaminación ambiental, teniendo como los principales actores a los recicladores de base.

49. De igual forma, señalaron que es una propuesta que ya ha tenido resultados de aplicación de más de 10 años, tiempo durante el cual, se ha logrado: la recuperación de 12 mil millones de botellas (630 toneladas); mitigación de cambio climático de 265 millones de kg de CO² al año, 2920 millones de kg de CO² en 11 años, 96 millones de lt de combustibles fósiles evitados al año, 1059 millones de lt de combustibles fósiles evitados en 11 años; dinamización del reciclaje; 292 recicladores artesanales y 207 centros tecnificados; adicionaron que, se ha instaurado en la sociedad el reciclaje de este tipo de botellas; y, generación de ahorro para los GADS, aproximadamente 2 millones al año en manejo de desperdicios, lo que representa alrededor de 35 millones en 11 años. Además, en el mes de noviembre, el Ecuador asumirá la presidencia del Comité Intergubernamental de Negociación para la creación del tratado global contra la contaminación plástica, lo cual, indica que el Ecuador se compromete en los campos ecológicos y ambientales.

Ministerio de Inclusión Económica y Social

50. En su exposición, los representantes del Ministerio de Inclusión Económica y Social³ manifestaron que, en el año 2022, por mandato de la Ley de Economía Circular, realizó

2 Ab. Darío Fernando Cueva Valdez, coordinador general de asesoría jurídica y Ab. María Fernanda Manopanta Pilicita, asesor 2.

3 Ab. Juan Carlos Illescas, director nacional de patrocinio, María Verónica Ocando, viceministra de inclusión económica y social.

un censo con varias organizaciones de recicladores, universidades y demás actores sociales, y lo que ha coadyuvado a determinar la urgencia del decreto-ley, la que, tiene relación con la situación de pobreza de las personas dedicadas al reciclaje. Siendo este grupo poblacional quienes reciben los menores ingresos de la cadena de reciclaje y concluyendo con que el 64% con registro social se encuentran en pobreza y pobreza extrema, el 52% son hombres y 48% mujeres, el 23% adultos mayores, y el 12,5% poseen algún tipo de discapacidad. Siendo la principal actividad económica el reciclaje de botellas plásticas PET.

51. Indicaron además que, sin este rubro, no podrían solventar gastos de subsistencia mínimos y básicos, en detrimento de sus condiciones socio económicas, por lo que el Estado deberá intervenir para garantizar su protección a través de los proyectos implementados desde es MIES. Aproximadamente, un adulto mayor que ingresa a un centro geriátrico público implica mil dólares mensuales. Asimismo, las familias pueden verse obligadas al trabajo infantil por la disminución de ingresos, para lo que, el Ministerio de Inclusión Económica y Social cubre alrededor de noventa y cinco dólares mensuales por cada niño, niña o adolescente entre 4 y 18 años. Para los menores de 3 años que acuden a los centros de desarrollo infantil implican doscientos treinta y cinco dólares mensuales por cada niño o niña. El 30% de sus ingresos de los recicladores de base tienen origen de este impuesto.

Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca

52. En su exposición, el representante del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca⁴ manifestó que la urgencia del decreto-ley, radica en suplir un vacío que afectaría a un eslabón de la cadena productiva del plástico, la cual, se creó con la promulgación y vigencia del impuesto. Al momento que no sea aplicable, se afectaría los ingresos de los recicladores de base, y el mercado pasaría por un proceso de ajuste por el cambio de precio de las botellas. De igual manera, agregó que este impuesto ha impulsado los procesos de economía circular.
53. Resaltó que no es un proyecto tratado últimamente, sino que una vez emitida la sentencia 58-11-IN/21, las instituciones estatales empezaron a trabajar a favor de ello. En el mes de abril de 2023, se hicieron convocatorias a las distintas asociaciones de recicladores para trabajar y enviar el proyecto de ley a la Asamblea Nacional. Sin embargo, en mayo de 2023 fue disuelta la misma.

4 Alfonso Abdo, viceministro de producción, comercio exterior, inversiones y pesca.

Ministerio de Economía y Finanzas

54. El Ministerio de Economía y Finanzas a través de su representante,⁵ señaló que el impuesto otorga beneficios en varios sectores, como en el ambiental, ya que, reduce la contaminación, en razón de que, las botellas ya no son enterradas en cielo abierto. Asimismo, ha aumentado la implementación de puntos de recolección lo que dignifica el trabajo, promueve la economía circular, el modelo de producción basado en el reciclaje de productos, reduciendo costos, generando empleos directos e indirectos. Por lo mismo, es primordial mantener este impuesto, por el impacto propuesto y su alineación al Plan Nacional de Desarrollo.

Servicio de Rentas Internas

55. El Servicio de Rentas Internas, a través de su representante⁶, señaló que este impuesto está vigente desde el año 2012. En virtud de la sentencia 58-11-IN/21, se mantendría hasta finales del año 2023. Manifestó que su ámbito es de economía sustentable, incentivos económicos para recicladores de base y economía circular. En el sistema recaudatorio tiene dos sujetos pasivos: importadores de bebidas en botellas plásticas y embotelladores. Actualmente se encuentran exonerados embotelladores de medicamentos y lácteos, la reforma amplía a la importación de lácteos y medicinas, su declaración se la realiza al mes siguiente, para motivar el cambio de la matriz productiva, y explicó su funcionamiento.

Procuraduría General del Estado

56. La Procuraduría General del Estado, por medio de su representante⁷, indicó que como resultado de la muerte cruzada y con base en el 148 de la Constitución, el Ejecutivo tiene la facultad de emitir decretos-ley de materia económico urgente que debe pasar por un control de la Corte Constitucional; cumple con el requisito de unidad de materia, así también, se justifica el carácter económico, y al ser el Ejecutivo quien propone el decreto-ley, se encuentra dentro de sus facultades la expedición del mismo y ser urgente. Añadió que se dio por el cumplimiento de la sentencia de este Organismo, para evitar un vacío normativo y solicita se acepte y declare constitucional.

5 Leonardo Sánchez Aragón, viceministro de economía.

6 Alexandra Naranjo, Procuradora Nacional Tributario y Christian Mosquera, especialista de recursos de revisión.

7 Rafaela Uzcátegui, subdirectora de asuntos constitucionales.

5. Análisis constitucional

5.1. Planteamiento de problemas jurídicos

57. En función de los antecedentes, de la competencia de la Corte Constitucional establecida en el artículo 148 de la CRE y del contenido y los fundamentos del proyecto de Decreto-Ley expuestos, corresponde plantear los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿La emisión del proyecto de decreto-ley de urgencia económica se encuentra justificada?
2. ¿El proyecto de decreto-ley contiene incompatibilidades manifiestas o evidentes con la Constitución?

6. Resolución de problemas jurídicos

6.1. ¿La emisión del proyecto de decreto-ley de urgencia económica se encuentra justificada?

58. Esta Corte Constitucional en los dictámenes 1-23-UE/23, 2-23-UE/23, 3-23-UE/23 y 4-23-UE/23⁸ ha establecido parámetros de un decreto-ley de urgencia económica, en el contexto de la disolución de la Asamblea Nacional, señalándose en el último de los citados, lo siguiente:

[...] se observa que este Organismo ha exigido el cumplimiento de 3 subrequisitos: (i) circunstancias apremiantes; (ii) conexidad plausible; y, (iii) inmediatez. Para concluir que se cumplen los 3 subrequisitos, la Corte debe verificar que: (i) el proyecto de decreto-ley pretenda enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata; (ii) las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley guarden una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes; y, (iii) las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley surtan efectos inmediatos, por lo que su

8 CCE, dictamen 1-23-UE/23 de 16 de junio de 2023, en el que consta el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral.

CCE, dictamen 2-23-UE/23 de 16 de junio de 2023, en el que consta los votos concurrentes de los jueces constitucionales Carmen Corral y Richard Ortiz.

CCE, dictamen 3-23-UE/23 de 28 de julio de 2023, en el que consta el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral.

CCE, dictamen 4-23-UE/23 de 28 de julio de 2023, en el que consta los votos concurrentes de los jueces constitucionales Carmen Corral y Richard Ortiz.

adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional.

59. Al respecto el presidente de la República, en el proyecto de decreto-ley indica:

1. El impuesto redimible ha sido reconocido como una iniciativa exitosa en términos ambientales y ha impulsado inversiones significativas en infraestructura para el procesamiento de botellas plásticas usadas. Asimismo, ha generado beneficios significativos para los recicladores de base del país, quienes han experimentado un aumento considerable en sus ingresos gracias a la revalorización de las botellas plásticas de Polietileno Tereftalato (también conocido por su sigla PET) y el estímulo a la recolección de otros materiales. Esta medida ha demostrado ser una estrategia efectiva, tanto para fomentar la protección ambiental como para fortalecer la economía de los recicladores y la industria del reciclaje en general. Desde el punto de vista del sector productivo, se ha implementado una logística de recuperación que ha impactado a todos los materiales potencialmente reciclables, dinamizando así toda la cadena de reciclaje.⁹

2. Este impulso ha generado la creación de empresas recicladoras y centros de acopio, lo cual ha fortalecido el sector industrial relacionado con el reciclaje. En cuanto al impacto social, se ha observado un aumento en los ingresos de los recicladores de base, mejorando así su situación económica. Además, se ha fomentado una cultura de reciclaje en la población, lo que ha aumentado la captación de materia prima. Los recicladores base, pertenecientes a un grupo vulnerable, se han beneficiado significativamente de este impuesto, el cual les ha proporcionado un flujo importante de recursos económicos para su subsistencia.¹⁰

9 En este sentido el Informe del Ministerio de Economía y Finanzas No. MEF-SPF-SP-2023-104 indica:

la situación actual del impuesto conlleva beneficios en los siguientes sectores:

Económico. - logística de recuperación en el país, que ha impactado a todos los materiales potencialmente reciclables; promueve la industria, permitiendo la creación de empresas recicladoras y centros de acopio; dinamiza toda la cadena de reciclaje, considerando que la recuperación del PET afecta a otros residuos.

Social. - creando una cultura de reciclaje en la población; recicladores base son uno de los principales actores en la recuperación de botellas de PET, se estima que un reciclador recupera entre 1 y 2 toneladas de residuos al mes, de los cuales el 12% es plástico PET y su comercialización representa el 30% del ingreso para los recicladores; recicladores base pertenecen a un grupo vulnerable y mantienen un flujo importante de recursos económicos que permiten su subsistencia; Ambiental. - recolectar evita que este tipo de materiales vayan a rellenos sanitarios, vertederos, espacios verdes, calles, ríos, playas o senderos; reducción en la contaminación ambiental, evitando que una gran cantidad de botellas sean enterradas en vertederos a cielo abierto; promueve la implementación de puntos de recolección en diferentes espacios, reduciendo la recuperación precaria; apoya al cumplimiento a la Ley Orgánica de Economía Circular, Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un Solo Uso y el Código Orgánico de Ambiente.

10 Mediante informe del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Inclusión Económica y Social y Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, se determina:

En Ecuador existen alrededor de 20.000 personas dedicadas al reciclaje. En el caso de la región de la sierra, el 70% son mujeres, de las cuales el 90% no accede a un seguro social y su ingreso mensual promedio es de 218 dólares (ONU,2021). Desde la implementación del IRBP han existido 60 ingresos de solicitudes al sistema de registro de recicladores, embotelladores y centros de acopio del MPCEIP; de estos, 6 empresas son las que redimen el impuesto. En Ecuador se generan aproximadamente 14.000

[...] 5. En la sentencia No. 58-11-IN/22 de 12 de enero de 2022 la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad, por la forma, de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado. En ella evaluó la calificación de urgencia económica del proyecto de implementación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables y concluyó: "A fin de evitar un vacío normativo grave en materia impositiva y para garantizar la seguridad jurídica, se difieren los efectos de la presente sentencia hasta el fin del ejercicio fiscal 2023 (31 de diciembre de 2023), de conformidad al artículo 95 de la LOGJCC en armonía con el artículo 11 del Código Tributario. Tiempo durante el cual el Presidente de la República, de considerarlo pertinente, podrá promover las reformas legislativas que suplan aquellos vacíos normativos que pudieran afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas; proyecto o proyectos que, en caso de ser presentados, deberán ser tramitados por la Asamblea Nacional -dependiendo del trámite que corresponda (ordinario o económico- urgente)- antes de la finalización del año fiscal 2023."¹¹

[...] 7. Ante esta situación, es imperante y pertinente que la propuesta de decreto-ley entorno a la operatividad del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas sea tramitado antes de la finalización del año fiscal 2023, lo que permitirá garantizar la continuidad y efectividad de este mecanismo de protección ambiental, asegurando la seguridad jurídica y evitando vacíos normativos en materia impositiva.¹²

toneladas diarias de residuos sólidos (INEC;2021). El Estado, a través de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva debe reconocer y valorizar el oficio de reciclador de base y su trabajo como parte de la gestión integral de residuos sólidos. Los gobiernos autónomos descentralizados a través de la Ley de Orgánica de Economía Circular Inclusiva deben fomentar la organización de los recicladores de base a través de diferentes mecanismos. El Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva creado a través de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva debe fortalecer la formalización y asociación de las personas recicladoras y generar incentivos específicos a su actividad productiva. En promedio se recuperan más de 670 millones de botellas PET al año, es decir más de 50 mil toneladas de PET recuperadas por año, es decir un volumen aproximado de 36,000 metros cúbicos que no son depositados en los centros de disposición final. Las botellas son recuperadas en un 54% por centros de acopio y 46% por recicladores de base.

11 El oficio No. MEF-VGF-2023-0267-O de 18 de agosto de 2023, señala:

El proyecto es compatible con los requerimientos establecidos en la Sentencia No. 58-11-IN/22 de la Corte Constitucional, la cual establece la necesidad de promover reformas legislativas para suplir los vacíos normativos identificados, en este caso se promueve la creación de un cuerpo legal específico para el Impuesto Redimible a las botellas plásticas; lo que permitirá garantizar la continuidad y efectividad de este mecanismo de protección ambiental. La propuesta de Decreto Ley de Creación del Impuesto Redimible a Las Botellas Plásticas No Retornables (IRBP) no genera un impacto recaudatorio a estimar, considerando que su propósito es dar continuidad al IRBP establecido en la Ley de Fomento Ambiental.

12 Mediante oficio No. PR-SNJR-2023-0368-OQ, de fecha 17 de agosto de 2023, se remite el Informe de Impacto Recaudatorio del Servicio de Rentas Internas, determina:

En cuanto a la aplicación de las disposiciones señaladas en este Informe, de aprobarse este proyecto de decreto ley, las mismas surtirían efectos a partir del siguiente período mensual respecto de aquel en el que entraron en vigor. Considerando que el Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas que fue creado a través de la Ley Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado que se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2023, conforme la Sentencia No. 58-11-IN/22 emitida por la Corte Constitucional el 12 de enero de 2022, y en caso de que el Decreto-Ley obtuviere un dictamen favorable, es importante que no subsistan dos regímenes idénticos a fin de evitar confusiones en los contribuyentes. RECOMENDACIONES: Con el objetivo de brindar mayor seguridad jurídica,

8. A pesar de que la urgencia de implementación de esta medida tributaria se encuentra ya plenamente justificada, es necesario analizar los estándares desarrollados por la Corte Constitucional en el dictamen 2-23-UE/23. Este Organismo ha señalado lo expuesto a continuación:

"Ahora, para analizar si el proyecto de decreto-ley es una norma de urgencia económica, esta Corte estima necesario empezar por determinar si responde a circunstancias apremiantes que, plausiblemente, requieran de una respuesta inmediata por parte del gobierno nacional. "

En el mismo dictamen, además de la constatación de circunstancias apremiantes que requieran de una respuesta inmediata, la Corte Constitucional también ha señalado lo siguiente:

"75. Continuando con este análisis, es oportuno determinar también si existe una conexidad plausible entre las medidas normativas económicas las circunstancias que se requiere atender a través del Proyecto de Decreto-ley. Lo cual no implica que la Corte evalúe si la medida propuesta es la mejor entre las disponibles. "

10. En este sentido, para determinar si los contenidos del proyecto de decreto-ley son de urgencia económica, en dicho dictamen, la Corte Constitucional también ha determinado que:

"78. (...) resulta importante analizarla inmediatez de los efectos económicos de estas medidas en relación con las circunstancias apremiantes, de tal forma que no pueda esperarse hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional, como manda el artículo 148."

11. Como se puede apreciar, la Corte Constitucional ha fijado tres parámetros para analizar si un proyecto de decreto-ley puede ser considerado como urgente en materia económica: (i) La concurrencia de circunstancias apremiantes que requieran de una respuesta inmediata del Gobierno Nacional; (ii) una conexidad plausible entre las medidas económicas y aquellas circunstancias apremiantes; y (iii) la inmediatez de los efectos económicos de las medidas adoptadas a través del proyecto de decreto-ley. De lo expuesto en párrafos precedentes, el presente decreto-ley cumple con este estándar.

