

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

2-25-TI/25 En el Caso No. 2-25-TI Se dictamina que el “Acuerdo en el Marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas situadas fuera de la Jurisdicción Nacional” no se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República y, consecuentemente, no requiere de aprobación legislativa previa a su ratificación	2
55-21-IN/25 En el Caso No. 55-21-IN Se desestima la acción de inconstitucionalidad No. 55-21-IN	24
1371-21-EP/25 En el Caso No. 1371-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 1371-21-EP	54



Dictamen 2-25-TI/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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

CASO 2-25-TI

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

DICTAMEN 2-25-TI/25

Sobre la necesidad de aprobación legislativa del “Acuerdo en el Marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas situadas fuera de la Jurisdicción Nacional”

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que el “Acuerdo en el Marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas situadas fuera de la Jurisdicción Nacional” no requiere aprobación legislativa previa a su ratificación, por no estar incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 21 de septiembre de 2023, el gobierno de la República del Ecuador suscribió el “Acuerdo en el Marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas situadas fuera de la Jurisdicción Nacional” (“**Acuerdo**”).
2. El 28 de febrero de 2025, Daniel Noboa Azín, presidente constitucional de la República del Ecuador, puso el Acuerdo en conocimiento de esta Corte Constitucional y solicitó que se “inicie el proceso de control constitucional y determine si el mismo requiere de aprobación legislativa previo a su ratificación”.
3. Por sorteo de 28 de febrero de 2025, le correspondió el conocimiento de esta causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento con auto de 7 de abril de 2025.

2. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para conocer el Acuerdo y emitir dictamen de control constitucional respecto a la necesidad de aprobación legislativa de los tratados internacionales, conforme el numeral 1 del artículo 438 y el artículo 419 de la Constitución, así como el literal d del numeral 3 del artículo 75, el numeral 1 del artículo 107, y el artículo 109 de la LOGJCC.

3. Contenido y análisis del Acuerdo

3.1. Contenido del Acuerdo

5. El presente Acuerdo está compuesto por 76 artículos, clasificados en XII partes; así como dos anexos. La parte I del Acuerdo (artículos 1 al 8) contiene disposiciones generales. En esta sección se establecen los términos contenidos en el Acuerdo; su objetivo general – asegurar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional a través de la implementación efectiva de las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (“**Convención**”)-; su ámbito, modo de aplicación; principios, enfoques generales y cooperación internacional.
6. La parte II del Acuerdo (artículos 9 al 16) determina una participación justa y equitativa de los beneficios derivados de las actividades relacionadas con los recursos genéticos marinos y su información digital de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, a través de un comité de acceso y distribución de los beneficios que supervise la transparencia de las actividades, es decir, regula el manejo de los recursos genéticos marinos situados fuera de la jurisdicción nacional. La sección establece como objetivo principal la creación y el desarrollo de la capacidad, conocimientos, comprensión científica e innovación tecnológica de las Partes. Determina su ámbito de aplicación, actividades relacionadas, formas de notificación y participación, asegurando “el acceso a los conocimientos tradicionales de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales”.
7. La parte III del Acuerdo (artículos 17 al 26) determina las “medidas como los mecanismos de gestión basados en áreas, incluidas las áreas marinas protegidas”, así como las medidas de emergencia. La sección, en general, tiene por objeto reforzar la cooperación y coordinación entre los Estados para proteger, preservar, restaurar y mantener la diversidad biológica y los ecosistemas. Así, determina el proceso de consulta y evaluación de propuestas sobre el establecimiento, modificación, prórroga o revocación de mecanismos

de gestión basadas en áreas elaboradas por las Partes.

8. La parte IV del Acuerdo (artículos 27 al 39) regula la obligación de las Partes de realizar evaluaciones de impacto ambiental. Esta sección tiene como objetivo general “[h]acer efectivas las disposiciones de la Convención relativas a la evaluación de impacto ambiental en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional”, así como “prevenir, mitigar y gestionar impactos adversos significativos”. A través de sus artículos, determina sus umbrales, factores, proceso, forma de notificación y consulta, informes, adopción de decisiones, supervisión, normas y directrices.
9. La parte V del Acuerdo (artículos 40 al 46) se refiere a la creación de capacidad y transferencia de tecnología marina. Esta sección determina sus modalidades, tipos de creación, proceso de supervisión y examen, establecimiento de un comité y dispone la cooperación entre las Partes.
10. La parte VI del Acuerdo (artículos 47 al 51) regula los arreglos institucionales. La sección establece (i) una Conferencia de las Partes; (ii) un Órgano Científico y Técnico integrado por miembros “que actuarán en calidad de expertos y en el mejor interés” del Acuerdo; (iii) una secretaría; y, (iv) un Mecanismo de Intercambio de Información, como una plataforma de acceso abierto, con modalidades determinadas por la Conferencia de las Partes.
11. La parte VII del Acuerdo (artículo 52) contiene disposiciones relativas a los recursos y mecanismos financieros. Esta sección determina que las Partes deben proporcionar “en la medida de sus capacidades, recursos para las actividades que tengan por finalidad alcanzar los objetivos del presente Acuerdo, teniendo en cuenta sus políticas, prioridades, planes y programas nacionales”. Asimismo, dispone que “[q]ueda establecido un mecanismo para el suministro de recursos financieros, adecuados, accesibles, nuevos y adicionales y previsibles”.
12. La parte VIII del Acuerdo (artículos 53 al 55) determina medidas para su implementación y cumplimiento. Esta sección incluye la adopción de “medidas legislativas, administrativas o de política necesarias, según proceda, para asegurar la implementación” del Acuerdo. Establece que las Partes deberán asegurar el “cumplimiento de las obligaciones que le incumben [...] e informará a la Conferencia de las Partes [...] sobre las medidas que haya adoptado”. Señala que “[q]ueda establecido un Comité de Implementación y Cumplimiento para facilitar y examinar la implementación y promover el cumplimiento de las disposiciones” del Acuerdo. Aclara que “será de carácter

facilitador y funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva”.