60. En este sentido, se denota que la Presidencia de la República categoriza a este impuesto como extrafiscal. Así, se alega que el tributo en cuestión procura que exista un beneficio económico equitativo entre los actores involucrados en el proceso de reciclaje, a saber, los recicladores de base y los centros de acopio; indicándose aspectos sociales y económicos de la información remitida por la Presidencia de la República que refleja que los recicladores de base, en su mayoría, pertenecen al sector vulnerable e informal de la economía (alrededor de 20.000, quienes no cuentan con ingresos estables ni seguridad social en un 90%, por lo que los rubros provenientes de la actividad del reciclaje representan el 30% de su presupuesto personal y familiar de aproximadamente USD \$ 218 mensuales.

se recomienda modificar la Disposición Final con el objetivo que el Decreto-Ley entre en vigencia a partir del 01 de enero de 2024.

- 61.** De esta forma, el presidente de la República expone que el mantenimiento de este tributo (que se encuentra vigente por más de una década) tiene como destinatario a un grupo de atención prioritaria, de conformidad al artículo 35 de la Constitución, y de doble vulnerabilidad.
- 62.** En adición, el Ejecutivo indica que el Decreto Ley tiene concordancia con la normativa legal al respecto como el Código Orgánico del Ambiente, la Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un Solo Uso que establece una declaratoria de interés nacional para esta gestión responsable¹³, y la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva que señala los mecanismos de apoyo desde la institucionalidad para prácticas ecoeficientes como el reciclaje.¹⁴

13 Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un Solo Uso, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 354 de 21 de diciembre de 2020.

Artículo 4.- Declaración de interés nacional. - Se declara de interés nacional la reducción de los desechos generados por la utilización de productos plásticos, principalmente los de un solo uso, que afecten el ambiente y la salud humana, así como la reducción del uso y comercialización de plásticos de un solo uso.

El Estado ecuatoriano implementará programas, proyectos, políticas y acciones, enmarcados en esta Ley, que tengan por objeto la gestión de residuos plásticos, sensibilizar sobre su uso responsable, regular su producción y promover su aprovechamiento con base en los principios y prácticas de la economía circular.

14 Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 488 de 06 de julio de 2021.

Art. 12.- Mecanismos de apoyo asociados a la economía circular inclusiva.- Los mecanismos de apoyo asociados a la economía circular inclusiva son los siguientes:

- a) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en función de sus propias competencias, planificación, requerimientos técnicos y posibilidades financieras, incorporarán a sus ordenanzas de permisos de construcción la normativa técnica nacional para que todo proyecto urbanístico, planes de vivienda, centros comerciales, espacios públicos de concentración y otros deban obligatoriamente contar con dispositivos de almacenamiento diferenciado para recolección de desechos separados en la fuente.
- b) El ente rector de la política ambiental establecerá normativa nacional para generar incentivos de responsabilidad e inclusión social referenciados al cumplimiento de metas.
- c) El ente rector de la Inclusión Económica y Social implementará y actualizará un registro único de recicladores de base en todas las fases de la gestión y la economía circular inclusiva.
- d) El ente rector de la Educación Superior, Ciencia y Tecnología establecerá normativa nacional homologada de vinculación de las instituciones de educación superior a las diferentes etapas de la economía circular y fomentará la investigación científica y la innovación tecnológica para el desarrollo de la Economía Circular Inclusiva.
- e) El ente rector de la Educación diseñará programas de reciclaje, recolección, separación en la fuente, compostaje y otros que se apliquen en todo el sistema de educación general, tanto público como privado. Dichos programas se diseñarán en coordinación con la autoridad ambiental nacional.
- f) El ente rector de las Telecomunicaciones en coordinación con el ente rector del Ambiente y los gobiernos autónomos descentralizados emitirá la normativa para incorporar el cableado aéreo o soterrado y sus componentes entre los productos prioritarios y la norma técnica para el adecuado tratamiento y valorización de residuos de telecomunicaciones.
- g) El ente rector de Agricultura y Ganadería generará norma técnica para incentivos a la responsabilidad extendida del productor y economía circular inclusiva en los insumos de agroindustria.

63. En este punto, dado que el Presidente de la República enfatiza que es imperante la aprobación del presente decreto-ley, y deja constancia expresa de que ha dado cumplimiento de los parámetros para justificar la emisión de decreto-ley de urgencia económica, en tanto que los *amici curiae* y quienes intervinieron en la audiencia, centraron sus participaciones en la configuración del presente proyecto de decreto-ley en cuanto sea efectivamente económico y urgente, como condiciones dentro de este debate jurídico.
64. Según lo expuesto, en el presente caso, la necesidad apremiante ligada a lo económico para la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y *amici curiae*, tiene relación al mantenimiento de los ingresos de los recicladores base, como parte de la cadena productiva del reciclaje, que debe ser preservado a fin de no desproteger a un grupo de atención prioritaria que depende de esta actividad, del impuesto y de su devolución, en la que participan sujetos económicos con roles específicos, de tal forma que, se justifica la adopción de la medida frente las alegadas circunstancias apremiantes.
65. Así, al requerir de una respuesta pronta por parte del Estado ecuatoriano, esta Corte se remitirá a las cuestiones fácticas que conlleva a la conservación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables. De acuerdo al párrafo 36 *supra* del decreto-ley busca dar respuesta a un vacío normativo creado por la declaratoria de
-
- h) El ente rector de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca establecerá políticas públicas específicas para promover el desarrollo de industrias de productos derivados de economía circular inclusiva para consumo interno y exportación.
- i) El ente rector de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca establecerá normativa nacional orientada a desarrollar prácticas industriales ecoeficientes, orientadas hacia un desarrollo industrial sostenible y deberá formular y ejecutar políticas públicas, planes y proyectos, dirigidos a promover e incentivar, a los productores e industriales, la producción limpia; y, desarrollará mecanismos para que el ciudadano consumidor identifique sellos de producción limpia y responsable con el ambiente.
- j) El ente rector de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, priorizará en sus líneas de gestión la apertura de líneas de cooperación internacional orientada a fortalecer los procesos del Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva.
- k) Las instituciones nacionales y locales de capacitación que sean calificadas y certificadas en economía circular establecerán programas de formación en gerencia, gestión y administración específicas para el desarrollo de la economía circular inclusiva.
- l) El SECAP o quien haga sus veces generará programas de capacitación específica en Economía Circular Inclusiva y gestión de residuos dirigidos al fortalecimiento de capacidades de los recicladores de base, acorde a los perfiles de certificación de competencias laborales correspondientes.
- m) El ente rector del Trabajo y de Cualificación Profesional, impulsarán la certificación de competencias laborales para los trabajadores de la economía popular y solidaria y recicladores de base que presten servicios para la economía circular inclusiva.
- n) El ente rector de Ambiente y Agua implementará programas de incentivos y sellos que tengan que ver con la parte ambiental y el control de residuos, de manera conjunta con los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

inconstitucionalidad de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, a través de la sentencia 58-11-IN/22, el cual, se mantendría en vigencia hasta el 31 de diciembre del 2023.

- 66.** En concordancia con lo mencionado, al dejar de estar vigente el impuesto se perderían beneficios económicos, ambientales y sociales, y, conforme lo manifestado por la Presidencia en el párrafo 27, sería muy difícil que se pueda cumplir hasta el 31 de diciembre de 2023.
- 67.** También, formó parte del debate jurídico la particularidad de que el proyecto de decreto-ley no responde a una coyuntura ante la cual, se activa una respuesta institucional ya que la necesidad del mantenimiento del impuesto ha estado previsto por las distintas entidades públicas durante un período relativamente amplio, es decir, que aun cuando se implementaron acciones conducentes a preservar el referido impuesto, no fue posible la tramitación de un proyecto de ley por la vía legislativa ordinaria. De tal forma, que la presentación de este proyecto de decreto-ley responde a esta circunstancia específica, que permite categorizar a la medida como urgente, considerando el impacto ambiental, económico y social, que de la mayoría de las intervenciones, es inmediato, tanto más que se está manteniendo un impuesto que ya ha venido implementándose por muchos años.¹⁵

15 Al respecto, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesa, mediante escrito ingresado el 9 de septiembre de 2023, remitió a este Organismo un Informe de Actividades para Propuesta de Ley de Proyecto IRBP, en el cual se detalla las reuniones y correos mantenidos por las distintas carteras de Estado en la elaboración de decreto-ley. De forma sintetizada, se tiene lo siguiente:

- 3 de marzo de 2023: reunión entre el MAATE y MPCEIP en el cual se elaboró una hoja de ruta para mantener la vigencia del IRBP y se presentó 3 propuesta de ley.
- 13 de marzo de 2023: MPCEIP envió una propuesta de IRBP como insumo para continuidad del desarrollo de la propuesta técnica actualizada.
- 20 de marzo de 2023: reunión entre MAATE y la Red Nacional de Recicladores del Ecuador (“RENAREC”).
- 22 de marzo de 2023: reunión entre el MAATE y el SRI con el objetivo de definir mecanismo sobre el cual se trabajará en futuro para la continuidad del IRBP.
- 14 de abril de 2023: reunión entre el MAATE, SRI y el MIES para revisar el articulado de la nueva propuesta de Ley, así como las propuestas de actores privados y sociedad civil.
- 17 de abril de 2023: MAATE puso en conocimiento a las distintas instituciones públicas la hoja de ruta elaborada para la recepción de observaciones.
- 5 de mayo de 2023: reunión entre MAATE, SRI, MIES Y MPCEIP, con el objetivo realizar los preparativos para convocar y llevar a cabo mesas de trabajo con actores de academia, sociedad civil, industria y representantes de las y los recicladores base.
- 11 de mayo de 2023: MAATE realizó la primera convocatoria a las mesas técnicas en torno a la propuesta de Ley del Impuesto Redimible a las botellas Plásticas de PET.
- 18 de mayo de 2023: mesas técnicas organizadas en torno a la propuesta de Ley del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas de PET en coordinación del SRI, MPCEIP, MEF, MIES y MAATE, las cuales tuvo la participación de 35 asistentes.

- 68.** En cuanto a la implementación, a los efectos de la sentencia 58-11-IN/22, se precisa que el diferimiento de los efectos de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, surtirá efecto hasta el final de ejercicio fiscal del año 2023, lo cual no significa que algunas de las figuras contenidas en esta ley, no puedan tener una aprobación antes de dicho plazo, por lo que, podría surtir efectos inmediatos, a partir de la publicación del Registro Oficial.
- 69.** Adicionalmente, es importante resaltar que el decreto-ley fundamenta su calidad de económico-urgente en lo dispuesto por la jurisprudencia de esta Corte. Para ello, se hace referencia expresa a la sentencia 58-11-IN/22, en la cual se estableció que el presidente de la República se encuentra plenamente facultado para impulsar las reformas normativas que resulten necesarias para colmar aquellos vacíos que pudiesen afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas, por los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad diferida de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.
- 70.** Sin embargo, es fundamental comprender que la sentencia 58-11-IN/ no se limitó únicamente a la consideración de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Desde una lectura integral de la sentencia, se advierte que en el párrafo 94 del aludido fallo¹⁶, se destacó que la derogación de esta norma podría tener graves repercusiones en la economía nacional y, ante todo, un impacto directo a las múltiples políticas públicas que se orientan a hacer efectivas la plena vigencia de los derechos constitucionales y que constituyen

-
- 29 de mayo de 2023: reunión virtual con las distintas instituciones involucradas para la definición de los siguientes pasos a seguir en el procedimiento de promulgación de ley.
 - 29 de junio de 2023: MAATE envió el decreto-ley de creación del impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables subsanado y revisado por el departamento jurídico.
 - 13 de julio de 2023: se suscribió el informe técnico interinstitucional por el gerente del proyecto GRECI del MAATE, la coordinadora general de estudios y datos de inclusión del MIEES y el director de desarrollo de industrias básicas del MPCEIP.
 - 28 de julio de 2023: MAATE envió la propuesta “DECRETO LEY DE CREACIÓN DEL IMPUESTO REDIMIBLE A LAS BOTELLAS PLÁSTICAS NO RETORNABLES” a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República.

16 El párrafo 94 de la sentencia 58-11-IN/22 indica:

En el presente caso, es claro que la inmediata inconstitucionalidad de toda la Ley de Fomento Ambiental provocaría un gran vacío normativo por el mismo hecho de las tan variadas materias que regula dentro de su cuerpo normativo. Así, por ejemplo, una inconstitucionalidad inmediata podría generar dudas sobre las funciones del Comité de Política Tributaria como máxima instancia interinstitucional encargada de la política tributaria o sobre las múltiples reformas en materia impositiva que realizó la Ley de Fomento Ambiental, cuestión que afectaría gravemente la seguridad jurídica a nivel nacional. Además, su expulsión generaría consecuencias severas a la economía nacional en contra de la suficiencia recaudatoria y, ante todo, un impacto directo a las múltiples políticas públicas que se orientan a hacer efectivas la plena vigencia de los derechos constitucionales y que constituyen parte fundamental de su garantía.

parte fundamental de su garantía, lo que abarca un concepto más amplio y general que lo circunscrito privativamente al concepto de las finanzas públicas.

71. De este modo, es plausible inferir que el impuesto redimible para las botellas plásticas de un solo uso, contempla aspectos inherentes a la economía en general, pues tiende a regular aspectos relacionados al fortalecimiento de la economía circular. Este enfoque guarda asidero constitucional desde la óptica prevista en el artículo 275 de la CRE, que establece: “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir [...]”.
72. Se menciona adicionalmente, que el proyecto de decreto-ley de una medida tributaria que ya se ha venido aplicando, evitaría que el Estado compense los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto, con la implementación de subvenciones, lo que conllevaría un gasto al presupuesto General del Estado, en caso de que se llegare a eliminar aspecto mencionado también por el Ministerio de Inclusión Económica y Social en audiencia.
73. Por todo lo expuesto, la urgencia económica del proyecto de decreto-ley está justificada.

6.2. ¿El proyecto de decreto-ley contiene incompatibilidades manifiestas o evidentes con la Constitución?

74. El decreto-ley determina una obligación tributaria que en este caso se deriva del impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables; detalla el hecho generador que será el embotellamiento de bebidas en botellas plásticas PET y en el caso de bebidas importadas el hecho generador será su desaduanización; determina al sujeto activo de la obligación quien será el Estado administrado por el Servicio de Rentas Internas y los sujetos pasivos quienes serán los embotelladores de bebidas plásticas PET y los importadores de bebidas, bajo el régimen de consumo contenido en botellas plásticas PET; especifica la base imponible del tributo, así como fija la tarifa del impuesto de USD \$ 0,02 por botella; finalmente, señala la aplicación de las sanciones a que hubiere lugar.
75. Al respecto, se colige que las normas determinadas en el proyecto de decreto-ley abarcan un impuesto (que se cobra a los sujetos pasivos y es devuelto a los recicladores), que busca en esencia una protección ambiental y el desarrollo productivo (materializado a través de la actividad del reciclaje).

76. Cabe destacar, que el decreto-ley en su artículo 7 que detalla la tarifa del impuesto es USD \$ 0,02 por botella, lo establece de manera fija a diferencia de la ley actual que tiene una tarifa de este impuesto “hasta” USD \$ 0,02, es decir, que este impuesto al momento varía en su pago, entonces el decreto-ley al establecer una tarifa fija, garantiza el principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Carta Constitucional, por cuanto determina con certeza la tarifa del pago de dicho impuesto, sin que exista variaciones que puedan afectar a esta actividad económica.
77. Por otro lado, este elemento cumple con los principios constitucionales de la tributación como son los de eficiencia, generalidad, progresividad y transparencia previstos en el artículo 300 inciso primero de la Constitución, por cuanto, otorga certidumbre a los sujetos que el valor de las operaciones es exacto y directamente proporcional al hecho generador.
78. Es así que, en cuanto al principio de generalidad este impuesto es aplicable a todos quienes ejerzan actividades económicas previstas en el hecho generador, sin distinción alguna, salvo las exoneraciones establecidas (productos lácteos y medicamentos). En lo referente al principio de progresividad, de la forma en que se establece, la tarifa y recaudación, es claro que mientras mayor sea la cantidad de botellas recicladas, se incrementará el pago del impuesto y la consecuente devolución al reciclador. En tanto que, con la nueva configuración del impuesto respecto de la tarifa fija y de su liquidación mensual se cumple con los principios de eficiencia y transparencia.
79. Entonces, se justifica el sostenimiento de un tributo que se encuentra vigente (hasta el presente año fiscal) y cuyo mantenimiento, para evitar un vacío normativo (desde el próximo ejercicio fiscal), es de índole económico y urgente, con un claro enfoque social y de preservación ambiental, abarcando aspectos constitucionalmente contemplados en el artículo 285 números 2 y 3 de la Carta Constitucional (incentivos tributarios para la redistribución del ingreso y la producción ambiental y socialmente responsable) y en el artículo 300 de la Constitución (tributos dirigidos inclusive para la estimulación del empleo y producción en función de conductas ecológicas, económicas y sociales responsables)¹⁷, los mismos que se encuentran recogidos en la exposición de motivos,

¹⁷ Constitución de la República del Ecuador (CRE)

Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.

3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

considerandos, informes de sustento de la propuesta, así como de los *amici curiae* y las intervenciones en la audiencia.

- 80.** Adicionalmente, este Organismo encuentra oportuno referirse al principio de reserva de ley en materia tributaria, por cuanto como se advirtió previamente, que el proyecto de decreto-ley se refiere a un impuesto, siendo propicio analizar si los elementos esenciales de este tributo están previstos en una norma de rango legal. Al respecto, este Organismo ha señalado que de acuerdo a lo establecido en los artículos 301 de la Constitución y 4 del Código Orgánico Tributario¹⁸ “[...] todos los elementos de un tributo deberán estar previstos en la ley [...]”; no obstante, determinó también que ello “[...] no excluye la posibilidad de que por determinadas circunstancias económicas y sociales, así como por la tecnicidad del impuesto, exoneración, exención o deducción establecidos en la ley, los elementos adicionales para su aplicación se desarrollen mediante normas infra legales, siempre y cuando sea expresa tal remisión”.¹⁹
- 81.** De la revisión de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 12 del decreto-ley se observa que estas disposiciones detallan el hecho generador, sujetos intervinientes del pago del tributo, la tarifa, la base imponible, las sanciones y las exoneraciones al pago del tributo, encontrándose estos elementos esenciales del tributo contenidos en una norma con rango de ley de conformidad con los artículos 148 inciso segundo y 301 de la Constitución del Ecuador.
- 82.** Hay que tomar en cuenta que el artículo 7 al referirse a la tarifa, en su inciso segundo remite el proceso de devolución al reglamento del presente decreto-ley, este aspecto no afecta a los elementos esenciales de la conformación del tributo, por cuanto, el proceso de devolución es un elemento formal, operativo del impuesto, en tanto se concentra en el cómo se realiza la debida devolución del impuesto al sujeto pasivo del tributo cuando este recicle y recolecte botellas PET.

Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

¹⁸ Código Orgánico Tributario. Art. 4.- Reserva de ley.- *Las leyes tributarias determinarán* el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código” (énfasis agregado).

¹⁹ CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párrafos 37 y 38.

- 83.** El artículo 12 del Decreto-Ley establece que la facultad sancionadora de las entidades competentes se deberá ejercitar de acuerdo con las prescripciones del Código Tributario. Sobre esto, este Organismo encuentra también pertinente indicar que con ello se realiza un remisión o referencia cruzada a las disposiciones sancionatorias de otra norma, por lo que esta magistratura estima conveniente analizar si el referido artículo contraviene el principio de legalidad en materia sancionatoria, para garantizar que el proyecto de decreto-ley no afecte derechos constitucionales, en este caso, de los contribuyentes en procesos sancionatorios.
- 84.** Al respecto, cabe señalar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 9 señala que: “Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable”. De igual manera, el artículo 76.3 de la CRE establece “nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley”.
- 85.** De lo expuesto precedentemente, se tiene que el aludido principio es aplicable al ejercicio del *ius puniendi* en todas sus esferas, ya que “[...] constituye un límite transversal al poder punitivo del Estado, con independencia de si se trata de un asunto de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole [...]”. En ese contexto, la Corte Constitucional en la sentencia 34-17-IN/21, señaló que:
- [...] el legislador no siempre puede tipificar en una única norma todas las infracciones y sanciones administrativas y, por tanto, para su concreción puede existir una tipificación indirecta en la que se remita a otra sección del mismo cuerpo normativo, a otra ley o, incluso, como se ha mencionado, a su concreción mediante un reglamento. A el legislador puede remitirse a otras normas sin necesidad de volver a reiterarlas, como criterio de economía y técnica legislativa al momento de configurar las distintas infracciones y sanciones administrativas.
- 86.** Dentro del caso *in examine*, se verifica que el artículo analizado hace una derivación íntegra al Código Tributario (norma con rango de ley) en el que constan debidamente descritas las conductas punibles y su procedimiento sancionatorio, de modo que no establece nuevas infracciones administrativas, ni modifica los elementos del tipo.
- 87.** Así las cosas, visto que anteriormente se determinó que el decreto-ley se circunscribe a un aspecto netamente tributario, se colige que existe una coherencia de propósito entre los asuntos regulados en la instrumentalización del impuesto redimible a las botellas

plásticas y la posible comisión de infracciones tributarias, por lo que se concluye que la referida norma no infringe el principio de legalidad en materia sancionatoria.

- 88.** Por otro lado, esta Corte considera importante precisar que la norma indica que las sanciones deberán ser aplicadas por las “entidades competentes”. Dicho término deberá entenderse que se circunscribe específicamente a aquellas entidades que cuentan con la potestad sancionadora de acuerdo a las prescripciones del Código Tributario, no siendo factible que a propósito de esta regulación se pretenda imponer sanciones de otro orden como ambientales y productivas, para lo cual existe un marco normativo específico (Código Orgánico del Ambiente, Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un Solo Uso).
- 89.** En este sentido, es fundamental recalcar que la regulación en cuestión se centra específicamente al ámbito tributario y su finalidad es asegurar el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con el impuesto redimible a las botellas plásticas. Por lo tanto, cuando se emplea el término "entidades competentes" en el contexto del procedimiento sancionatorio del presente decreto ley, aquello se refiere únicamente a las entidades de la administración tributaria que ostentan dicha potestad.
- 90.** En el contexto del derecho formal tributario, identificamos elementos del decreto-ley que tiene que ver con este ámbito, es así, que en los artículos 1 y 2 se detalla el objeto del impuesto que es la disminución de la contaminación ambiental y estimulación del reciclaje de las botellas plásticas PET, así como su ámbito de aplicación que se extiende a las empresas y personas naturales que importen, produzcan o comercialicen botellas plásticas PET no retornables; el artículo 7 en su inciso segundo que establece los mecanismos de devolución del impuesto; el artículo 9 que se refiere a la liquidación y pago del impuesto; el artículo 10 que establece la no deducibilidad del impuesto; y, el artículo 13 que precisa los términos que se manejan en torno a la aplicación de este impuesto. En este punto es necesario destacar elementos del derecho formal tributario del presente decreto-ley, que sirven de guía para precisar el análisis constitucional de su contenido, así: el artículo 9 expresa que el pago del impuesto se efectuará al mes siguiente de realizadas las operaciones gravadas con el mismo, mecanismo de pago, que mejora régimen actual que expresa que se pagará el impuesto en el mes subsiguiente de realizadas las operaciones.
- 91.** El referido impuesto conlleva un cambio en la operatividad que tiene como un determinado fin dinamizar la economía de los sectores sociales que se dedican a esta

actividad, que como se ha indicado no es de naturaleza recaudatoria, sino que promueve un incentivo para el tratamiento y reciclaje de botellas plásticas PET de una manera inmediata, por cuanto el pago de este impuesto ahora deberá ser cada mes. Por otro lado, este cambio de política fiscal ayuda a la contribución de generación de empleo por el pago fluido mensual de este impuesto, es decir, incentiva la actividad de los centros de acopio y recicladores de base.

92. Como se advirtió previamente, respecto a la implementación a los efectos de la sentencia 58-11-IN/22, si bien el diferimiento de la declaratoria de inconstitucionalidad, se la efectuó hasta el 31 de diciembre de 2023, esto no impide que una figura específica de esta ley, como ocurre con el impuesto regulado en el presente proyecto de decreto-ley, sea aprobada y entre en vigencia, antes de dicho plazo.
93. En cuanto a la entrada en vigencia del presente decreto-ley, y considerando que el pago y devolución del impuesto es mensual; una vez que la Corte Constitucional emita el dictamen favorable respecto al proyecto de decreto-ley, este regresará al presidente de la República para que, si considera pertinente, emita el decreto-ley correspondiente y lo envíe para su publicación en el Registro Oficial, fecha desde la cual entrará en vigencia.

7. Consideración Adicional

94. Finalmente, dado que la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado fue declarada inconstitucional con efectos diferidos, mediante sentencia 58-11-IN/22 de 12 de enero de 2022 hasta la implementación de las reformas pertinentes al 31 de diciembre de 2023, y considerando que esta ley regula variadas materias dentro su cuerpo normativo, este Organismo considera pertinente abrir la fase de seguimiento a fin de establecer la existencia de posibles vacíos normativos que pueden afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la economía nacional, así como, un impacto directo a las múltiples políticas públicas que se orientan a hacer efectivas la plena vigencia de los derechos constitucionales.

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. Emitir *dictamen favorable* respecto del proyecto de “Decreto Ley de Urgencia Económica de Creación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables”.
2. Disponer la apertura de la fase de seguimiento de la sentencia 58-11-IN/22 de 12 de enero de 2022.
3. Se recuerda al presidente de la República que, los decretos de urgencia económica que se envíen a esta Corte en ejercicio de la competencia extraordinaria establecida en el artículo 148 de la CRE, deberán remitirse con el tiempo suficiente para realizar el control previo de constitucionalidad, tomando en cuenta su número, extensión y complejidad respecto de la materia económica que aborden. De no ser así, a la Corte Constitucional no le sería posible ejercer con oportunidad el control constitucional respectivo.
4. Notifíquese y cúmplase.

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 (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional extraordinaria de lunes 18 de septiembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente

Juezas y Jueces: Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín

DICTAMEN 5-23-UE/23**VOTO CONCURRENTE**

Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, presentamos nuestro voto concurrente al dictamen 5-23-UE/23, emitido en la sesión extraordinaria del Pleno del Organismo realizada el lunes 18 de septiembre de 2023.
2. Coincidimos con el dictamen favorable al Proyecto de Decreto-Ley de Urgencia Económica de Creación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables (“**Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas**”). Sin embargo, a nuestro criterio, el dictamen 5-23-UE/23 debió analizar si el Proyecto de Decreto-Ley es compatible con el artículo 148 de la Constitución, conforme lo exige la jurisprudencia previa de esta Corte contenida en los dictámenes 1-23-UE/23, 2-23-UE/23, 3-23-UE/23 y 4-23-UE/23. Además, consideramos necesario apartarnos de la argumentación contenida en el dictamen en tanto se realizan apreciaciones que invaden el ámbito de conveniencia de las normas del proyecto de decreto-ley, lo que excede el rol asignado a la Corte Constitucional.
3. Previo a este examen, para contar con un marco de análisis pertinente y de forma similar a la manera en que ha procedido la Corte Constitucional en todos los dictámenes mencionados en el párrafo anterior, a continuación se formularán consideraciones previas relativas a la facultad del presidente de la República de emitir los decretos-leyes a los que se refiere el artículo 148 de la Constitución, a sus diferencias con otros decretos-leyes previstos en la Constitución y al rol de la Corte en el procedimiento de su emisión.

1. Consideraciones previas**1.1. Sobre la facultad del presidente de la República de emitir decretos-leyes de urgencia económica, contemplada en el artículo 148 de la Constitución**

4. El primer inciso del artículo 148 de la Constitución establece las causales por las que el presidente de la República puede disolver la Asamblea Nacional¹ lo que, a su vez, acarrea la terminación anticipada de su período, conforme al tercer inciso del mismo artículo.² En esta situación, se “faculta al pueblo, como soberano, para que de cierta forma arbitre sobre las discrepancias entre los poderes ejecutivo y legislativo como los principales órganos del sistema democrático, eligiendo anticipadamente a sus representantes por el resto del período”.³
5. Este período (calificado por la Corte como de “transición política”) es excepcional porque el presidente de la República debe gobernar sin su contrapeso natural y sin que se puedan aprobar leyes.⁴ Ante esta imposibilidad, y solo en ciertos supuestos excepcionales, la Constitución prevé que el presidente de la República puede legislar por sí mismo, mediante decretos-leyes.
6. Dado que estos decretos-leyes se aprueban sin debate ante la Asamblea Nacional, esta “posibilidad de legislar opera como una facultad de naturaleza extraordinaria y limitada pues, de lo contrario, se verían afectados los principios de separación de poderes y deliberación democrática”.⁵ El carácter extraordinario y limitado de esta facultad se verifica porque la Constitución únicamente permite la emisión de estos decretos-leyes si son de urgencia económica.
7. Cabe señalar que la ausencia de deliberación ante la Asamblea Nacional no puede ser suplida mediante el proceso jurisdiccional que se realiza ante la Corte Constitucional (que no es un organismo representativo), incluso con la convocatoria a audiencias públicas y la invitación para que los ciudadanos participen como *amici curiae*, por las siguientes razones: En primer lugar, porque a esta Magistratura no le corresponde examinar la conveniencia de los proyectos de decretos-leyes; también, por la premura con la que la

¹ Constitución, art. 148.- “La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna”.

² Constitución, art. 148.- “...En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.”.

³ CCE, Sala de Admisión, caso 43-23-IN, auto de admisión (rechazar), 18 de mayo de 2023, párr. 14.

⁴ CCE, dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 32.

⁵ CCE, dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 34.

Corte debe actuar, conforme al requerimiento del presidente de la República; y finalmente, porque es imposible que en el proceso que se sustancia ante esta Corte estén representados todos los intereses que deberían participar en una deliberación política.⁶

8. En estas circunstancias, luego de la disolución de la Asamblea Nacional, el presidente de la República solo puede emitir aquellos decretos-leyes de urgencia económica que sean indispensables para sobrellevar necesidades de índole económica, apremiantes e imprevistas, que requieran de una actuación urgente, en una medida tal que no puedan esperar a la reinstalación de la Asamblea Nacional y, consecuentemente, al correspondiente debate democrático. En conclusión, el presidente de la República no está habilitado para asumir competencias o funciones naturales de la Función Legislativa, pretendiendo evadir el sistema de pesos y contrapesos, la separación de poderes y el debate democrático que le corresponde a la Asamblea Nacional.⁷

1.2. Sobre las diferencias entre los decretos-leyes de urgencia económica previstos en los artículos 140 y 148 de la Constitución y sus distintos controles constitucionales

9. Los decretos-leyes se caracterizan porque son emitidos por el presidente de la República y, sin embargo, su contenido es el propio de las leyes. Ahora bien, como ya lo aclaró esta Corte,⁸ no se deben confundir aquellos decretos-leyes que se pueden emitir dentro del régimen ordinario —ante la omisión de la tramitación oportuna de proyectos de ley calificados como de urgencia económica—, previstos en el artículo 140 de la Constitución, de los que pueden expedirse en el contexto especial de disolución de la Asamblea Nacional, regulados en el artículo 148 de la Constitución, pues no solo se diferencian por los supuestos en los que proceden, sino también por el procedimiento que les es aplicable y por los controles a los que se someten.
10. En relación a este último aspecto, es decir, a los controles que les son aplicables, cabe mencionar que los decretos-leyes que se emiten en el contexto de la disolución de la Asamblea Nacional están sujetos a un esquema peculiar, el que se justifica por la ausencia

⁶ CCE, dictamen 3-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 49.

⁷ CCE, dictamen 3-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 50.

⁸ CCE, dictámenes 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, sección 5.1.2, y 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, sección 5.1.2.

de deliberación democrática por un órgano legislativo antes de su expedición. Este esquema peculiar incluye tanto un control previo como otro posterior.

11. El control previo es el efectuado por esta Corte y se refiere a su constitucionalidad, lo que comprende tanto la determinación de incompatibilidades normativas con la Constitución como el respeto de los límites establecidos en su artículo 148, pero que no incluyen un examen sobre la conveniencia o no de las normas propuestas.
12. El control posterior a la emisión de este tipo de decretos-leyes lo debe efectuar la Asamblea Nacional, una vez instalada luego de las elecciones anticipadas, quien luego del correspondiente debate democrático debe resolver si los aprueba o los deroga, de conformidad al artículo 148 de la Constitución. Naturalmente, esta facultad es distinta a la ordinaria que tiene la Asamblea Nacional de reformar o derogar las normas vigentes.⁹
13. Estos controles no excluyen el control constitucional posterior al que están sometidas las normas jurídicas por cuanto este control posterior parte de los cargos de inconstitucionalidad que pueden formular los ciudadanos, elemento esencial del que carece la Corte al realizar su análisis previo.
14. Como se dijo anteriormente (párrafo 9 *supra*), las diferencias entre los dos tipos de decretos-leyes establecidos por la Constitución también alcanza a su procedimiento de expedición. Así, no es posible concluir que el procedimiento previsto en el artículo 140 de la Constitución es aplicable en el caso de expedición de decretos-leyes en el contexto de disolución de la Asamblea Nacional, por ejemplo, respecto del período máximo de resolución, sobre la aplicación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa o sobre la iniciativa para su derogatoria. Esta Corte ha sido consistente con este criterio al no haber aplicado en el contexto actual el mencionado artículo 140 de la Constitución que prohíbe la tramitación simultánea de varios proyectos de ley de urgencia económica, a pesar de que el presidente de la República presentó de forma simultánea tanto los proyectos materia de los dictámenes 1-23-UE/23 y 2-23-UE/23 como los de los dictámenes 3-23-UE/23 y 4-23-UE/23.