13. La parte IX del Acuerdo (artículos 56 al 61) prevé los mecanismos de solución de controversias. En esta sección se dispone a las Partes cooperar “a fin de prevenir controversias” y a resolverlas “mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o arreglos regionales u otros medios pacíficos de su elección”.
14. La parte X del Acuerdo (artículo 62) regula las relaciones con terceros Estados no vinculados al presente acuerdo. Dispone que las Partes deberán alentar a los terceros “a que se hagan Partes en él y a aprobar leyes y reglamentos compatibles con sus disposiciones”.
15. La parte XI del Acuerdo (artículo 63) dispone que las Partes cumplan “de buena fe las obligaciones contraídas [...] y ejercerán los derechos reconocidos en él de manera que no constituya un abuso de derecho”.
16. La parte XII del Acuerdo (artículos 64 al 76) contiene disposiciones finales. Dentro de la sección se regula el derecho al voto, el período por el cual el Acuerdo estará abierto a la firma de las Partes, así como su ratificación, aprobación, aceptación y adhesión. Determina la entrada en vigor del Acuerdo, la división de la competencia entre las organizaciones regionales de integración económica y sus Estados miembros, sus reservas, excepciones, declaraciones, manifestaciones y la forma de enmienda. Asimismo, permite a las Partes denunciar el acuerdo y prevé su procedimiento. También, explica que “[l]os anexos son parte integrante del presente Acuerdo”, salvo que se disponga expresamente lo contrario y determina que el/la depositario/a del Acuerdo y sus enmiendas o revisiones es el/la Secretario/a General de las Naciones Unidas. Finalmente, dispone que “[l]os textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso del presente Acuerdo son igualmente auténticos”.
17. Adicionalmente, el Acuerdo cuenta con dos anexos. El primero, relativo a los criterios indicativos para la determinación de las áreas objeto de los mecanismos de gestión. El segundo, respecto a los tipos de creación de capacidad y de transferencia de tecnología marina.

3.2. Análisis del Tratado

18. En este primer momento del control constitucional de tratados internacionales, a esta

Corte le corresponde determinar si, para la ratificación del Acuerdo, se requiere aprobación legislativa previa. Por lo tanto, se formula el siguiente problema jurídico: *¿Se encuentra el Acuerdo en el Marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas situadas fuera de la Jurisdicción Nacional incurso en alguno de los casos previstos en el artículo 419 de la Constitución, para requerir, previo a su ratificación, aprobación por parte de la Asamblea Nacional?*

19. El artículo 419 de la Constitución prescribe que los tratados internacionales requieren aprobación legislativa previa a su ratificación, cuando:

1. Se refieran a materia territorial o de límites.
2. Establezcan alianzas políticas o militares.
3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
4. Se refiera a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
7. Atribuyan competencias propias del ordenamiento jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

20. Según se desprende del Acuerdo, este tiene por objeto “proteger y preservar el medio marino”, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar;¹ “abordar, de manera coherente y cooperativa, la pérdida de diversidad biológica y la degradación de los ecosistemas del océano”; crear la “capacidad y el desarrollo y la transferencia de tecnología marina”, “abordar mejor la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina”; y, “asegurar la buena gestión del océano”; todo esto, respecto de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, con el objeto de proteger la biodiversidad marina de la humanidad en interés de todos los Estados.² Por lo que, el Acuerdo no se refiere a materia territorial o de límites (artículo 419 numeral 1), ni establecen alianzas políticas o militares (artículo 419 numeral 2). De hecho, el Acuerdo reconoce expresamente el respeto a “la soberanía, la integridad territorial y la

¹ Conforme el artículo único de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, publicada el 26 de diciembre de 2012 en el registro oficial suplemento 857, Ecuador suscribió el 22 de mayo de 2012 en la sede de la Asamblea Nacional su adhesión a la Convención.

² Acuerdo, preámbulo. Asimismo, la delimitación del objeto del Acuerdo está contemplada en el artículo 3, denominado “ámbito de aplicación”.

independencia política de todos los Estados”.

21. El Acuerdo, a través de artículos como el 12 numeral 1, 13, 14 numeral 11 y 53, establece el deber de las Partes de adoptar medidas legislativas, administrativas o de políticas necesarias para asegurar notificación del Mecanismo de Intercambio de Información; “acceso a los conocimientos tradicionales de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales”, únicamente a través de su consentimiento libre, previo e informado o con su aprobación y participación; así como el compartir de la información digital. En ese sentido, este Organismo identifica que el Acuerdo contiene una obligación general de que, “cuando sea pertinente y según proceda”, se adopten los mecanismos que considere adecuados “para asegurar la implementación del presente Acuerdo” y dotarlo de efectividad. En esa línea, como se ha determinado previamente,³ esta Corte considera que no existe, en estricto sentido, una obligación o un compromiso explícito de expedir, modificar o derogar una ley ecuatoriana. Eso quiere decir que el Estado ecuatoriano conserva total libertad para modificar su derecho interno o no, y de ser el caso, de cómo modificarlo. Por lo que, el Acuerdo tampoco incurre en el numeral 3 del artículo 419 de la Constitución.

22. Por otra parte, esta Corte constata que el Acuerdo tampoco se encuentra incurso en el caso previsto en el artículo 419 numeral 4 de la Constitución. Aun cuando dentro de sus disposiciones existen cuestiones relativas al orden normativo que puede aplicarse a la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional y aquello *–prima facie–* puede estar relacionado con el ejercicio de derechos constitucionales como el de seguridad jurídica, los derechos de la naturaleza, biodiversidad o recursos naturales, así como el derecho a un medio ambiente sano, no se encuentra que el Acuerdo los comprometa ni limite, al contrario, de su texto esta Corte evidencia que su objetivo es únicamente la protección de la biodiversidad biológica marina, lo cual coincide con los mandatos constitucionales y derechos consagrados en nuestra Constitución. Por otro lado, debe considerarse, además, que la protección que busca se refiere de forma exclusiva a zonas situadas en alta mar, que no pertenecen al Ecuador ni se encuentran dentro de su jurisdicción, por lo que no podría considerarse tampoco que el Acuerdo *per se* pueda afectar derechos previstos en nuestra Constitución. Por consiguiente, según ha determinado previamente esta Corte, “la sola relación de un tratado [en este caso, un Acuerdo] con algunos derechos fundamentales no es razón