⁹ En este contexto, entonces, no es aplicable el Dictamen 1-23-OP/23 (como se determinó en los dictámenes 1-23-UE/23, 2-23-UE/23, 3-23-UE/23 y 4-23-UE/23) que se refiere a la potestad de emitir normas en el marco del artículo 140 de la Constitución y no en la situación regulada en el artículo 148 de la Constitución.

15. Finalmente, se debe señalar que el presidente de la República debe ejercer la facultad extraordinaria prevista en el artículo 148 de la Constitución con extrema prudencia, exclusivamente para atender circunstancias urgentes de carácter económico. Esta facultad no le permite implementar un nuevo modelo económico a través de proyectos con impactos permanentes en todo el sistema jurídico durante un periodo de transición, proyectos que en número y complejidad deben permitir que la Corte pueda ejercer su rol de control preventivo de forma oportuna, es decir, antes de la instalación de la Asamblea Nacional resultante de las elecciones anticipadas.

1.3. Sobre el rol de la Corte Constitucional en relación con los decretos-leyes de urgencia económica expedidos por el presidente de la República al amparo del artículo 148 de la Constitución

16. Cabe recordar que el rol de esta Corte en el procedimiento de aprobación de este tipo de decretos-leyes se refiere, exclusivamente, a controlar su constitucionalidad. Esto implica que la Corte no ejerce el papel de colegislador ni sustituye a la Asamblea Nacional, pues no es un actor político ni de representación popular (de hecho, en términos generales, la Corte no ejerce otras competencias de la Asamblea Nacional mientras esta última se halla disuelta, por ejemplo, la de conocer la decisión del presidente de la República de ausentarse del país).¹⁰ En definitiva, la actuación jurisdiccional de la Corte no suple la deliberación democrática que se realiza ante los órganos de la Función Legislativa.

2. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. Los proyectos de decreto-ley emitidos en el contexto de disolución de la Asamblea Nacional son objeto de un control de constitucionalidad previo a su emisión. En estos casos, no existe una parte natural que acuse al proyecto de decreto-ley de violar una norma de la Constitución y desarrolle argumentos al respecto. Por tanto, conforme ha establecido la Corte, corresponde determinar directamente aquellos asuntos que, bajo un análisis preliminar, plantean de manera manifiesta o evidente potenciales contradicciones con la Constitución.

¹⁰ Esta competencia de la Asamblea Nacional no puede ser asumida por la Corte Constitucional. Así se lo comunicó el presidente de la Corte al presidente de la República mediante oficio CC-PC-2023-1031, de 23 de mayo de 2023, como respuesta ante la primera comunicación de este último relativa a su decisión de ausentarse del país. A pesar de ello, en varias ocasiones, el presidente ha insistido en comunicarle a la Corte cuando se ausenta del país.

- 18.** Como ya indicamos, consideramos que, además de aquellos asuntos abordados en el dictamen 5-23-UE/23, es necesario analizar si el presidente de la República excedió la facultad prevista en el artículo 148 de la Constitución para emitir decretos-ley en materia económica urgente. Por tanto, el problema general que abordaremos en este voto es el siguiente: ¿El Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas es compatible con el artículo 148 de la Constitución por tratar sobre materia económica y ser urgente?
- 19.** La jurisprudencia de la Corte ha establecido que, conforme al artículo 148, un decreto-ley debe regular materia económica y ser urgente. Para ser urgente, este debe: **(i)** enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata; **(ii)** incluir medidas que guarden una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes; y, **(iii)** surtir efectos inmediatos, en el sentido de que su adopción no pueda esperar a la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional.¹¹
- 20.** A partir de lo anterior, para determinar si el Proyecto de Decreto-Ley es compatible con el artículo 148 de la Constitución, consideramos necesario abordar las siguientes cuestiones:
- 20.1.** ¿El Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas regula materia económica?
- 20.2.** ¿El Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas pretende enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata?
- 20.3.** ¿Las medidas propuestas por el Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas guardan una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes?

¹¹ CCE, dictámenes 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023; 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023; 3-23-UE/23, 28 de julio de 2023.

- 20.4.** ¿Las medidas propuestas en el Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas surtirían efectos inmediatos, por lo que su adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional?

3. Resolución de los problemas jurídicos

3.1. ¿El Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas regula materia económica?

- 21.** El presidente indica que la extensión del tiempo de vigencia del impuesto a las botellas plásticas persigue como fin “disminuir la contaminación ambiental y estimular el proceso de reciclaje a través de la aplicación de un impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables”.
- 22.** Afirma que el impuesto redimible es de carácter extrafiscal, debido a que no guarda una finalidad eminentemente recaudatoria. Al contrario, procura la redistribución de sus ingresos entre las personas naturales y jurídicas que dependen de la economía circular inclusiva asociada al reciclaje de las botellas plásticas de un solo uso. Según la Presidencia, el mantenimiento del tributo también persigue un objetivo ambiental. Se orienta hacia la promoción de una cultura del reciclaje como un mecanismo para contribuir a la disminución de la contaminación plástica y acumulación de residuos.
- 23.** La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que, entre otras razones, un proyecto de decreto-ley regula materia económica si sus objetivos y contenido están alineados con los objetivos de la política económica que constan en el artículo 284 de la Constitución.¹²
- 24.** Al tratarse de la creación de un impuesto, consideramos que el contenido del proyecto de decreto-ley debe entenderse de carácter tributario. El impuesto redimible a las botellas plásticas de un solo uso busca disminuir la contaminación ambiental y estimular el proceso de reciclaje, así como democratizar los factores de producción conforme al artículo 334 numeral 1 de la Constitución, por lo que su implementación es conforme a los objetivos constitucionalmente previstos para la política fiscal y tributaria. Sobre lo primero, es acorde al artículo 285 numeral 3 de la Constitución al generar incentivos “para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente

¹² CCE, dictámenes 3-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 78 y 4-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 80.

aceptables”. Sobre lo segundo, conforme el artículo 300 de la Constitución, la política tributaria promoverá conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

25. Finalmente, el objeto y contenido del Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas se alinea con dos objetivos de la política económica establecidos en el artículo 284 de la Constitución, “8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes” y, además, permite “9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable”. Así, la Presidencia ha indicado que la creación de este impuesto guarda relación con la protección del acceso a fuentes de trabajo de las personas consideradas recicladoras de base, considerados parte de la economía circular conforme a la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva.
26. En definitiva, el contenido del proyecto de decreto-ley se alinea con los objetivos de la política económica establecidos por la Constitución y, por este motivo, entendemos que regula materia económica.

3.2. ¿El Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas pretende enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata?

27. Como se ha mencionado, para verificar el cumplimiento del requisito de urgencia económica contenido en el artículo 148 de la Constitución, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el Proyecto de Decreto-Ley debe dirigirse a enfrentar una circunstancia apremiante que requiera una actuación inmediata del Estado y que, por tanto, no pueda esperar hasta la reinstalación de la Asamblea Nacional.
28. En el presente caso, la exposición de motivos del Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas menciona que la Corte Constitucional en la sentencia 58-11-IN/22 declaró la inconstitucionalidad formal de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado que contenía el impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables. Asimismo, menciona que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad fueron diferidos hasta el final del ejercicio fiscal 2023 (31 de diciembre de 2023) a fin de que se puedan realizar las reformas legislativas necesarias que suplan los vacíos normativos.

29. No obstante, conforme a la Presidencia, la actual situación de disolución de la Asamblea Nacional impediría que el órgano legislativo pueda conocer y aprobar una reforma legislativa que contenga el impuesto mencionado. Así, la exposición de motivos del Decreto-Ley menciona que “es claro que la actual situación política del país, una vez que se decretó la disolución de la Asamblea Nacional, hace imposible que la función legislativa pueda conocer, debatir y aprobar este decreto-ley, antes de la fecha dispuesta por la misma Corte Constitucional”.
30. Por ello, el Proyecto de Decreto-Ley afirma que “es imperante y pertinente que la propuesta de decreto-ley entorno [sic] a la operatividad del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas sea tramitado antes de la finalización del año fiscal 2023”, puesto que ello “permitirá garantizar la continuidad y efectividad de este mecanismo de protección ambiental, asegurando la seguridad jurídica y evitando vacíos normativos en materia impositiva”.
31. De este modo, se observa que la circunstancia apremiante que el Proyecto de Decreto-Ley pretende atender es la falta de continuidad del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas provocada por (i) la expulsión de este impuesto del ordenamiento jurídico una vez que finalice el ejercicio fiscal 2023, conforme a los efectos diferidos de la sentencia 58-11-IN/22; y, (ii) la imposibilidad del órgano legislativo de tramitar las reformas necesarias durante su periodo de disolución.
32. Al respecto, el 12 de enero de 2022, la sentencia 58-11-IN/22 declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Fomento Ambiental al incumplir el requisito de unidad de materia previsto en el artículo 136 de la Constitución. No obstante, la referida sentencia estableció que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad sean diferidos hasta el final del ejercicio fiscal 2023, pues su inmediata inconstitucionalidad provocaría un importante vacío normativo, afectaría a la seguridad jurídica y generaría consecuencias severas a la economía y a “las múltiples políticas públicas que se orientan a hacer efectivas la plena vigencia de los derechos constitucionales y que constituyen parte fundamental de su garantía”.
33. En virtud de lo anterior, la sentencia 58-11-IN/22 estableció lo siguiente:

[R]esulta imprescindible diferir los efectos de la presente sentencia *para que los órganos colegisladores tengan el tiempo necesario para tramitar las normas que sean necesarias*

para cubrir el vacío normativo en base a las necesidades institucionales del país y que sean respetuosas de la Constitución. Para ello, esta Corte determina que pese a la inconstitucionalidad formal de la Ley de Fomento Ambiental, conforme al artículo 95 de la LOGJCC en concordancia con el artículo 11 del Código Tributario, esta permanecerá vigente hasta el final del ejercicio fiscal 2023, esto es hasta el 31 de diciembre de 2023 [...].

34. Así, es claro que el impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables contenido en la Ley de Fomento Ambiental será expulsado del ordenamiento jurídico el 31 de diciembre de 2023. A su vez, es público y notorio que la Asamblea Nacional se encuentra disuelta desde el Decreto 741 de 17 de mayo de 2023 emitido por el presidente de la República y que en la actualidad no existe un órgano legislativo que pueda aprobar un proyecto de ley que contenga el impuesto mencionado.
35. Por lo que, ante la confluencia de ambos factores, se observa que efectivamente el impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables se encuentra forzado a desaparecer del ordenamiento y que en este contexto podría ser apremiante emprender acciones legislativas para impedirlo.
36. Como se ha señalado, el impuesto a las botellas plásticas persigue una finalidad extrafiscal que incentiva el reciclaje y la disminución de la contaminación plástica y la acumulación de residuos. En tal sentido, durante los 10 años que ya ha estado vigente este impuesto se han recuperado más de *12 mil millones de botellas PET*, lo cual conforme al Ministerio de Finanzas ha generado efectos positivos para el ambiente, los recicladores que obtienen una retribución económica y los municipios que evitan que los residuos lleguen a los sitios de disposición final.¹³
37. Así, se observa que la falta de continuidad del impuesto redimible produciría un vacío normativo que tendría una fuerte incidencia en la situación de más de 20 mil personas recicladoras, quienes se verían afectadas en la retribución económica de su actividad y que requieren particular protección por su condición socioeconómica y el deber del Estado de erradicar la pobreza conforme al artículo 3 de la Constitución.¹⁴

¹³ Ministerio de Finanzas, oficio MEF-VGF-2023-0267-O, 18 de agosto de 2023.

¹⁴ El informe de sustento para la implementación del decreto-ley del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Inclusión Económica y Social, y Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, de 13 de julio de 2023, indica que en el Ecuador existen 20 mil personas dedicadas al reciclaje, de las cuales, en la sierra, el 70% son mujeres, el 90% no accede a seguro social y su ingreso promedio mensual es de USD \$ 218.

- 38.** Además, de la información presentada por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca y otras entidades públicas en esta causa,¹⁵ se evidencia que previo a la disolución de la Asamblea Nacional se ha realizado un conjunto de actos conducentes a intentar preservar el referido impuesto. No obstante, dada la ausencia del órgano legislativo, actualmente no es posible que estas culminen en la tramitación de un proyecto de ley por la vía legislativa ordinaria.
- 39.** En consecuencia, consideramos que la desaparición del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas efectivamente constituye una circunstancia apremiante que plausiblemente requiere una respuesta inmediata.

¹⁵ El Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca remitió a este Organismo un Informe de Actividades para Propuesta de Ley de Proyecto IRBP, en el cual se detalla acciones tomadas por las distintas carteras de Estado previo a la elaboración de decreto-ley. De forma sintetizada, se tiene lo siguiente:

- 3 de marzo de 2023: reunión entre el MAATE y MPCEIP en el cual se elaboró una hoja de ruta para mantener la vigencia del IRBP y se presentó 3 propuesta de ley.
- 13 de marzo de 2023: MPCEIP envió una propuesta de IRBP como insumo para continuidad del desarrollo de la propuesta técnica actualizada.
- 20 de marzo de 2023: reunión entre MAATE y la Red Nacional de Recicladores del Ecuador (“RENAREC”).
- 22 de marzo de 2023: reunión entre el MAATE y el SRI con el objetivo de definir mecanismo sobre el cual se trabajará en futuro para la continuidad del IRBP.
- 14 de abril de 2023: reunión entre el MAATE, SRI y el MIES para revisar el articulado de la nueva propuesta de Ley, así como las propuestas de actores privados y sociedad civil.
- 17 de abril de 2023: MAATE puso en conocimiento a las distintas instituciones públicas la hoja de ruta elaborada para la recepción de observaciones.
- 5 de mayo de 2023: reunión entre MAATE, SRI, MIES Y MPCEIP, con el objetivo realizar los preparativos para convocar y llevar a cabo mesas de trabajo con actores de academia, sociedad civil, industria y representantes de las y los recicladores base.
- 11 de mayo de 2023: MAATE realizó la primera convocatoria a las mesas técnicas en torno a la propuesta de Ley del Impuesto Redimible a las botellas Plásticas de PET.
- 18 de mayo de 2023: mesas técnicas organizadas en torno a la propuesta de Ley del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas de PET en coordinación del SRI, MPCEIP, MEF, MIES y MAATE, las cuales tuvo la participación de 35 asistentes.
- 29 de mayo de 2023: reunión virtual con las distintas instituciones involucradas para la definición de los siguientes pasos a seguir en el procedimiento de promulgación de ley.
- 29 de junio de 2023: MAATE envió el decreto-ley de creación del impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables subsanado y revisado por el departamento jurídico.
- 13 de julio de 2023: se suscribió el informe técnico interinstitucional por el gerente del proyecto GRECI del MAATE, la coordinadora general de estudios y datos de inclusión del MIEES y el director de desarrollo de industrias básicas del MPCEIP.
- 28 de julio de 2023: MAATE envió la propuesta “DECRETO LEY DE CREACIÓN DEL IMPUESTO REDIMIBLE A LAS BOTELLAS PLÁSTICAS NO RETORNABLES” a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República.

3.3. ¿Las medidas propuestas por el Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas guardan una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes?

40. Una vez establecidas las circunstancias apremiantes se debe examinar si las medidas que se plantean en el proyecto de decreto están plausiblemente relacionadas con dichas circunstancias. Además, se debe verificar si las mencionadas medidas están limitadas exclusivamente a dichas circunstancias.
41. En relación al primer asunto, se verifica que, efectivamente, las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley atienden a la circunstancia apremiante previamente identificada, es decir, a la desaparición de un impuesto que tiene un importante impacto social y ambiental. Esto es evidente pues el impuesto que dejaría de regir es el redimible a las botellas plásticas no retornables que fue creado en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, mientras que el proyecto de decreto-ley precisamente crea este mismo impuesto.
42. Por esta conclusión, ahora corresponde verificar si la mencionada medida —la creación del impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables— está limitada exclusivamente a la circunstancia apremiante invocada por el presidente de la República —cubrir la desaparición del mencionado impuesto—. Esto solo ocurriría si el nuevo régimen es equivalente, *mutatis mutandis*, al que dejará de regir, pues, en caso contrario, la medida tendría un alcance mayor e incumpliría este subrequisito.
43. Por lo dicho, corresponde verificar si la regulación de ambos impuestos (el que perderá vigencia de forma inminente y el que se propone en el proyecto de decreto-ley) es o no equivalente. Al comparar dichos regímenes se concluye que son sustancialmente equivalentes, excepto, principalmente, por las siguientes características incluidas en el proyecto de decreto-ley: (1) se especifica que, en el caso de importaciones, el hecho generador se produce por la desaduanización de las botellas bajo el régimen de consumo, mientras que en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado solo se refería a su desaduanización, sin mencionar a ningún régimen; (2) se limita la devolución a favor de los recicladores transformadores certificados, en tanto que en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado solo se afirmaba que el impuesto “se devolverá en su totalidad a quien recolecte, entregue y retorne las

botellas”; y, (3) la tarifa se fija en un valor de dos centavos por botella, mientras que actualmente dicha tarifa es de “hasta” dos centavos.

44. Las variaciones mencionadas en el párrafo anterior no permiten concluir que el régimen del impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables resultante del decreto-ley no sería, *mutatis mutandi*, equivalente al que actualmente se encuentra vigente. Por lo tanto, la medida incluida en el proyecto de decreto-ley está limitada exclusivamente a la circunstancia apremiante que justifica su emisión, por lo que se verifica el cumplimiento del subrequisito examinado en esta sección.

3.4. ¿Las medidas propuestas en el Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas surtirían efectos inmediatos, por lo que su adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional?

45. Finalmente, para que el Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas respete el artículo 148 de la Constitución, sus medidas deben tener un efecto económico inmediato que evidencie que su adopción no pueda esperar hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional.¹⁶
46. Como se indicó previamente, el presidente sostiene que la urgencia de emitir el decreto-ley viene dada por los efectos diferidos establecidos en la sentencia 58-11-IN/22 de la Corte Constitucional. El presidente resalta que, en esta decisión, la Corte declaró la inconstitucionalidad formal de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, pero difirió los efectos de dicha declaratoria hasta el 31 de diciembre de 2023.
47. El ejecutivo afirma que “es imperante y pertinente que la propuesta de decreto-ley entorno [sic] a la operatividad del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas sea tramitado antes de la finalización del año fiscal 2023, lo que permitirá garantizar la continuidad y efectividad de este mecanismo de protección ambiental, asegurando la seguridad jurídica y evitando vacíos normativos en materia impositiva.” Además, para la presidencia, la actual situación política del país, generada por la disolución de la

¹⁶ CCE, dictámenes 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 87; y, 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 78.

Asamblea Nacional, “hace imposible que la función legislativa pueda conocer, debatir y aprobar este decreto-ley, antes de la fecha dispuesta por la misma Corte Constitucional”.

- 48.** Para verificar el cumplimiento de este requisito, observamos que la disposición final del Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas indica que entraría en vigencia con posterioridad al dictamen de la Corte, entendiéndose con la publicación del Decreto-Ley definitivo en el Registro Oficial.¹⁷ Así, de ser promulgado, el Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas comenzaría a generar obligaciones y beneficios para el segmento poblacional al que está dirigido y para la sociedad en general. Por lo tanto, este sí genera efectos inmediatos.
- 49.** Adicionalmente, la emisión del decreto-ley no puede esperar a la instalación de la nueva Asamblea Nacional por dos motivos. Por un lado, el impuesto actual a las botellas plásticas expirará el 31 de diciembre de 2023, por el diferimiento de los efectos de la inconstitucionalidad formal de la Ley de Fomento Ambiental ordenado en la sentencia 58-11-IN/22.¹⁸
- 50.** Por otro lado, no existirá el tiempo suficiente para que el nuevo órgano legislativo que deberá instalarse pueda tramitar un proyecto de ley que extienda la vigencia de este impuesto antes del fenecimiento del plazo otorgado por la sentencia. Esto, como consecuencia del tiempo adicional que se requerirá para la instalación de la nueva Asamblea Nacional, como resultado de la declaratoria de nulidad de las elecciones en el exterior realizada por la Junta Electoral Especial del Exterior del Consejo Nacional Electoral el 25 de agosto de 2023.¹⁹ En atención a los tiempos legales previstos para el trámite legislativo ordinario, es claro que el órgano legislativo no podría completar una iniciativa legislativa para cumplir este propósito antes de la expiración del impuesto el 31 de diciembre de 2023, ni siquiera a través del trámite económico urgente previsto en el artículo 140 de la Constitución.

¹⁷ “DISPOSICIÓN FINAL.- El presente Decreto-Ley entrará en vigor una vez que la Corte Constitucional haya emitido el correspondiente Dictamen Favorable”.

¹⁸ CCE, sentencia 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, decisorio b.

¹⁹ En la Resolución PLE-JPEE-1-25-8-2023-APE de 25 de agosto de 2023, el Pleno de la Junta Especial del Exterior, resolvió: “(...) Declarar la nulidad de las votaciones en las circunscripciones especiales del exterior de Europa, Asia Oceanía; Latinoamérica, el Caribe, África; Canadá y Estados Unidos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 143 numeral 3 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (...)”. Mediante sentencia emitida el 10 de septiembre de 2023 en la causa 234-2023-TCE, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral negó el recurso subjetivo planteado en contra de dicha resolución.

- 51.** En la sentencia 58-11-IN/22, la Corte difirió los efectos de la inconstitucionalidad formal para dar a los órganos colegisladores el tiempo necesario para tramitar las normas que consideren necesarias para cubrir el vacío normativo.²⁰ En atención a lo expresado en los párrafos precedentes, la prolongada ausencia del órgano legislativo, situación imprevista generada por la declaratoria de nulidad de las elecciones en el exterior, impide que este pueda contar con el tiempo suficiente para realizar esta determinación y promover aquellas medidas que considere necesarias para cubrir el vacío normativo en base a las necesidades institucionales del país.
- 52.** Además, la necesidad de diferir los efectos se fundamentó, entre otros motivos, en que su expulsión generaría un impacto directo a un número de políticas públicas orientadas a hacer efectivos los derechos constitucionales.²¹ En este caso, la expiración del impuesto a las botellas plásticas sin un mecanismo que pueda reemplazarlo podría afectar a las políticas públicas relativas a la protección del derecho a un ambiente sano, así como a las personas recicladoras, quienes se encuentran en situación de riesgo por su condición generalizada de pobreza.
- 53.** Por estos motivos, consideramos que las medidas contenidas en el Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas generan efectos económicos inmediatos que no pueden esperar a la instalación de la nueva Asamblea Nacional.

4. Conclusiones

- 54.** En definitiva, el proyecto de decreto-ley respeta el artículo 148 al regular materia económica y ser urgente por enfrentar circunstancias apremiantes que requieren una respuesta inmediata, incluir medidas que guardan una relación de conexidad plausible y surtir efectos inmediatos.
- 55.** Reiterando que a la Corte Constitucional no le corresponde evaluar la conveniencia del proyecto de decreto-ley, en el análisis preliminar que corresponde a este tipo de control preventivo, no encontramos otras incompatibilidades manifiestas o evidentes con la Constitución que merezcan un análisis por parte de la Corte. Lo anterior no obstruye el

²⁰ CCE, sentencia 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 95.

²¹ CCE, sentencia 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 94.

control posterior al decreto-ley, que se activa con la presentación de una acción pública de inconstitucionalidad, ni el control político de la Asamblea Nacional establecido en el artículo 148 de la Constitución.

- 56.** Por estos motivos, consideramos que corresponde emitir dictamen favorable al Proyecto de Decreto-Ley de Urgencia Económica de Creación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables. Al emitirse dictamen favorable, este debe regresar al presidente de la República para que, si considera pertinente, emita el decreto-ley correspondiente y lo envíe para su publicación en el Registro Oficial. Para ser inmediatos, los efectos del Decreto-Ley deberán empezar a regir desde su publicación.
- 57.** Finalmente, coincidimos con el dictamen en que es necesario que la Corte Constitucional abra la fase de seguimiento de la sentencia 58-11-IN/22, dada la necesidad apremiante generada por la expiración de los efectos diferidos de esta sentencia –que ocurrirá el 31 de diciembre de 2023– y la tardanza en la instalación del órgano legislativo que le impedirá aprobar una iniciativa legislativa con anterioridad a esa fecha. En estas circunstancias, la apertura de la fase de seguimiento resulta necesaria para evaluar la necesidad de modificar la fecha en la que concluye el diferimiento a la inconstitucionalidad formal de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, para así evitar generar un vacío normativo grave en materia impositiva antes de que el nuevo órgano legislativo tenga el tiempo suficiente para tomar las decisiones que considere adecuadas al respecto.

KARLA
ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES
Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2023.09.19
10:06:31 -05'00'



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET
Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.09.19
11:29:03 -05'00'

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

HILDA
TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

RICHARD
OMAR
ORTIZ
ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.09.19
11:57:04 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de las Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, anunciado en el dictamen de la causa 5-23-UE, fue presentado en Secretaría General el 18 de septiembre de 2023, mediante correo electrónico a las 16:21; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

523UE-5da8b

**Caso Nro. 5-23-UE**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día lunes dieciocho de septiembre de dos mil veintitrés y el voto concurrente conjunto los días lunes dieciocho y martes diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés, 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 120-21-IS/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 06 de septiembre de 2023

CASO 120-21-IS

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

SENTENCIA 120-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la demanda de acción de incumplimiento al verificar que dentro del procedimiento de ejecución se declaró previamente el archivo de la causa, sin que exista ninguna impugnación por parte de los sujetos procesales de esa providencia.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción de protección

1. El 9 de diciembre de 2020, Wilson Rodolfo Armijos Idrovo (“**Wilson Armijos**”, “**actor**” o “**actor en el proceso de origen**”) por sus propios y personales derechos, presentó una acción de protección con medida cautelar conjunta en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Intercultural de Saraguro (“**GAD Saraguro**” o “**entidad demandada**”), debidamente representado por Andrés Fernando Muñoz Silva, en calidad de alcalde y en contra de Carlos Ramiro Bravo Prado, procurador síndico del GAD de Saraguro. En su demanda, el Wilson Armijos alegó la vulneración a sus derechos al trabajo, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación en virtud que la entidad demandada, de forma unilateral a través de la acción de personal 072-TH-2020, encargó al actor el puesto de “Técnico de Mediciones 1”, plaza laboral que incumple las exigencias legales en virtud de que el actor “no cuenta con un perfil idóneo para ejercer las funciones encargadas”. Por consiguiente, solicitó que, de forma inmediata se proceda a integrar al actor en el cargo de “Coordinador de Talento Humano”, cargo que venía ostentando hasta el 22 de septiembre de 2020, fecha de emisión de la acción de personal impugnada. El proceso fue identificado con el número 11313-2020-00537.
2. Mediante providencia de 18 de diciembre de 2020, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Saraguro, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”), calificó la demanda, señaló la fecha para la audiencia respectiva y rechazó las medidas cautelares solicitadas al verificar que “no se cumplen los requisitos para su configuración”.

3. El 14 de enero de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Saraguro, provincia de Loja, emitió sentencia y aceptó parcialmente la demanda.¹ El GAD de Saraguro, inconforme con la decisión, interpuso recurso de apelación.
4. El 29 de abril de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja rechazó el recurso de apelación planteado y consecuentemente, confirmó la sentencia de primera instancia.
5. Finalmente, el 26 de mayo de 2021, los representantes del GAD de Saraguro presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja. Esta petición fue inadmitida por la Corte Constitucional el 5 de agosto de 2021.²

1.2. De la etapa de ejecución ante la Unidad Judicial

6. Mediante providencia de 19 de mayo de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Saraguro, provincia de Loja (“**juez ejecutor**”), procedió a receptor el expediente y ordenó al GAD de Saraguro el cumplimiento de la sentencia de 14 de enero de 2021.
7. Mediante escritos de 31 de mayo de 2021 y 15 de junio de 2021 el actor en el proceso de origen solicitó el cumplimiento de la sentencia de 14 de enero de 2021.
8. El 17 de junio de 2021, el juez ejecutor dio respuesta a los escritos manifestados *supra*, en ellos, solicitó a la entidad demandada por última vez, informen si se ha cumplido el decisorio de la sentencia de 14 de enero de 2021.

¹ Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Saraguro, provincia de Loja, sentencia de 14 de enero de 2021. Caso 11313-2020-00537.

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, declara parcialmente con lugar, la acción de protección propuesta por parte de WILSON RODOLFO ARMIJOS IDROBO en contra del GAD Municipal Intercultural del cantón Saraguro, declarando la violación de sus derechos constitucionales en los principios de legalidad, seguridad jurídica e irrenunciabilidad de derechos, disponiendo que el GAD Municipal del cantón Saraguro en el plazo de 15 días asigne al accionante un cargo que conste en el manual de descripción y valoración de puestos de referida institución en el cual el requisito sea ser “Abogado de los tribunales de Justicia”, y que se encuentre actualmente vacante en referida institución, decisión que se toma todo por cuanto el GAD Municipal ha manifestado que no existe el cargo de “SECRETARIO DE COACTIVAS”.

² CCE, caso 1722-21-EP. Auto de la Tercera Sala de Admisión conformada por los jueces Agustín Grijalva Jiménez, Carmen Corral Ponce y Ramiro Avila Santamaría de 5 de agosto de 2021.

9. Mediante providencia de 30 de junio de 2021, el juez ejecutor, al verificar que la entidad accionada no informó sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional, impuso la multa diaria progresiva y compulsiva en contra de las autoridades del GAD de Saraguro. De la referida providencia, las autoridades del GAD de Saraguro interpusieron separadamente un recurso de apelación en contra del auto de 30 de junio de 2021.
10. El 24 de agosto de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("**Sala Provincial**") resolvió declarar improcedente el recurso de apelación planteado. Adicionalmente, estableció que los jueces constitucionales se encuentran facultados de utilizar todos los medios procesales que tienen en su alcance para lograr el cabal cumplimiento de las sentencias constitucionales.
11. Respecto a la providencia de 24 de agosto de 2021, las autoridades del GAD de Saraguro interpusieron recurso de horizontal de aclaración y ampliación ante la Sala Provincial, petición que fue rechazada el 7 de septiembre de 2021 al ser improcedente.
12. El 12 de octubre de 2021 y 20 de octubre de 2021, Wilson Armijos requirió nuevamente al juez ejecutor el cumplimiento de la sentencia de 14 de enero de 2021. Adicionalmente, en el escrito de 20 de octubre de 2021, el actor del proceso de origen interpuso ante el juez ejecutor una acción de incumplimiento de sentencia, por lo que solicitó que el expediente sea remitido a la Corte Constitucional con su respectivo informe de descargo.
13. El 28 de octubre de 2021 el juez ejecutor, en cumplimiento de la solicitud planteada por Wilson Armijos el 20 de octubre de 2021 y al verificar que hasta esa fecha no se ha cumplido la sentencia de 14 de enero de 2021, dispuso lo siguiente:

1.- Remítase el expediente a la Corte Constitucional, con la finalidad de que los demandados cumplan a satisfacción lo dispuesto en el auto de fecha 17 de junio de 2021 o en su defecto cumpla la sentencia de fecha 14 de enero de 2021 que fue dictada oralmente el día 30 de diciembre de 2020, lo que se dispone de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 164 de la LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL que determina: "2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía (sic) judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud." 2.- Remítase copia del expediente a la Señora Directora del Consejo de la Judicatura con la finalidad de que inicie el trámite coactivo en contra de ANDRES FERNANDO MUÑOZ SILVA Alcalde del GAD Municipal del cantón Saraguro y CARLOS BRAVO PARDO Procurador Síndico del GAD Municipal

del Cantón Saraguro, por la multa impuesta por parte de esta autoridad, multa que ha comenzado a transcurrir desde el día 1 de julio de 2020 (sic).³

14. Conforme a la razón de 9 de noviembre de 2021, el juez ejecutor envió el expediente constitucional a esta Magistratura. Además, adjuntó su informe debidamente motivado sobre el desarrollo de la ejecución de la sentencia constitucional.

1.3. Del proceso de incumplimiento de sentencia

15. En virtud del sorteo electrónico efectuado el 22 de noviembre de 2021, fecha en la cual arribó el expediente constitucional a esta Magistratura, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quién avocó conocimiento de la causa mediante auto de 11 de julio de 2023. En este solicitó que las partes involucradas se pronuncien sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional. El proceso constitucional fue signado con el número 120-21-IS.
16. El 10 de agosto de 2023, el juez ejecutor se pronunció sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional y brindó respuesta a la petición de 11 de julio de 2023.