³ CCE, dictámenes 17-24-TI/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 24; y, 14-24-TI/24, 24 de octubre de 2024, párr. 18.

suficiente para considerar que este deba ser sometido a aprobación legislativa”.⁴

23. En cuanto a los numerales 5 y 6 del artículo 419 de la Constitución, esta Corte encuentra que, por su naturaleza, el Acuerdo no contiene regulaciones que comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales, pues –según el artículo 52– el financiamiento está supeditado a las políticas, prioridades, planes y programas nacionales de cada Estado; ni compromete al país en un acuerdo de integración y/o de comercio.
24. Respecto al numeral 7 del artículo 419, por su parte, se verifica que el artículo 57 del Acuerdo establece la obligación de las Partes de resolver sus controversias relativas a su interpretación o aplicación a través de “la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o arreglos regionales u otros medios pacíficos de su elección”. Por lo que, aun cuando se incluye al arbitraje como medida de solución, este es exclusivamente entre Estados y conforme ha sostenido esta Corte en dictámenes como el 18-24-TI/24 y el 16-24-TI/24, “la resolución de disputas entre Estados no es una competencia propia del orden jurídico interno de un Estado para resolver las diferencias entre los Estados signatarios o miembros sobre la interpretación o aplicación del [Acuerdo...], lo cual no implica atribuir una competencia de orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional”.⁵ De modo que el Acuerdo no atribuye competencias que son propias del ordenamiento jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
25. Finalmente, si bien el Acuerdo establece disposiciones relativas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina, de ningún modo, sus modalidades, implementación, marco legal u obligaciones comprometen, ceden o renuncian al patrimonio natural, la biodiversidad o el patrimonio genético del Ecuador. Al contrario, se constata que el Acuerdo busca fortalecer la coordinación entre las Partes y está orientado exclusivamente a la conservación, acceso a la información y distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de los recursos genéticos marinos que se encuentran en alta mar y la Zona; es decir, por fuera de la jurisdicción ecuatoriana. Además, hace relación a la instrumentalización de obligaciones ya contraídas por el Estado ecuatoriano a través de la CONVEMAR y que, por tanto, ya forman parte del

⁴ Ver CCE, dictamen 6-24-TI/24, 25 de abril de 2024, párr. 15. Ver también CCE, dictamen 9-23-TI/24, 11 de enero de 2024, párr. 33.

⁵ CCE, dictamen 1-23-TI/23, 30 de marzo de 2023, párr. 14.

ordenamiento jurídico ecuatoriano. Por consiguiente, no está incurso en el numeral 8 del artículo 419 de la Constitución.

26. En conclusión, esta Corte determina que el Acuerdo no se encuentra incurso en ninguna de las causales establecidas en el artículo 419 de la Constitución para requerir de aprobación legislativa.

4. Dictamen respecto a la necesidad de aprobación legislativa previa

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. *Dictaminar* que el “Acuerdo en el Marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas situadas fuera de la Jurisdicción Nacional” *no* se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República y, consecuentemente, *no* requiere de aprobación legislativa previa a su ratificación.
2. *Devolver* el “Acuerdo en el Marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas situadas fuera de la Jurisdicción Nacional” a la Presidencia de la República del Ecuador, para que continúe con el trámite correspondiente.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordoñez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de abril de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

DICTAMEN 2-25-TI/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En sesión del Pleno de 24 de abril de 2025, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría el dictamen 2-25-TI/25. Dicha decisión resolvió que el “Acuerdo en el Marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas situadas fuera de la Jurisdicción Nacional” (“**Acuerdo**”), no requiere aprobación legislativa previa a su ratificación, por no estar incurso en los supuestos del artículo 419 de la Constitución.
2. Respetuosamente, discrepo del criterio de la mayoría por las razones expongo a continuación y, al amparo del artículo 92 de la LOGJCC, formulo el siguiente voto salvado.

2. Análisis

3. En el presente voto salvado sostendré que el Acuerdo bajo análisis está incurso en las causales de control legislativo previstas en los numerales 3 y 8 del artículo 419 de la Constitución y, en consecuencia, requiere de la aprobación de la Asamblea Nacional previo a su ratificación.
4. El objeto del Acuerdo es impulsar la cooperación internacional para “[...] asegurar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional [...]”.¹ Si bien éste se refiere a la conservación de los recursos marinos ubicados fuera del espacio jurisdiccional ecuatoriano, este instrumento internacional **i)** obliga al Estado ecuatoriano a modificar su legislación para instrumentar el cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas bajo el Acuerdo que no se encontrarían previamente previstas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (“**Convemar**”); y, **ii)** alude a actividades relacionadas con ecosistemas

¹ Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, abierto a la firma el 19 de junio de 2023, U.N. Doc. A/CONF.232/2023/5., artículo 2.

marinos que pueden afectar a aquellos en el espacio jurisdiccional ecuatoriano, comprometiendo la biodiversidad y el patrimonio natural.

2.1.El Acuerdo regula asuntos no contemplados en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, los cuales exigen que el Estado ecuatoriano modifique su ordenamiento jurídico interno para compatibilizar su conducta con las obligaciones adquiridas bajo el Acuerdo.