2. Competencia

17. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

18. El actor en el proceso de origen demanda el cumplimiento de la sentencia de 14 de enero de 2021, la cual en su parte resolutive dispuso:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, declara parcialmente con lugar, la acción de protección propuesta por parte de WILSON RODOLFO ARMIJOS IDROBO en contra del GAD Municipal Intercultural del cantón Saraguro, declarando la violación de sus derechos constitucionales en los principios de legalidad, seguridad jurídica e irrenunciabilidad de derechos, disponiendo que

³ Del expediente judicial se verifica que la imposición de la multa fue impuesta a través de providencia de 30 de junio de 2021, notificada el 1 de julio de 2021.

el GAD Municipal del cantón Saraguro en el plazo de 15 días asigne al accionante un cargo que conste en el manual de descripción y valoración de puestos de referida institución en el cual el requisito sea ser “Abogado de los tribunales de Justicia”, y que se encuentre actualmente vacante en referida institución, decisión que se toma todo por cuanto el GAD Municipal ha manifestado que no existe el cargo de “SECRETARIO DE COACTIVAS”.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del actor en el proceso de origen

19. Del escrito presentado ante el juez de ejecución (véase párr. 13 *supra*) se puede advertir que Wilson Armijos afirmó que el GAD de Saraguro ha incumplido con la sentencia de 14 de enero de 2021, ya que hasta esa fecha no se le ha otorgado un cargo acorde con su perfil de abogado. Asimismo, alega que el cargo asignado no cuenta con una certificación de partida presupuestaria, por lo que no tendría validez alguna. Al respecto sostiene lo siguiente:

(...) el GADMIS de Saraguro, a través de sus personeros, como Talento humano han hecho (sic) es desnaturalizar la sentencia, puesto que en ningún momento su autoridad mandó a crear cargo alguno (...), que el cargo que me asignan el 04 de febrero con vigencia 01 de enero de 2021, es un cargo, que no cuenta con sustento legal, al no contar con el requisito indispensable, como la certificación de partida presupuestaria, según el Art. 115 del Código Orgánico de planificación y Finanzas Publicas. Argumentos que le hago conocer, sobre los cuales insisto a su autoridad, para que se dé cumplimiento con el Art. 164, numeral dos, de la Ley Orgánica de garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...).

4.2. Informe de juez ejecutor de 28 de noviembre de 2021

20. En el informe de 28 de noviembre de 2021 el juez ejecutor Alex Damián Torres Robalino detalló todas las actuaciones procesales desarrolladas en la causa encaminada a la ejecución de la sentencia emitida en la acción de protección 11313-2020-00537. Al respecto, sostuvo que, a pesar de realizar diversas actuaciones para verificar el cumplimiento, “no existe posibilidad de saber a ciencia cierta si la sentencia fue o no cumplida, conforme queda constante en referido auto”. Por lo que, esa “autoridad, al considerar que la contumacia de los demandados impide determinar si la sentencia se encuentra o no cumplida y al existir petición concreta por parte del demandado para que se prosiga con la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales” dispuso la remisión del expediente a la Corte Constitucional.

4.3 Informe de juez ejecutor de 10 de agosto de 2023

21. El 10 de agosto de 2023, el juez ejecutor dió respuesta a la petición de 11 de julio de 2023 por esta Magistratura e informó el estado actual de la ejecución del proceso de la siguiente forma:

En atención al oficio número CC-JAL-2023-142, de fecha 11 de julio del 2023, remitido por la actuaría de la Corte Constitucional del Ecuador, y al auto de fecha 11 de julio del 2023, de la misma Corte Constitucional remito mi informe en calidad de Juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Saraguro, en los siguientes términos: Atendiendo el pedido de la parte accionante en su escrito ingresado en esta Unidad Judicial de fecha 20 de octubre del año 2021, este juzgador en auto de fecha 28 de octubre del año 2021, con fundamento en el Art. 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispuso se remita el expediente a la Corte Constitucional con la finalidad de que los demandados cumplan a satisfacción lo dispuesto en el auto de fecha 17 de junio del 2021 o en su defecto cumplan la sentencia de fecha 14 de enero del 2021, remitiéndose todo el proceso de Acción de Protección a la referida Institución, conforme consta en la razón sentada por lo que el señor secretario de este despacho de fecha 9 de noviembre del año 2021, debiendo indicar que el accionante Wilson Rodolfo Armijos Idrobo, en su escrito de fecha 9 de mayo del año 2023, hace conocer a este juzgador que la institución accionada ha cumplido con la sentencia constitucional, por lo que en auto de fecha 22 de mayo del año 2023, esta autoridad procedió al archivo de la presente causa dejando sin efecto cualquier medida cautelar dispuesta en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Saraguro y sus representantes.

4.4 Informe del GAD de Saraguro

22. El 30 de agosto de 2023, el GAD de Saraguro presentó su informe debidamente motivado respecto al cumplimiento de la sentencia de 14 de enero de 2021, cuya parte pertinente sostiene:

Adjunto al presente se dignará encontrar 54 fojas útiles con lo que demostramos que las señaladas sentencias han sido cumplidas a cabalidad por la actual Administración Municipal del cantón Saraguro ya entera satisfacción del accionante el señor Wilson Rodolfo Armijos Idrobo. Por tanto, comedidamente solicitamos se digne disponer el archivo de la acción en virtud de solución por pago del conflicto entre las partes.

5. Cuestión Previa

23. De conformidad a los antecedentes expuestos, esta Corte considera prudente analizar el auto de archivo del proceso de origen. Además, valorará las razones presentadas por el juez de ejecución en su informe motivado respecto a la imposibilidad de su ejecución.
24. La LOGJCC en su artículo 163 establece que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción

de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. Además, los artículos 164 de la LOGJCC⁴ y 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional⁵ regulan el proceso de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales dictadas por los jueces de instancia. En las referidas normas se establece que la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales constituye una obligación de los jueces constitucionales de instancia, mismos que conocieron el proceso de origen. Por consiguiente, solo de forma subsidiaria,⁶ la Corte Constitucional puede asumir competencia para verificar el cumplimiento de las sentencias constitucionales a través de una acción de incumplimiento.

25. Adicionalmente, esta Magistratura ha resuelto que, si un auto de archivo es dictado dentro de la fase de ejecución de una sentencia constitucional y este no es impugnado oportunamente por cualquiera de las partes procesales, genera como consecuencia el impedimento de que la Corte Constitucional se pronuncie través de la acción de

⁴ LOGJCC,

Art. 164.- Trámite. - La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite:

1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.

2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.

3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia (...).

⁵ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional

Art. 96.- Procedencia. - La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando:

1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiese hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento.

2. Podrá presentar la demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional la persona que se considere afectada, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio, no lo hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se lo ha ejecutado integral o adecuadamente (...).

⁶ CCE, sentencia 1401-17-EP/21 de 27 de octubre de 2021, párr, 47; y, sentencia 46-17-IS/21 de 4 de agosto de 2021, párr.23.

incumplimiento y consecuentemente pueda verificar el cumplimiento de las medidas dictadas en una sentencia.⁷

26. No obstante, dicho impedimento no es absoluto. Al respecto, la jurisprudencia reciente de la Corte ha establecido que solo en casos excepcionales esta Magistratura puede pronunciarse sobre el fondo del caso cuando verifique la existencia de un auto de archivo o alguna providencia que determine el cumplimiento de sentencias constitucionales por parte del juez natural. Esto sería cuando exista una alegación relativa a un acto ulterior, que supongan el incumplimiento de la sentencia en los términos previstos en la LOGJCC.⁸
27. Con base en lo expuesto, esta Corte procederá a analizar el supuesto concreto. Al respecto, se verifica que el Dr. Alex Damián Torres Robalino, juez de la Unidad Multicompetente con sede en el cantón Saraguro, informó que el proceso de origen se encuentra archivado en virtud del escrito presentado por el actor en el proceso de origen el 9 de mayo de 2023. El juez ejecutor textualmente sostiene en su informe motivado de 10 de agosto de 2023 que el señor “Wilson Rodolfo Armijos Idrobo, en su escrito de fecha 9 de mayo del año 2023, hace conocer a este juzgador que la institución accionada ha cumplido con la sentencia constitucional”. Esta conclusión también fue ratificada por el GAD de Saraguro, quién en su informe motivado de 30 de agosto de 2023, informó el cumplimiento de dichas medidas.⁹
28. Por este motivo, se constata que el proceso fue enviado al archivo pasivo de la Unidad Judicial sin que exista ninguna objeción por parte del actor. De este modo, esta Corte Constitucional concluye que la demanda es improcedente, al verificar que, dentro del proceso de origen, ya se emitió un auto de archivo de una sentencia constitucional en fase de ejecución. Por consiguiente, no le corresponde a esta Magistratura emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción.¹⁰
29. Por otro lado, conforme lo establecido en el párrafo 24 *supra*, la subsidiariedad de la acción de incumplimiento obliga a que los jueces de instancia realicen todos los mecanismos que tengan a su alcance, conforme el art. 21 de la LOGJCC, con el objetivo

⁷ CCE, sentencia 37-21-IS/23, de 24 de mayo de 2023, párr. 24 a 28. En similares términos, CCE, sentencia 60-19-IS/23 y acumulados, de 26 de abril de 2023, párrs. 27 a 29; y, sentencia 55-18-IS/23, de 19 de abril de 2023, párrs. 17 a 19.

⁸ CCE, sentencia 60-19-IS/23 y acumulados, de 26 de abril de 2023, párrs. 28.

⁹ Conforme consta en el sistema automatizado de trámites judiciales ecuatorianos (SATJE); así como en el informe motivado de 10 de agosto de 2023, el juez ejecutor procedió al archivo la causa 11313-2020-00537 y dejó sin efecto cualquier medida cautelar dispuesta en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Saraguro y sus representantes.

¹⁰ En similares términos. CCE, sentencia 37-21-IS/23, de 24 de mayo de 2023, párr. 31

de lograr la ejecución de las sentencias constitucionales, por cuanto constituyen el foro ordinario en la etapa de ejecución.¹¹ Adicionalmente, el artículo 164 de la LOGJCC obliga a que los jueces ejecutores, al momento de remitir el expediente constitucional a la Corte Constitucional dentro de una acción de incumplimiento, adjunten “un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada”.¹² Sobre este punto, esta Corte considera que dicha obligación fue infringida por parte del juez ejecutor, ya que únicamente describió las actuaciones realizadas en su informe motivado de 21 de noviembre de 2021, mas no justificó “que las medidas empleadas fueron insuficientes o ineficaces y, por lo tanto, habría resultado imposible la ejecución de la sentencia”.¹³

- 30.** Por consiguiente, la Corte llama la atención al juez ejecutor Alex Damián Torres Robalino, juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Saraguro, provincia de Loja, por remitir el expediente constitucional de forma inmediata ante el pedido realizado por el actor de la acción de protección, sin justificar en su informe motivado un impedimento en la ejecución que amerite el inicio de un nuevo proceso.¹⁴

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.

¹¹ Véase, CCE, sentencia 38-19-IS/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 38-48. En similares términos. CCE, sentencia de 18-20-IS/23 de 24 de mayo de 2023.

¹² Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, Suplemento del Registro Oficial 613, 22 de octubre 2015, art. 96:

Procedencia.- La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando: 1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento. 2. Podrá presentar la demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional la persona que se considere afectada, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio, no lo hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se lo ha ejecutado integral o adecuadamente. 3. La Corte Constitucional podrá iniciar, a petición de parte, una acción de incumplimiento respecto a sus propias sentencias o dictámenes.

¹³ CCE, sentencia 124-21-IS/23 de 02 de agosto de 2023, párr. 37.

¹⁴ CCE, sentencia 56-21-IS/23 de 24 de mayo de 2023, párr. 31.

2. *Llamar* la atención al juez Alex Damián Torres Robalino, juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Saraguro, provincia de Loja, por remitir el expediente constitucional de forma inmediata ante el pedido realizado por el actor de la acción de protección, sin justificar en su informe motivado un impedimento en la ejecución que amerite el inicio de un nuevo proceso.
3. *Disponer* la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
4. 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

12021IS-5d288



Caso Nro. 120-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes once de septiembre de dos mil veintitres, 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 841-18-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 06 de septiembre de 2023

CASO 841-18-EP

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

SENTENCIA 841-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de un proceso de acción de protección. Se concluye que no se vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación puesto que la sentencia impugnada cuenta con una motivación normativa suficiente.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de octubre de 2017, Verónica Obdulia Valencia Cantuña (“**accionante**”), presentó una acción de protección en contra de la Universidad Central del Ecuador, por haber emitido la Resolución Ad-Hoc G. S.O 11 número 056-2017.¹ El proceso fue signado con el número 17957-2017-00485.
2. El 12 de octubre de 2017, la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**la Unidad Judicial**”) negó la acción de protección por improcedente. La accionante interpuso recurso de apelación.²
3. El 17 de noviembre de 2017, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha declaró la nulidad del proceso constitucional³ a partir de la sentencia de

¹ Alega que en dicha resolución en la que la Comisión Académica de Grado Ad-Hoc en sesión de 12 de junio de 2017, resolvió dejar sin efecto toda su carrera universitaria como Odontóloga, por haberse detectado presuntas irregularidades en su historial académico, ya que habría cursado una cuarta matrícula en las asignaturas Anatomía, Biología Celular y Biofísica en el año 2008-2009, lo que generaba nulidad de su proceso académico. La accionante alegó vulnerados su derecho al debido proceso en la garantía de defensa, el derecho a la seguridad jurídica y a la educación.

² La accionante en su recurso manifestó que la Unidad Judicial no calificó la demanda, no notificó al legitimado pasivo, ni convocó a audiencia pública; por lo que, no permitió la práctica de la prueba y ni la presentación de alegatos.

³ La Corte Provincial determinó que el Juez *a quo* sin sustanciación alguna emitió la sentencia de 12 de octubre de 2017 vulnerando todo principio procesal y las garantías constitucionales del debido proceso y el derecho a la defensa. En el punto cuarto de su resolución determinó:

en otras palabras, el debido proceso en las acciones constitucionales implica el deber de notificar a la entidad o autoridad demandada o persona particular y señalar día y hora para la respectiva audiencia, ya que solo así se está precautelando el derecho a la defensa, a la seguridad jurídica y a

12 de octubre de 2017 y ordenó se remita el proceso al juez *a quo* para los fines legales pertinentes.

4. El 18 de diciembre de 2017, la Unidad Judicial avocó conocimiento de la causa.
5. El 04 de enero de 2018, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de defensa, los derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y a la educación de la accionante, por lo que, dejó sin efecto la Resolución Ad-Hoc. G. SO. 11 número 056-2017. Como reparación integral ordenó las disculpas públicas a la accionante por parte de la Universidad Central del Ecuador, por la violación de los derechos. La accionante solicitó la ampliación de la sentencia,⁴ pedido que fue negado mediante auto de 11 de enero de 2018. La parte accionada interpuso recurso de apelación.
6. El 14 de febrero de 2018, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada y confirmó la sentencia subida en grado.
7. El 07 de marzo de 2018, Fernando Sempertegui Ontaneda, en su calidad de rector de la Universidad Central del Ecuador (“**entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Provincial.
8. El 17 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción presentada; y, por sorteo efectuado el 06 de junio de 2018, la sustanciación correspondió al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
9. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 31 de julio de 2023, avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

la tutela judicial efectiva de los derechos; sin embargo en la especie, el Juez A quo sin seguir el ritual procesal básico dicta sentencia, lo que llama gravemente la atención de este Tribunal.

Por lo que, al verificar que se vulneró el debido proceso, el derecho a la defensa y la seguridad jurídica, la Corte Provincial declaró la nulidad del proceso a partir de la sentencia de 12 de octubre de 2017.

⁴ La recurrente solicitó, en el recurso de ampliación, que como consecuencia lógica de la declaratoria de dejar sin efecto la Resolución número Ad-Hoc G. S.O. 11 número 056-2017, la señorita Verónica Valencia Cantuña continúe con su proceso de titulación de la Facultad de Odontología de la Universidad Central del Ecuador.

2. Competencia

10. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

11. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76 numeral 7 literal l), principio de igualdad (artículos 11 y 66 numeral 4), principio de autonomía universitaria (artículo 355) y seguridad jurídica (artículo 82) garantizados en la CRE. Por lo que, solicita se acepte su acción, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se reparen integralmente sus derechos vulnerados.

12. De modo general, señala que:

la legitimada activa al haber irregularmente obtenido una cuarta matrícula, incumplió con los deberes y responsabilidades de los ecuatorianos, previstos en el Art. 83 de la Constitución, N° 1, al no acatar la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de la autoridad competente. Los Jueces equivocadamente al señalar que se ha violado el derecho a la Educación transgreden dicho principio y el de Autonomía Académica de la Universidad contemplado en el Art. 355 de la Constitución de la República del Ecuador.