5. La decisión de mayoría concluyó que el Acuerdo impone una obligación general de implementación sin exigir reformas legislativas específicas en los términos del numeral 3 del artículo 419 de la Constitución. Sin embargo, no comparto dicha posición, por cuanto, la naturaleza de los tratados internacionales, por lo general, establecen principios y obligaciones de carácter general y es poco frecuente que un tratado contenga disposiciones detalladas sobre el contenido preciso de la legislación interna o la reforma normativa que debe aprobarse. Por tanto, establecer un criterio estricto sobre las disposiciones de tratados internacionales para la modificación de la normativa interna, en particular de rango legal, flexibilizaría excesivamente el control que corresponde a la Corte Constitucional respecto de los tratados internacionales conforme el artículo 419 de la Constitución.
6. Se debe considerar también que la obligación de adecuación normativa es parte de un tratado internacional, salvo que estos tengan una finalidad declarativa, de conformidad con el derecho internacional (que se sustenta en los principios de *pacta sunt servanda* y la interpretación teleológica establecida en la Convención de Viena de 1969).
7. Por su parte, también el artículo 84 de la Constitución determina la obligación de los órganos con potestad normativa, particularmente la Asamblea Nacional, de adecuar la legislación ecuatoriana para compatibilizar el ordenamiento jurídico con la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
8. Por ello, para concluir si existía una obligación de modificación de la legislación en el Acuerdo, se debe examinar las obligaciones derivadas de ese instrumento e identificar si aquellas estaban encaminadas al cumplimiento de compromisos internacionales adquiridas por el Estado ecuatoriano bajo la Convemar o, en su defecto, si se trataba de nuevas obligaciones que requieren de modificaciones legislativas para instrumentar su cumplimiento.
9. Así, varias de las disposiciones de ese tratado introducen obligaciones no contempladas originalmente en la Convemar, por ejemplo, el Acuerdo establece un régimen de

participación justa y equitativa en los beneficios derivados de los recursos genéticos marinos (artículos 9 a 16); crea herramientas de gestión basadas en áreas, incluidas redes representativas de Áreas Marinas Protegidas (artículo 17); y, obliga a los Estados Parte a llevar a cabo evaluaciones ambientales estratégicas de planes y programas en alta mar (artículo 39).

10. De forma expresa el tratado señala que, los Estados parte del Acuerdo se obligan a adoptar “[...] las medidas legislativas, administrativas o de políticas necesarias [...]” para asegurar: **i)** la notificación al Mecanismo de Intercambio de Información (artículo 12.1); **ii)** que el acceso a conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos marinos se realice únicamente con el consentimiento y participación de los pueblos indígenas y comunidades locales (artículo 13); **ii)** que los recursos genéticos marinos y la información digital recopilada sea depositada en repositorios y bases de datos de acceso público, de carácter nacional o internacional (artículo 14.3); y, **iii)** que los beneficios derivados de las actividades relativas a recursos marinos e información digital sea distribuida conforme al Acuerdo (artículo 14.11).
11. El cumplimiento de estas disposiciones exigiría al Estado ecuatoriano adecuar su legislación para garantizar el cumplimiento de aquellos compromisos internacionales, entre los cuales se destaca los referidos a recursos genéticos marinos y al consentimiento de pueblos y nacionalidad indígenas, aspectos que no estarían contemplados por la Convemar.
12. Por tanto, el Acuerdo contiene obligaciones cuyo cumplimiento requeriría de la creación o modificación de legislación encaminadas al cumplimiento de sus disposiciones del Acuerdo. Por ello, conlleva el compromiso de expedir, modificar o derogar normas internas en materia de biodiversidad, propiedad intelectual, bioprospección y gobernanza marina. Además, al incorporar nuevas obligaciones que no estaban originalmente previstas en la Convemar, que fue objeto de control legislativo antes de su ratificación,² es necesario el pronunciamiento previo de la Asamblea Nacional. En consecuencia, el Acuerdo está incurso en la causal de control legislativo contemplada en el numeral 3 del artículo 419 de la Constitución.

2.2.El Acuerdo alude a actividades que pueden causar cambios considerables del medio marino y ocasionar perjuicios importantes para los recursos marinos ubicados en el espacio jurisdiccional ecuatoriano

² CCE, dictamen 007-11-DTI-CC, causa 23-10-TI, 1 de septiembre de 2011, decisorio 1.

13. El artículo 3 del Acuerdo señala que su ámbito de aplicación es “[...] las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional [...]”. Sin embargo, varias de las actividades que son reguladas en este tratado tienen el potencial de causar un impacto importante en los ecosistemas marinos ubicados en aguas territoriales del Estado ecuatoriano.
14. En particular, la Parte II del Acuerdo, regula el uso y recolección de recursos genéticos marinos. A pesar de que el Acuerdo se refiere a las actividades ejecutadas fuera del espacio territorial ecuatoriano, el impacto del uso y recolección de material genético marino se extiende inevitablemente a los ecosistemas comprendidos en el territorio.
15. Al respecto se debe considerar que, a criterio de esta Corte, los “[...] ecosistemas marino-costeros son altamente dinámicos y están interconectados por una red de corrientes superficiales y profundas [...]”,³ en la que cada elemento (corrientes, especies, procesos bióticos y abióticos) está vinculado y su salud colectiva es determinante para el equilibrio global. Esta interconexión no se ciñe a los límites políticos y territoriales definidos por los Estados, de modo que cualquier alteración o daño que ocurra en áreas situadas fuera de la jurisdicción nacional ecuatoriana puede repercutir directa o indirectamente en los ecosistemas costero-marinos del Ecuador. Por lo tanto, toda afectación que ocurra fuera de la jurisdicción ecuatoriana incide en el funcionamiento y la salud de los sistemas costero-marinos del Ecuador, obligando al Estado a adoptar medidas de cooperación internacional y acciones locales de restauración y protección.⁴
16. Por ejemplo, la extracción de especies en zonas adyacentes a las aguas territoriales puede desestabilizar la capacidad de repoblación natural en estas zonas, alterar sus cadenas tróficas, dañar hábitats sensibles y mermar la resiliencia del ecosistema costero ecuatoriano. En esa línea, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que

[...] dadas las relaciones sistémicas que mantienen todas las especies animales y vegetales, la desaparición de una o varias de ellas puede llevar a la extinción de otras y por tanto a la destrucción de ecosistemas completos o a la alteración permanente de ciclos naturales referidas en el mismo artículo 73 de la Constitución. [...] Además, [las] violaciones a los derechos de la naturaleza pueden tener insospechados efectos negativos sobre los seres humanos, con lo cual además se violaría otros derechos, tales como el derecho al agua y a un ambiente sano [...].⁵

³ CCE, sentencia 95-20-IN/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 42.

⁴ CCE, sentencia 95-20-IN/24, 28 de noviembre de 2024, párrs. 40-42. Ver también: CCE, sentencia 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párrs. 26-27.

⁵ CCE, sentencia 149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 69.

17. Así, aunque las actividades se realicen fuera de la jurisdicción nacional, podrían afectar especies marinas que forman parte de la biodiversidad ecuatoriana, sin importar que, al momento de su investigación, estuviesen fuera del territorio ecuatoriano. Por lo tanto, el Acuerdo está inmerso en la causal de control legislativo prevista en el numeral 8 del artículo 419 de la CRE.
18. Así, ante el compromiso de adecuación del ordenamiento interno y una posible afectación a los recursos naturales y genéticos del Estado ecuatoriano, el dictamen de mayoría debía tener deferencia hacia el control del órgano legislativo previo a la ratificación del Acuerdo. En esa medida, el control legislativo otorgaría legitimidad al compromiso internacional que asumirá el Estado ecuatoriano.
19. Por las razones expuestas, el tratado internacional bajo examen requería de aprobación de la Asamblea Nacional al incurrir en los numerales 3 y 8 del artículo 419 de la Constitución.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUADERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaSEC

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 2-25-TI, fue presentado en Secretaría General el 05 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 08:42; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**DICTAMEN 2-25-TI/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente, formulo mi voto salvado respecto del dictamen 2-25-TI/25 (“**dictamen**”) emitido en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 24 de abril de 2025.
2. El voto de mayoría analizó la necesidad de aprobación legislativa del Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas situadas fuera de la Jurisdicción Nacional (“**Acuerdo**”) previo a su ratificación. Este Organismo dictaminó que el Acuerdo no requiere aprobación legislativa. El argumento de la sentencia de mayoría reconoce que el instrumento internacional no se encuentra incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución.
3. Respetuosa del criterio del fallo de mayoría, formulo este voto salvado porque estimo que el Acuerdo sí requiere de discusión por parte de la Función Legislativa. En mi criterio, el Acuerdo incurre en varias de causales previstas en el artículo 419 de la Constitución. Específicamente, en las causales 3, 4 y 8 de dicho artículo. Para sustentar mi afirmación, expondré cada una de ellas de la siguiente manera: **(i)** El Acuerdo compromete al Estado en expedir, modificar o derogar una ley; **(ii)** El Acuerdo se refiere a los derechos y garantías consagrados en la Constitución; y **(iii)** El Acuerdo compromete el patrimonio natural y la biodiversidad del país.

a. Implicaciones legislativas derivadas del Acuerdo

4. El artículo 419, numeral 3, de la Constitución establece que se requiere aprobación legislativa para todo tratado que contenga el compromiso de “expedir, modificar o derogar una ley”. El dictamen de mayoría sostiene que el Acuerdo no impone una obligación explícita de modificar el ordenamiento jurídico interno.¹ Sin embargo, considero, con respeto, que esta interpretación resulta insuficiente.

¹ Ver, por ejemplo, párrafo 21 del dictamen.

5. De la lectura integral del tratado, desde mi lectura, se puede concluir la necesidad de aprobación de normas internas que deben regular los temas a los que este se refiere. Así, el artículo 2 del instrumento en análisis, se refiere al objeto del mismo, señalando que su objetivo es la asegurar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional.
6. En línea con este objetivo, el artículo 53 del Acuerdo dispone a los Estados Partes la obligación de adoptar “medidas legislativas, administrativas o de políticas necesarias, según proceda, para asegurar” su implementación. Si bien el texto incluye la cláusula “según proceda”, esta no elimina la obligación de actuar en el marco normativo interno. Si bien delega en el Estado la decisión sobre el mecanismo, la necesidad de actuar internamente es imperativa. Por ejemplo, si el Ecuador elige la vía legislativa para dotar de efectividad al Acuerdo (*i.e.* una ley para regular el Mecanismo de Intercambio de Información), ciertamente la Asamblea Nacional deberá intervenir.
7. De manera general, considero que si bien el tratado cuando se refiere a adoptar medidas de carácter legislativo, no necesariamente está disponiendo la elaboración de una ley en sentido estricto. Sin embargo, dado que varias temáticas que se desarrollan en el mismo, se refieren a sujetos de derechos y al ejercicio y goce de los mismo, su regulación debe hacerse exclusivamente por una ley, incluso orgánica.
8. Desde mi perspectiva, un ejemplo de lo mencionado previamente, se da tras la lectura integral de los artículos 13 y 14.11 del tratado. El primer artículo se refiere a los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y las comunidades locales asociados a los recursos genéticos marinos de las zonas situadas fuera de la jurisdicción Nacional. Así, dispone la obligación de desarrollar medidas legislativas para asegurar que el acceso a los saberes ancestrales sobre los recursos genéticos de los pueblos y comunidades indígenas, se dé únicamente con el consentimiento, previo, libre e informado de estos pueblos.
9. Asimismo, el artículo 14.11 del Acuerdo establece que el acceso a conocimientos tradicionales asociados a recursos marinos requiere el “consentimiento libre, previo e informado” de los pueblos indígenas. En el Ecuador el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación regula el acceso a saberes tradicionales, pero no este estándar reforzado de consentimiento (*i.e.* en el caso de información digital). Por tanto, el cumplimiento de este artículo exige una reforma legal, más aún si se considera que el derecho a la consulta previa, libre e informada está

reconocido constitucionalmente² y su desarrollo y garantía requiere necesariamente de una ley formal.³ Esta no es una exigencia derivada únicamente del desarrollo normativo previsto en el tratado sino de la naturaleza misma de los derechos involucrados y la manera en que deben ser protegidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.⁴

10. En esa medida, la exigencia repetida de implementar mecanismos de notificación, o esquemas de distribución de beneficios, por ejemplificar algunos aspectos del acuerdo, implican ajuste de nuestro ordenamiento jurídico interno. Si bien no corresponde a este Organismo el análisis de las normas infraconstitucionales que podrían derivarse de los compromisos asumidos a través de los tratados internacionales,⁵ pienso que se debió advertir que las disposiciones contenidas en el Acuerdo comprometen al Estado a expedir o modificar normas. En mi opinión, ello activa sin duda la causal prevista en el numeral 3 del artículo 419 de la Constitución.

b. Incidencia directa en el régimen de derechos fundamentales

11. El artículo 419, numeral 4 de la Constitución dispone control legislativo cuando un tratado “se refiera a los derechos y garantías establecidas en la Constitución”. El voto de mayoría lo entiende como una relación superficial con la seguridad jurídica y los derechos de la naturaleza y otros. No obstante, estimo que el Acuerdo impacta de forma directa en el régimen de derechos constitucionales.