13. Alega que la sentencia impugnada no está debidamente motivada ya que en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Agrega que la sentencia no cumple con los estándares de motivación respecto a la razonabilidad, lógica y comprensibilidad.
14. Afirma que el fallo no está motivado, pues los jueces de la Sala Provincial “al referirse a la supuesta vulneración al derecho al trabajo, transcriben normas generales del orden jurídico, sin explicar la pertinencia de aplicación a la relación jurídica, no se analiza de ninguna manera la transgresión de la Ley Orgánica de Educación Superior, del Estatuto Universitario (...)”.
15. Respecto de la seguridad jurídica señala que la Sala Provincial cae en un “error de apreciación” por cuanto la Universidad no es la persona que ha causado el daño, lo que ha realizado la entidad universitaria es la aplicación de una norma jurídica a “quien ha

incurrido en una falta al pretender continuar con el proceso de graduación habiendo obtenido cuarta matrícula”. Alega, por tanto, que la sentencia convalida una “infracción reglamentaria estudiantil -la obtención de cuarta matrícula-prohibida expresamente, y en esta forma atenta al principio constitucional de la seguridad jurídica”.

16. Indica que el artículo 61 de la Ley Superior, el artículo 207 del anterior Estatuto, y los artículos 1 y 3 del Reglamento para Terceras Matrículas de la Universidad Central, vigente a la fecha en que la estudiante presentó su acción, facultaban la matrícula por tercera vez en una misma materia por una sola vez. Asimismo, que el artículo 7 del Reglamento referido establece “que el estudiante puede solicitar, por una sola vez, la anulación de tercera matrícula, previa la debida justificación de no haber registrado calificaciones y asistencias”. Además, manifiesta que debe entenderse que, al facultarse la obtención de la tercera matrícula, implícitamente, se prohíbe la cuarta matrícula y el estudiante no puede culminar su carrera universitaria. Agrega que, en el caso concreto, la estudiante transgredió el artículo 7 del Reglamento.
17. Señala que la sentencia impugnada vulnera el principio de igualdad y no discriminación ya que “de aceptarse la equivocada apreciación de los jueces de instancia, se estaría violando este principio, ya que todos los estudiantes que tienen el derecho de acceder excepcionalmente hasta tercera matrícula, en el presente caso, ilegalmente, se acepta una cuarta matrícula”.
18. Señala que “la resolución de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha es inconstitucional porque viola el analizado principio de igualdad y significa un mal precedente jurisprudencial, atentatorio a la seguridad jurídica”.
19. Respecto del principio de autonomía universitaria académica, la entidad accionante manifiesta que la Sala Provincial inobservó la norma constitucional garantizada en el artículo 355 de la CRE.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

20. El 16 de agosto de 2023, la Dra. María Augusta Sánchez -en calidad de jueza provincial- remitió su informe de descargo. En este señaló que la sentencia “ha sido resuelta por el Tribunal de ese entonces apegada a los principios constitucionales, jurisprudencia, y normas vigentes, después de un minucioso análisis y valoración de hechos y pruebas, por lo que la misma se encuentra dictada conforme a derecho, en tal virtud Señora Magistrada vendrá a su conocimiento que la causa constitucional ha sido resuelta en legal y debida forma”.

4. Planteamiento del problema jurídico

21. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁵
22. De acuerdo a lo expuesto en el acápite anterior, la entidad accionante (párrafos 16 y 17 *supra*) alega la violación del derecho a la seguridad jurídica por un supuesto error de apreciación, por parte de la Sala Provincial, al convalidar una infracción reglamentaria (cuarta matrícula) que estaría prohibida por el ordenamiento jurídico. Al respecto, del análisis de los argumentos presentados se observa que la entidad accionante centra su argumento en su inconformidad con la decisión adoptada por la Sala Provincial, sin presentar una justificación jurídica respecto a la acción u omisión de la autoridad judicial accionada y la vulneración directa de este derecho. De modo que al carecer de un argumento completo no es posible establecer un problema jurídico para absolver el cargo y se descarta su análisis a la luz de la sentencia 1967-14-EP/20.
23. Además, la entidad accionante alega la vulneración de los principios de igualdad y no discriminación y el de autonomía universitaria (párrafos 18, 19 y 20 *supra*) por parte de la Sala Provincial. Esta Corte observa que dichas disposiciones *per se* no se refieren a derechos en particular que puedan ser reclamados ante esta Magistratura. En esa línea, como este Organismo Constitucional ha sostenido en ocasiones previas⁶ que, al no presentarse argumentos sobre vulneraciones vinculadas a derechos constitucionales puntuales, las normas señaladas y los argumentos conexos a ellas no pueden ser objeto de análisis vía acción extraordinaria de protección.
24. Finalmente, la entidad accionante alega que la sentencia impugnada habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación (párrafos 13 y 14 *supra*) ya que no se habrían enunciado las normas o principios jurídicos en que se funda y no se

⁵ De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 17 y 18.

⁶ CCE, sentencias 742-13-EP/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 29; 838-14-EP/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 17; 1914-16-EP/21, 10 de febrero de 2021, párr. 18; 3020-17-EP/23, 18 de enero de 2023, párr. 18.

explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. De modo que para responder este cargo la Corte analizará si la decisión judicial impugnada cuenta con una motivación suficiente a partir del siguiente problema jurídico: *¿La Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al configurarse una insuficiencia motivacional por no enunciar las normas o principios y explicar la pertinencia a la aplicación de los antecedentes de hecho?*

4.1. Resolución del problema jurídico:

¿La Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al configurarse una insuficiencia motivacional por no enunciar las normas o principios y explicar la pertinencia a la aplicación de los antecedentes de hecho?

25. El artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”.
26. Según la sentencia 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía,⁷ una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica:
- la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.
27. Esta Corte, también ha señalado que “el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa”, es decir, integrada por: (i) una fundamentación normativa suficiente; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente.⁸
28. De manera particular, en las garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha establecido que la motivación de las resoluciones adoptadas en este tipo de procesos debe incluir un análisis de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados.⁹ Así, en su jurisprudencia, la Corte ha reiterado que la motivación en garantías

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

⁹ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos:

[...] los jueces tienen las siguientes obligaciones:¹⁰ i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.¹¹

29. Como ya quedó establecido, la entidad accionante refiere que la sentencia impugnada vulneró esta garantía porque los jueces de la Sala Provincial no habrían enunciado las normas o principios en que fundamentaron su decisión ni explicaron la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso, sino que únicamente habrían transcrito los argumentos del juez de primera instancia; por lo que, corresponde a este Organismo verificar si la sentencia impugnada cuenta con una motivación suficiente.
30. De la revisión de la decisión impugnada se observa que la Sala Provincial, en los acápites tercero y cuarto de la sentencia, realizó un recuento de los fundamentos de hecho y derecho esgrimidos por las partes procesales. A continuación, en el acápite quinto la Sala Provincial establece que “el objeto de la acción constitucional que les ocupa es el amparo directo y eficaz de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos, de ahí la importancia del análisis de los hechos fácticos sometidos al análisis judicial”. A partir de lo cual, determina el siguiente problema jurídico: ¿Existe vulneración a algún derecho o garantía reconocida en la Constitución o en los Tratados Internacionales en el informe adoptado mediante oficio 065 SFO-17?
31. En el considerando sexto, la Sala Provincial señala que los jueces constitucionales tienen la obligación y el deber de analizar en los casos sometidos a su conocimiento si existen violaciones a derechos o garantías constitucionales, “para solamente una vez hecho dicho análisis, proceder con el análisis de los presupuestos de procedencia contemplados en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”, por tanto, determina que corresponde establecer y dilucidar si en la causa existió vulneración a un derecho o garantía reconocidos en la CRE en la resolución impugnada por la accionante y que emanó de las autoridades de la Universidad Central.

¹⁰ CCE, sentencia 098-SEP-CC, caso 1850-11-EP, 26 de noviembre de 2013.

¹¹ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

- 32.** En el acápite séptimo de la sentencia, la Sala Provincial citó la sentencia constitucional 001-16-PJO-CC, caso 0530-10-JP y los artículos 82, 26 y 76 numerales 1 y 7 literales a y b de la CRE. Posteriormente, en el acápite octavo determinó que, revisadas las actuaciones procesales en la diligencia de audiencia y los medios probatorios reproducidos por las partes litigantes en el proceso, se verifica que:

1.- La estudiante cursó la carrera hasta el punto de concluirla y estar preparando su graduación; 2.- en ese momento, la Universidad le comunica que toda su carrera sería nula, es decir no existiría por haberse contravenido una norma legal, que impide cursar cuarta matrícula; 3.- Para concluir que la accionante tuvo cuarta matrícula se realizó una investigación unilateral por parte de la Universidad, análisis que se realizó a los archivos de la Facultad de Odontología, concluyendo que existen alteraciones al kardex o historial de la accionante y que en efecto habría cursado cuarta matrícula, puesto que la anulación de la tercera matrícula que la actora dice solicitó no consta, tanto más, cuando si aparece en cambio registro de asistencia y de notas de las materias tomadas en tercera matrícula; 4.- Finalmente, con dichas investigación y conclusiones unilaterales se resuelve comunicar a la señorita Verónica Valencia Cantuña, que los 10 años de carrera, han quedado eliminados pues la carrera es nula por la transgresión a la normativa legal (sic).

- 33.** Finalmente, para determinar la existencia de la vulneración a los derechos constitucionales la Sala Provincial realizó las siguientes reflexiones:

En el supuesto de que la accionante hubiera tomado una cuarta matrícula, misma que, a sabiendas o no de la Universidad fue aceptada, la consecuencia de la infracción legal, ¿puede rebasar el ámbito de los derechos esenciales de la estudiante, es decir, se puede anular 10 años de estudios profesionales? La respuesta a la luz de los derechos humanos contemplados en la Constitución y en Instrumentos Internacionales es que NO, ya que hacerlo implica vulnerar no solo la seguridad jurídica, sino el derecho que tiene toda persona para acceder a la educación, escoger libremente el área en la que desea prepararse y así organizar su proyecto de vida en relación a su preparación, aspectos que de modo alguno pueden verse afectados por equivocaciones como las que se aprecian en este caso. De otro lado, la investigación que la Universidad realizó para llegar a determinar la existencia de la supuesta cuarta matrícula de Verónica Valencia Cantuña, fue un proceso al que no tuvo acceso la principal involucrada, esto es Verónica Valencia, no tuvo la oportunidad de defenderse, de contradecir y mucho menos de impugnar, por lo que aquel proceso ha vulnerado incluso los mínimos principios constitucionales referentes al debido proceso y al derecho a la defensa, en tal sentido es válida la acusación de la accionante, pues también aquellas vulneraciones tienen que ver directamente con su dignidad humana.

- 34.** Como consecuencia de lo descrito hasta aquí, la Sala Provincial determinó que, en el caso concreto, se vulneraron no solo los derechos a la seguridad jurídica, defensa y educación garantizados en la CRE sino también a su proyecto de vida. En consecuencia, rechazó el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada y confirmó la sentencia subida en grado.

35. A partir de lo transcrito, esta Corte verifica que la Sala Provincial sí consideró normas jurídicas para llegar a su decisión, específicamente los artículos 26, 76 numerales 1 y 7 literales a y b, 82 y 88 de la Constitución, además los artículos 40 y 42 de la LOGJCC, y que no se limitó a transcribirlas o enunciarlas, sino que su razonamiento contiene una explicación acerca de la pertinencia de su aplicación al caso concreto. Además, resolvió respecto de la existencia de vulneraciones a los derechos constitucionales alegados como fueron el debido proceso en la garantía de defensa, el derecho a la seguridad jurídica y a la educación.
36. Finalmente, esta Corte estima necesario expresar, nuevamente, que no se debe confundir el deber de los jueces de motivar *correctamente* sus resoluciones con la garantía constitucional de la motivación, en función de la que los jueces tienen que justificar *suficientemente* sus decisiones. Así, la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.¹² Por tanto, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho a la defensa.¹³
37. Por lo expuesto, se descarta la alegada vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación.

5. Decisión

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

1. Desestimar la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en el caso *841-18-EP*.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

¹³ CCE, sentencia 1118-18-EP/23, 8 de marzo de 2023, párr.20.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de septiembre de 2023, sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

084118EP-5d233



Caso Nro. 0841-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes once de septiembre de dos mil veintitrés, 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 3368-18-EP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M. 06 de septiembre de 2023

CASO 3368-18-EP

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

SENTENCIA 3368-18-EP/23

Resumen: En esta sentencia, la Corte analiza la conducta judicial de los jueces cuestionada mediante acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de apelación dentro de un proceso penal. La Corte identifica que la Sala de la Corte Provincial concedió un recurso de apelación que fue interpuesto en contra de una sentencia que, según el ordenamiento vigente a la época, no era susceptible de ser apelada y, por ello, encuentra una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de observancia del trámite propio de cada procedimiento. En consecuencia, la Corte acepta la acción, declara la nulidad del proceso a partir de la fecha de notificación de la sentencia de primer nivel y dispone el reenvío de la causa al Tribunal de origen, a efectos de que los sujetos procesales puedan activar los medios de impugnación correspondientes.

1. Antecedentes Procesales

1. El 17 de octubre de 2018, Nerio Elizandro Reyes Armijos y Simón Bolívar Reyes Armijos (los “**accionantes**”), presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación de 24 de septiembre de 2018, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**la Sala de Corte Nacional**”), y la sentencia de apelación dictada el 05 de junio de 2017 por la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**la Sala de Corte Provincial**”), dentro de un proceso penal. La acción extraordinaria de protección, cuyos antecedentes procesales se describen a continuación, fue signada con el 3368-18-EP.¹
2. El 01 de julio de 2016, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, mediante sentencia, ratificó el estado de inocencia de Nerio Elizandro

¹ El 18 de julio de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaria y Agustín Grijalva Jiménez y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, admitió a trámite la causa signada 3368-18-EP. El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes. El 24 de marzo de 2023, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz avocó conocimiento de la causa y solicitó a las autoridades judiciales accionadas el respectivo informe de descargo.

Reyes Armijos y Simón Bolívar Reyes Armijos, dentro del juicio penal seguido en contra de los prenombrados ciudadanos por el presunto delito de asesinato tipificado en el artículo 450 del Código Penal vigente a la fecha del cometimiento de la infracción, en el grado de tentativa.² Inconforme con este fallo, tanto la Fiscalía como José Asunción Reyes Armijos, en calidad de víctima, interpusieron los recursos de apelación.

3. El 05 de junio de 2017, la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, mediante sentencia, aceptó los recursos de apelación interpuestos y revocó la sentencia de primer nivel, declarando a los señores Nerio Elizandro Reyes Armijos y Simón Bolívar Reyes Armijos, autores en el grado de tentativa del delito de asesinato tipificado en el artículo 450 numerales 1 y 7 del Código Penal. En tal virtud, les impuso la pena de 10 años con 8 meses de reclusión mayor especial. De esta sentencia, los procesados en forma conjunta interpusieron el recurso de casación.
4. El 24 de septiembre de 2018, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia, declaró improcedente el recurso de casación interpuesto.³

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (**CRE**); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

² Los hechos juzgados habrían ocurrido el 01 de mayo de 2007. El 16 de junio de 2008, se llevó a cabo la audiencia de formulación de cargos, en donde Fiscalía inició la instrucción fiscal y se dictó orden de prisión preventiva en contra de los procesados. El 13 de febrero de 2009 se dictó auto de llamamiento a juicio en contra de los procesados en donde se ratificó la orden de prisión preventiva. El 09 de mayo de 2013 y el 15 de julio de 2015 la autoridad judicial dictó órdenes de captura en contra de los procesados. El 29 de marzo de 2016 los procesados fueron aprehendidos y puestos a órdenes de la autoridad competente. La causa fue signada con el número 11259-2008-0012.

³ Al respecto la Sala de la Corte Nacional concluyó que dentro de la sustanciación del proceso penal, "(...) es aplicable el derecho a la doble instancia, en virtud del principio de favorabilidad, por constituir un derecho humano reconocido constitucional y convencionalmente, y haber sido desarrollado tanto por la jurisprudencia interna, como por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En esa línea, la Sala de la Corte Nacional señaló que: (a) firmar que los jueces de segunda instancia violaron la ley por conocer y resolver un recurso no previsto en el ordenamiento jurídico (recurso de apelación), como lo hacen los casacionistas, constituye un planteamiento que carece de asidero jurídico, pues, conforme lo anotado, el recurso de apelación resulta ser una expresión del derecho a la doble instancia, y es aplicable al caso concreto por poseer el sustento constitucional y convencional.