² CRE, art. 57.7.

³ La Corte Constitucional en la sentencia 51-23-IN/23 (párr. 205) insistió a la Asamblea Nacional “que cumpla con lo dispuesto en las sentencias 0001-10-SIN-CC y 38-13-IS/19 previamente referidas y **emita la legislación correspondiente para regular la consulta previa para pueblos indígenas**, de conformidad con el artículo 57 numeral 7 de la CRE” [énfasis añadido].

⁴ El Acuerdo se estructura en torno a cuatro ejes temáticos: i) recursos genéticos marinos y distribución de beneficios; ii) herramientas de gestión basadas en áreas, incluidas las áreas marinas protegidas; iii) evaluaciones del impacto ambiental; y iv) desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología. Todos estos componentes, en mayor o menor medida, están conectados con derechos constitucionales que conforme la jurisprudencia de este Organismo y el artículo 84 de la Constitución, deben ser desarrollados a través de una ley. Por ejemplo, el régimen sobre acceso y distribución de beneficios está vinculad a derechos colectivos de los pueblos indígenas; asimismo, la creación de áreas marinas protegidas o aplicación de herramientas de gestión en espacios que podrían tener relación con pueblos en aislamiento voluntario, exige normativa con rango de ley. Lo mismo ocurre con las evaluaciones de impacto ambiental, que tienen implicaciones sobre el derecho al ambiente sano y a la participación. Inclusive, el componente de transferencia de tecnología y creación de capacidades tiene vínculos con los derechos a la educación, ciencia, y a la igualdad, por lo que su efectiva implementación también requiere de sustento legal.

⁵ En similar sentido CCE, dictamen 8-23-TI/23, 09 de agosto de 2023, párr. 11.

12. La jurisprudencia de este Organismo ha precisado que la aprobación legislativa es necesaria cuando “se modifica el régimen de derechos”.⁶ Estimo que este acuerdo modifica el régimen de derechos. Así, por ejemplo, el artículo 17 del Acuerdo contempla la creación de áreas marinas protegidas en alta mar, lo que podría restringir zonas de pesca para la flota ecuatoriana. Esta limitación tendría un efecto directo sobre el derecho al trabajo de quienes dependen de dichas actividades. También, el artículo 14 numeral 11 del Acuerdo impone, desde mi punto de vista, como requisito el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para el acceso a conocimientos tradicionales asociados a recursos marinos. Esta exigencia transforma el derecho de consulta previa, consagrado en el artículo 57 numeral 7 de la Constitución, a un derecho de autorización. Las comunidades no solo tendrían el derecho de ser consultadas, sino adquirirían el derecho a aprobar o denegar proyectos o medidas sobre sus conocimientos tradicionales y territorios. Esta decisión –propia del consentimiento libre, previo e informado– modificaría el régimen constitucional de derechos colectivos. Aquello, contradice, de alguna manera, los pronunciamientos de este Organismo al respecto.⁷ Se trata de un cambio en el régimen jurídico de los derechos colectivos, que introduce nuevas prerrogativas procedimentales que nuestro ordenamiento jurídico aun no contempla. Por tanto, también activaría la causal del numeral 4 del artículo 419 de nuestra Constitución.
13. La Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸ ha reconocido la existencia de obligaciones extraterritoriales en materia ambiental cuando las acciones de un Estado pueden afectar derechos humanos más allá de sus fronteras. Este criterio respalda la tesis de que los compromisos internacionales asumidos mediante este Acuerdo tienen una incidencia directa sobre los sujetos de derechos reconocidos por nuestra Constitución, tanto por sus efectos ambientales como por las obligaciones internas que generan en cuanto a acceso a recursos, protección de la biodiversidad, así como la participación de comunidades indígenas.

⁶ CCE, dictamen 4-20-TI/20, 23 de septiembre de 2020, párr. 14.

⁷ La Corte ha indicado que “ante casos excepcionales donde se opte por la ejecución del proyecto aun cuando no exista el consentimiento de la comunidad, el Estado deberá, por un lado, motivar expresamente las razones por las que no ha sido posible acomodar el proyecto o modificarlo de acuerdo a las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por las comunidades que serían afectadas, respondiendo así su negativa”. CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr.123.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017, Medio Ambiente y derechos humanos (Estado de obligaciones en relación con el medio ambiente en el marco del artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), solicitada por la República de Colombia), párr. 104.

14. Por tanto, el control legislativo previo en este aspecto tampoco es una formalidad, sino una vía para proteger y garantizar estos derechos fundamentales ante la internacionalización de nuestras políticas ambientales.

c. Obligaciones internacionales con proyección sobre biodiversidad ecuatoriana

15. Finalmente, el numeral 8 del artículo 419 de la Constitución exige aprobación legislativa cuando un tratado comprometa el patrimonio natural, “y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético”. El voto de mayoría desestima esta causal, argumentando la aplicación extraterritorial del Acuerdo.⁹ Desde mi perspectiva, esta interpretación es restrictiva.
16. Comprendo que el acuerdo se aplica a alta mar. No obstante, regula materias que afectan directamente los ecosistemas y los recursos de interés estratégico para el Ecuador. La biodiversidad marina y continental forman un sistema interdependiente, y las decisiones adoptadas en zonas fuera de jurisdicción nacional impactan en corredores biológicos y especies migratorias de nuestra plataforma continental. De igual manera, pienso que si el país debe compartir beneficios derivados de estos recursos (*i.e.* patentes),¹⁰ el patrimonio genético protegido por el artículo 400 de la Constitución se vería comprometido.
17. Asimismo, pienso que no se toma en consideración el principio precautorio consagrado en el artículo 73 de la Constitución, que impone al Estado una obligación de actuación preventiva ante riesgos que puedan afectar el ambiente o la biodiversidad. En mi opinión aquello aplica a los posibles riesgos que no se originen directamente dentro de su territorio. Esta consideración encuentra sustento en el artículo 3 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (“CDB”),¹¹ así como en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.¹² Estos principios imponen obligaciones internas para prevenir daños transfronterizos al patrimonio natural.

⁹ En el párrafo 22 del dictamen, el voto de mayoría indicó que “la protección que busca [el Acuerdo] se refiere de forma exclusiva a zonas situadas en alta mar, que no pertenecen al Ecuador ni se encuentran dentro de su jurisdicción”. Aquel razonamiento fue reiterado en el párrafo 25, en el que se señaló que el acceso a la información y distribución de los beneficios derivados de los recursos genéticos marinos “se encuentran en alta mar y la Zona, es decir, por fuera de la jurisdicción”.

¹⁰ El artículo 9 del Acuerdo dispone que “las partes asegurarán la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de los recursos genéticos”.

¹¹ El CDB dispone en dicho artículo que “los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

¹² El principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo dispone que “[c]on el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán **aplicar ampliamente el criterio de precaución** conforme

18. Además, el Acuerdo contempla la creación de áreas marinas protegidas en alta mar y mecanismos de gobernanza ambiental internacional,¹³ lo que puede afectar directamente el acceso, uso y protección de recursos genéticos compartidos con la plataforma continental ecuatoriana. Por tanto, pienso que el Acuerdo tiene incidencia en el patrimonio natural del Estado, lo que requeriría de la intervención del órgano legislativo.
19. En virtud de lo expuesto, me aparto del razonamiento el voto de mayoría y pienso que el Acuerdo analizado requiere someterse al procedimiento de aprobación legislativa, por encontrarse inmerso en las causales, 3, 4 y 8 previstas en el artículo 419 de la Constitución. La intervención del órgano legislativo permitiría garantizar el principio democrático de participación y el control parlamentario de los compromisos internacionales.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES



Firmado
digitalmente por
XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente” [énfasis fuera de texto].

¹³ Por ejemplo, se puede apreciar que el artículo 12 establece que los Estados deben garantizar que los recursos genéticos marinos y la información digital sobre secuencias de estos recursos recolectados en alta mar por personas bajo su jurisdicción, se depositen en repositorios de acceso público en un tiempo determinado; por su parte, se advierte que los artículos 19, 20, 21, 26 regulan la propuesta, evaluación y establecimiento de mecanismos de gestión basados en áreas, incluyendo las áreas marinas protegidas.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 2-25-TI fue presentado en Secretaría General el 09 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 16:09; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

225TI-7dfd5

**Caso Nro. 2-25-TI**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y el voto salvado que antecede fue suscrito el día jueves quince y miércoles catorce de mayo de dos mil veinticinco respectivamente por el presidente de la Corte Constitucional Jhoel Escudero Soliz; y el día jueves quince de dos mil veinticinco el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, 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 55-21-IN/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 15 de mayo de 2025

CASO 55-21-IN

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

SENTENCIA 55-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo presentada en contra de las disposiciones reformativas quinta y décima de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción que incorporaron los artículos 22.1 a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 18.1 a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Luego de verificar la existencia de conexidad normativa, en virtud de que ambas disposiciones fueron reformadas en 2024, este Organismo concluye que el texto vigente de las normas no es incompatible con el principio de legalidad y los artículos 226, 211 y 212 de la Constitución. Ello, en atención a que la emisión del informe de pertinencia y favorabilidad por parte de la CGE, en determinados escenarios de contratación pública, es una potestad reconocida en la ley, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.

1. Antecedentes procesales.....
2. Competencia.....
3. Disposiciones impugnadas
4. Argumentos de los sujetos procesales
- 4.1 Argumentos del accionante.....
- 4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional
- 4.3 Presidencia de la República.....
- 4.4. Terceros con interés y *amici curiae*
- 4.4.1 PGE
- 4.4.2 CGE.....
- 4.4.3 FGE
5. Cuestión previa.....
6. Planteamiento del problema jurídico.....
7. Resolución del problema jurídico
- ¿Las normas impugnadas son incompatibles con el artículo 226 de la CRE, dado que la potestad legal atribuida a la CGE de emitir un informe de pertinencia y favorabilidad previo a la suscripción de ciertos procesos de contratación pública no está reconocida en la CRE, siendo que las funciones de la CGE estarían previstas de manera taxativa en los artículos 211 y 212 de la CRE?.....
8. Decisión.....

1. Antecedentes procesales

1. El 11 de agosto de 2021, la señora Rita Tunay Shiguango y el señor Cesar Aníbal Chamorro Noboa, en calidad de presidenta subrogante y representante judicial, respectivamente, del Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (“**CONGOPE**”), presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de las disposiciones reformativas quinta (“**disposición quinta**”) y décima (“**disposición décima**”) de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción (“**Ley Reformatoria 2021**”) publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 392 de 17 de febrero de 2021 que incorporaron los artículos 22.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 18.1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**normativa impugnada**”). La causa fue sorteada al entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
2. El 27 de agosto de 2021, la demanda fue admitida a trámite por el Primer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional,¹ que ordenó poner en conocimiento de la Asamblea Nacional (“**AN**”); la Presidencia de la República (“**Presidencia**”); la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”); y, la Fiscalía General del Estado (“**FGE**”), a fin de que se pronuncien sobre la acción de inconstitucionalidad. De igual modo, se dispuso que la demanda sea puesta en conocimiento del público en general a través de la publicación del extracto de la demanda en la página web de la Corte Constitucional y el Registro Oficial.²
3. El 17 de septiembre de 2021, la FGE presentó un escrito pronunciándose sobre la demanda de esta causa.
4. El 01 de octubre de 2021, la AN y la PGE presentaron su escrito de contestación a la demanda.
5. El 09 de noviembre de 2021, la Presidencia presentó un escrito designando abogado en la presente causa.
6. El 10 de enero de 2022 y el 06 de abril de 2022, la Contraloría General del Estado (“**CGE**”) presentó un escrito de *amicus curiae*.
7. El 13 de marzo de 2025, como consecuencia de la renovación parcial de los jueces de la Corte Constitucional, fueron posesionados ante la Asamblea Nacional los jueces

¹ El Tribunal estuvo conformado por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y los entonces jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet.