3. Argumentos de las partes

a) Fundamentos y pretensión de los accionantes

6. Los accionantes pretenden que se declare la nulidad de las dos sentencias impugnadas por, "(...) haberse dictado con clara violación de la Constitución de la República y las normas del Código Penal y Código de Procedimiento Penal, aplicable al tiempo en que se cometió el presunto delito de tentativa de asesinato (...) y se confirme la sentencia emitida por el Tribunal de Garantías Penales de Loja". Es así que los accionantes afirman que, los jueces habrían realizado actos que no se encontraban previstos en la norma procesal, vulnerando el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 de la CRE); a ser juzgado por juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (art. 76.3 y 76.7.k de la CRE); y, a la motivación, (art. 76.7.l de la CRE).
7. En relación con la motivación, sostienen que esta garantía fue vulnerada al no determinarse en la sentencia de segundo nivel, "...los actos positivos o negativos que se atribuyen a cada uno de los procesados (...) no existe un análisis específico para establecer la participación de cada procesado (...) y de qué manera aquella se acopla a la conducta típica (juzgada)". Manifiestan que ello inobserva los artículos 11, 32, 42 y 302 del Código Penal, sin que a su juicio se haya probado la responsabilidad de los accionantes en el delito juzgado.
8. Añaden, la sentencia de segundo nivel contravino el artículo 16 inciso segundo del Código Penal, pues refieren que en esta sentencia "en forma equivocada" se indica que, "(...) el acto no logró consumarse por circunstancias ajenas a la voluntad de los procesados", sin justificación alguna, más aún cuando debía encasillarse en el delito de lesiones, acorde con los actos ejecutados en lugar de aplicar una pena sumamente gravosa y desproporcionada. Además, sostienen que también se contravino el numeral 5 del artículo 226.1 (sic) del Código de Procedimiento Penal ("CPP") al no aceptarse el acuerdo probatorio consistente en el parte policial informativo del policía Juan Cedeño Chung, quien a la fecha de la audiencia de juicio falleció, lo cual indican, vulnera la libertad probatoria.
9. En relación con la garantía a ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento prevista en el art. 76.3 de la CRE, los accionantes señalan que la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Loja no podía conocer un recurso de apelación en contra

de la sentencia ratificatoria de inocencia, dictada por el Tribunal de Garantías Penales con base en, "(...) normas procesales posteriores (reforma del CPP de marzo de 2009), no aplicables al caso otorgándose competencia (...) obligándonos de esta manera a litigar en un esquema procesal extraño y por ende violatorio de nuestros derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica", sin tener en cuenta lo que disponía la Disposición Transitoria Segunda del CPP.

10. Los accionantes agregan que la sentencia de apelación es ilegal e improcedente, sin que la Sala de la Corte Provincial tenga competencia para resolver el recurso de apelación, pues:

(...) en ninguna de las siete posibilidades de procedencia del recurso de apelación previstas en el art. 343 del CPP (aplicable al caso) se prevé la posibilidad de apelación de la sentencia absolutoria o condenatoria dicta por los Tribunales Penales, de tal manera que se produjo una clara e innegable violación de la ley. Por lo que la Sala en lugar de intentar convalidar tan grave error in procedendo debió declarar la improcedencia de dicho recurso de apelación, declarando la nulidad por violación del trámite procesal con posibilidad de influir en la decisión de la causa (como efectivamente ha influido en forma muy grave), desde el momento en que se concede el recurso de apelación... contradictoriamente se dio trámite a dicho recurso conforme a la normativa posterior previsto en el R. O. Sup. 544 de 9 de marzo de 2009.

11. Aquello, a juicio de los accionantes, habría producido la nulidad procesal insubsanable por violación de trámite, desde el momento en que se concedieron los recursos de apelación interpuestos por la Fiscalía y la víctima. Más aun cuando a partir de esa violación de procedimiento se revocó la sentencia absolutoria y en su lugar se dictó una sentencia condenatoria. Agregan que, por este motivo, interpusieron el recurso de casación, sin que se haya subsanado la violación de las garantías del debido proceso alegadas.

b) Contestación a la demanda por parte de la Sala de la Corte Provincial de Justicia y de la Sala de la Corte Nacional de Justicia

12. A pesar de haber sido debidamente notificados, los jueces accionados no presentaron su informe de descargo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

13. La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a

un derecho fundamental.⁴ No obstante, cuando la Corte no evidencie un argumento mínimamente completo, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.⁵

14. Si bien los accionantes alegan como vulnerados el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y a ser juzgado por juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, los cargos están relacionados con la acción judicial mediante la cual la Sala de la Corte Provincial concedió un recurso de apelación en contra de una sentencia que no era susceptible de ser apelada, conforme la norma procesal de aquella época. Aquello relaciona directamente la conducta judicial con la garantía del debido proceso de ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento, establecida en el artículo 76.3 de la CRE, dado que los accionantes alegan específicamente una vulneración en la tramitación del recurso de apelación, previsto en el art. 343 del CPP aplicable al caso, por lo que se plantea el siguiente problema jurídico:

a) ¿Los jueces de la Sala de la Corte Provincial, al conceder un recurso de apelación en contra de una sentencia que procesalmente no sería susceptible de ser apelada, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento?

15. Ahora bien, otra conducta judicial que se reprocha se relaciona con la garantía de la motivación. Los cargos expuestos en los párrafos 7 y 8 de esta sentencia, develan una pretensión de que esta Corte realice un examen de mérito,⁶ en relación con la presunta inocencia de los accionantes respecto al delito juzgado, así como con la falta de aplicación de normativa infra constitucional, lo que corresponde atender a los órganos de la justicia ordinaria y a los remedios procesales que el sistema jurídico prevé para la corrección legal y su posible enmienda.
16. Finalmente, respecto a la sentencia de casación, las alegaciones de los accionantes se limitan a señalar que la Sala de la Corte Nacional no subsanó la violación de las garantías

⁴ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11; CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

⁶ Respecto al control de mérito, la Corte Constitucional en la sentencia 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha dicho que solo cabe en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y únicamente en determinados supuestos. Lo cual no es el caso, al tratarse de un proceso penal.

del debido proceso que habrían ocurrido en segunda instancia, sin que existan cargos autónomos ni completos respecto a esta alegación.⁷

5. Resolución del problema jurídico

a) ¿La Sala de la Corte Provincial, al conceder un recurso de apelación en contra de una sentencia que no sería susceptible procesalmente de ser apelada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento?

17. En esta sección, la Corte sostendrá que los jueces de la Sala de la Corte Provincial vulneraron la garantía del debido proceso constitucional a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento, debido a que por acción aceptaron un recurso de apelación no previsto en la norma procesal e inobservaron el procedimiento del recurso de apelación previsto en el artículo 343 del CPP y siguientes aplicable al caso.
18. La Constitución, en la parte final del artículo 76.3, establece como garantía del debido proceso que, “sólo se podrá juzgar (...) con observancia del trámite propio de cada procedimiento”. El contenido de este derecho implica que “(...) el procedimiento de una persona, orientado a establecer responsabilidades de orden legal, debe ser conocido y resuelto por jueces y tribunales ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos”.⁸ Esta garantía asegura que las personas sometidas a procesos judiciales puedan ejercer su derecho a la defensa dentro de los parámetros procedimentales previstos por el legislador, por tanto, evita que se creen, supriman o modifiquen trámites en inobservancia expresa de lo previsto en el ordenamiento jurídico.
19. Para determinar la violación a la garantía del debido proceso a ser juzgado con el trámite propio de cada procedimiento, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que se debe examinar la relación entre: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.⁹

⁷ En la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18, la Corte en el marco de una acción extraordinaria de protección emitió los parámetros básicos para que exista un argumento completo sobre una eventual vulneración de derechos: i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cual es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción y omisión judicial de la autoridad judicial, cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental (tal “acción u omisión” deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción); y, iii) una justificación que demuestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

⁸ CCE, sentencias 838-12-EP/19, párr. 26 y 1598-13-EP/19, párr. 17.

⁹ CCE, sentencia 2229-16-EP/21 de 21 de abril de 2021, párr. 16.

- 20.** En el presente caso, los accionantes alegan que la Sala de la Corte Provincial concedió los recursos de apelación interpuestos por la Fiscalía y la víctima, sin observar la normativa que regulaba este recurso vertical. En ese sentido, los recursos de apelación habrían sido interpuestos en contra de la sentencia de primer nivel que ratificaba el estado de inocencia de los accionantes, por lo que refieren que dicha sentencia no era susceptible de apelación, según la normativa aplicable al caso.
- 21.** Con estos antecedentes y en función del cargo de los accionantes, para determinar si se vulneró o no la garantía a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento se debe verificar si la Sala de la Corte Provincial vulneró alguna regla de trámite, al resolver los recursos de apelación interpuestos y consecuentemente, afectar el debido proceso.
- 22.** En el caso concreto, esta Corte observa que los hechos juzgados habrían ocurrido el 01 de mayo de 2007 y el 16 de junio de 2008, se llevó a cabo la audiencia de formulación de cargos, en donde Fiscalía inició la instrucción fiscal, es decir la fecha de inicio del proceso fue el 16 de junio de 2008 y por tanto estaba vigente el CPP del año 2000, antes de las reformas de 2009.¹⁰
- 22.1** El 01 de julio de 2016, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, mediante sentencia, ratificó el estado de inocencia de Nerio Elizandro Reyes Armijos y Simón Bolívar Reyes Armijos, dentro del juicio penal seguido en contra. En contra de esta sentencia, la Fiscalía y la víctima interpusieron los recursos de apelación.
- 22.2** El 14 de julio de 2016, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, admitió a trámite los recursos de apelación
- de conformidad con lo preceptuado en el artículo 343 numeral 1 del Código de Procedimiento Penal, se lo concede a dicho recurso para ante la Sala de lo Penal, Colusorios y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, apercibiendo a las partes que intervienen en este proceso para que comparezcan ante el Superior con la finalidad de que hagan valer sus derechos.
- 22.3** El 05 de junio de 2017, la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Loja aceptó los recursos de apelación interpuestos y revocó la sentencia de primer nivel,

¹⁰ Código de Procedimiento Penal, publicado en el Registro Oficial Suplemento 360 de 13 de enero de 2000, antes de las reformas de 24 de marzo de 2009.

declarando a los accionantes, autores en el grado de tentativa del delito de asesinato tipificado en el art. 450 numerales 1 y 7 del Código Penal. Sobre la interposición de los recursos de apelación, la Sala de la Corte Provincial indicó bajo el considerando segundo: validez procesal que:

El recurso de apelación recurrido, se ha tramitado conforme lo determinan las normas procesales previstas en el Art. 345 y más normas pertinentes del Código de Procedimiento Penal vigente a la fecha del cometimiento de la infracción y en atención a lo previsto en el Art. 75 y 76 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que al no existir vicios de procedimiento, ni omisión de solemnidades sustanciales, que pudieran influir en la decisión de la causa, habiéndose observado las garantías del debido proceso, se declara la validez de todo lo actuado, porque no se observa que en sus fases procesales se haya violado el debido proceso garantizado por la Constitución y la Ley.

- 23.** El CPP del año 2000, antes de las reformas de 2009 aplicable al caso, disponía en su artículo 343:

[p]rocede el recurso de apelación cuando alguna de las partes lo interponga en los siguientes casos 1.-De los autos de sobreseimiento; 2.- Del auto de llamamiento a juicio; 3.- De los autos de nulidad, de prescripción y de inhibición por causa de incompetencia; 4.- Del auto de prisión preventiva, conforme al procedimiento previsto en este Código; 5.- De la sentencia de acción privada; 6.- De la sentencia sobre la reparación del daño; 7.- De la sentencia dictada en el proceso abreviado.

- 24.** Acorde con la norma en cita el art. 324 del CPP aplicable al caso disponía que las providencias, “son impugnables solo en los casos y formas expresamente establecidos en este Código” y el art. 345 vigente al inicio del proceso prescribía: “Trámite (del recurso de apelación). - Una vez recibido el proceso, la Sala de la Corte Superior respectiva debe resolver el recurso (de apelación) por el mérito de los autos, dentro del plazo de quince días, contados desde la fecha de recepción del proceso. Previamente debe resolver, como cuestión previa, sobre la admisibilidad del recurso”.

- 25.** El art. 343 del CPP estuvo vigente hasta el 23 de marzo de 2009. La disposición transitoria segunda de las reformas al CPP publicadas en el Registro Oficial 555 del 24 de marzo del 2009, dispuso que los procesos que se encontraban en trámite, bajo la normativa anterior, continuarán sustanciándose conforme a las reglas del CPP, vigente al tiempo de su inicio hasta su conclusión.

- 26.** De las normas transcritas, para esta Corte queda claro que la regla de trámite sustanciada con base en lo previsto en el Código de Procedimiento Penal del 2000, antes de las

reformas de 2009, no preveía la procedencia del recurso de apelación para impugnar las sentencias condenatorias o absolutorias en los procesos de acción pública. En ese caso, quedaba habilitada para los sujetos procesales la interposición del recurso de casación.¹¹

27. No obstante lo analizado, en el caso concreto, pese a que la normativa vigente a la fecha de los hechos juzgados y del inicio del proceso penal no preveía el recurso de apelación para impugnar la sentencia absolutoria dictada en favor de los procesados y que existía la obligación de continuar sustanciando el proceso conforme a las reglas del CPP, vigente a la época hasta su conclusión, la Sala de la Corte Provincial inobservó el trámite prestablecido y las reglas determinadas en los artículos 324, 343 y 345 del CPP para la concesión del recurso de apelación y aceptó los recursos de apelación interpuestos.
28. En este sentido, la Sala creó un trámite que no era propio del proceso penal para impugnar la sentencia de primer nivel, lo cual configuró una actuación irrazonable debido a la inobservancia de la regla de trámite, sin que tampoco las disposiciones aplicables a la época, de ningún modo habiliten a la Sala de la Corte Provincial a conceder recursos no previstos en el ordenamiento jurídico para impugnar determinadas providencias o en su defecto a inobservar las normas regulatorias del recurso de apelación.
29. Respecto al supuesto (ii), la vulneración de la regla de trámite trajo como consecuencia el socavamiento al debido proceso pues restó eficacia a los elementos de certeza y previsibilidad del ordenamiento jurídico que les permitían a los accionantes tener una noción razonable de las reglas del procedimiento que les serían aplicadas y que su situación no sería modificada más que por procedimiento regulares establecidos previamente. Ello, teniendo en cuenta que la Sala de la Corte Provincial resolvió el recurso de apelación no previsto en el ordenamiento jurídico para impugnar la sentencia absolutoria dictada en favor de los procesados, y a través de la violación de trámite del recurso de apelación, revocó dicha sentencia y dictó en su lugar sentencia condenatoria.¹²
30. Por lo expuesto, en el caso concreto, esta Corte constata que la inobservancia de las disposiciones jurídicas referentes a la sustanciación del recurso de apelación por parte de

¹¹ El CPP del 2000, antes de las reformas del 24 de marzo de 2009, aplicable al presente caso, en el art. 349 establecía: "Causales.- El recurso de casación será procedente para ante la Corte Nacional de Justicia, cuando en la sentencia se hubiera violado la ley, ya por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación, o por errónea interpretación."

¹² Al respecto, el principio de favorabilidad o de ley posterior más benigna reconocido en los arts. 76.5 CRE 2008 y 2 del CPP (2000), es aplicable en favor de la persona investigada, procesada, acusada o sentenciada y no en su contra.

la Sala de la Corte Provincial vulneró la garantía de la observancia al trámite propio de cada procedimiento, previsto en el art. 76.3 de la CRE.

31. Una vez verificada la vulneración a la garantía de la violación de trámite, aquello implica dejar sin efecto la sentencia de segundo nivel y los actos posteriores, con lo cual a su vez queda sin efecto la sentencia de casación impugnada.

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. Aceptar la acción extraordinaria de protección 3368-18-EP.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de observancia del trámite propio de cada procedimiento de los accionantes Nerio Elizandro Reyes Armijos y Simón Bolívar Reyes Armijos.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - a) Declarar la nulidad del proceso penal a partir de la fecha de notificación de la sentencia de primer nivel dictada el 01 de julio de 2016 por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, provincia de Loja. Lo que incluye dejar sin efecto la sentencia de apelación dictada el 05 de junio de 2017 por la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, así como la sentencia de casación de 24 de septiembre de 2018, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.
 - b) Ordenar el reenvío del expediente al Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, a fin de otorgarles a los sujetos procesales, de conformidad con la normativa del Código de Procedimiento Penal del 2000, antes de las reformas de marzo de 2009, la posibilidad de interponer el recurso de casación.
 - c) Establecer que el término para interponer el recurso de casación correrá desde la notificación de esta sentencia.

- d) Disponer la notificación de la sentencia a la Defensoría Pública, en caso de ser necesaria su intervención en favor de los accionantes, en el evento de que se interponga el recurso de casación.
- e) Llamar la atención a Leonardo Enrique Bravo González, Wilson Teodoro Rodas Ochoa y Wilson Ramiro Condoy Hurtado, miembros del Tribunal de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja que emitió la sentencia de 05 de junio de 2017, por haberse constatado por este Organismo la inobservancia de las disposiciones jurídicas referentes a la sustanciación del recurso de apelación por parte de la Sala de la Corte Provincial.

4. Notifíquese, cúmplase 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

336818EP-5d231



Caso Nro. 3368-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes once de septiembre de dos mil veintitres, 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



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

JV/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.