² El extracto de la demanda consta publicado en el Registro Oficial, Edición Constitucional 215, de 14 de septiembre de 2021.

constitucionales Claudia Salgado Levy, José Luis Terán Suárez y Jorge Benavides Ordóñez.

8. El 18 de marzo de 2025, se realizó el resorteo de causas. En tal virtud, el conocimiento de la presente causa fue asignado al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.
9. El 31 de marzo de 2025, en cumplimiento del orden cronológico, el juez constitucional ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso su notificación a las entidades involucradas.

2. Competencia

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

3. Disposiciones impugnadas

11. El texto de la normativa impugnada publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 392 de 17 de febrero de 2021 es el siguiente:

LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL
PENAL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN
DISPOSICIONES REFORMATARIAS

LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
QUINTA. - A continuación del artículo 22, agréguese el siguiente artículo:

Art. 22.1.- Procedimiento para la obtención del informe de pertinencia y favorabilidad previo a todas las contrataciones públicas. - El procedimiento para la obtención del informe de pertinencia y favorabilidad, previo a toda contratación pública, otorgado por la Contraloría General del Estado, conforme a lo determinado en la Ley de la materia, será el siguiente:

1. La máxima autoridad de la entidad contratante inmediatamente conozca de la necesidad de realizar la contratación pública, deberá notificar a la Contraloría General del Estado con la solicitud de informe previo para esta contratación, adjuntando toda la documentación de respaldo que tenga en su poder;

2. Una vez realizada dicha notificación, la misma deberá ser atendida en el plazo máximo de 15 días, contados a partir de la notificación de la solicitud realizada por la entidad contratante; y, en el caso de los procesos bajo el régimen especial, de emergencia o estado de excepción, el plazo para su entrega será de 72 horas, contados a partir de la notificación de la solicitud;

3. El informe previo deberá ser comunicado inmediatamente a la entidad solicitante y al Servicio Nacional de Contratación Pública; y, será publicado en las páginas web de la Contraloría General del Estado y la de la entidad contratante;

4. En caso de determinarse la pertinencia y favorabilidad para que proceda esta contratación pública, se podrá continuar de manera regular con el resto del procedimiento establecido para el efecto en la Ley;

5. De existir algún tipo de irregularidad en la contratación que se pretende efectuar, se suspenderá temporalmente la misma, hasta que la entidad contratante la subsane o aclare en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas. De no hacerlo, se dejará constancia de dicho particular en el informe y se notificará inmediatamente con el mismo a la Fiscalía General del Estado, quien de encontrar elementos de convicción suficientes, dará inicio a las investigaciones que considere pertinentes, y en caso de encontrar elementos de convicción suficientes, podrá activar el ejercicio de la acción penal pública conforme las reglas vigentes, sin perjuicio de que en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, pueda activar el ejercicio de la acción penal pública en cualquier momento.

[...] LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DECIMA. - A continuación del artículo 18, agréguese el siguiente artículo:

Art. 18.1.- Informe de pertinencia previo a todos los procesos de contratación pública.- La Contraloría General del Estado emitirá un informe de pertinencia, como requisito previo a la suscripción de los procesos de contratación pública determinados en la ley de la materia, por parte de las entidades y organismos del sector público, incluyendo las empresas públicas y subsidiarias, los financiados con préstamos y/o cooperación internacional, o que se encuentren bajo el régimen especial, en el marco de una declaratoria de emergencia o estado de excepción. Sin perjuicio de que, posteriormente, pueda realizar los controles previstos para estos procedimientos de contratación.

El objetivo del informe es determinar la pertinencia y favorabilidad para la consumación de la contratación pública. Se regirá bajo los principios de legalidad, celeridad y transparencia; y analizará la pertinencia de la contratación, conforme a los parámetros establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y, de manera específica, analizará el presupuesto referencial, el monto de la contratación, el tipo de la contratación, el plazo, la legalidad y la transparencia de la contratación pública. Este informe se entregará en el plazo máximo de quince (15) días, contados a partir de la notificación de la solicitud realizada por la entidad contratante; y, en el caso de los procesos bajo el régimen especial, de emergencia o estado de excepción, el plazo para su entrega será de setenta y dos (72) horas, contados a partir de la notificación de la solicitud realizada por la entidad contratante.

Si transcurrido el plazo la Contraloría General del Estado no entrega el informe de pertinencia, se considerará como favorable para proceder con la contratación, y constituirá causal de destitución del funcionario a cargo del Informe.

Para la suscripción de contratos y convenios de deuda pública o externa, no será necesario el informe previo de pertinencia.

En ningún caso se podrá excepcionar de este requisito previo a la suscripción de contratos que se suscriban en el marco de una declaratoria de emergencia o estado de excepción.

La Contraloría General del Estado determinará los documentos que deban adjuntarse a la solicitud. Si la entidad contratante no los adjunta, están incompletos o son imprecisos, se devolverá la solicitud, y el término será contado a partir de la fecha en que se cumpla lo dispuesto en este artículo.

Una vez emitido el informe previo por parte de la Contraloría General del Estado, las entidades y organismos del sector público podrán proceder a la celebración del contrato correspondiente, tomando en cuenta las observaciones que se hubieren formulado.

Es obligación de la autoridad nacional de contratación pública informar a la Contraloría General del Estado, cada vez que conozca sobre el incumplimiento de lo señalado en este artículo.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos del accionante

12. El CONGOPE, de manera general, considera que las disposiciones impugnadas se contraponen a las disposiciones de la CRE que contemplan: el principio pro-vigencia de los derechos constitucionales (artículo 11 numeral 5); la libertad de desarrollar actividades económicas (artículo 66 numeral 15); el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82); el principio de legalidad de la administración pública (artículo 226); la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados (artículo 238); los criterios de calidad, eficiencia y transparencia de la contratación pública (artículo 288), los principios de supremacía y sujeción constitucional (artículos 424 y 426).
13. En lo relativo a las normas impugnadas el CONGOPE determina:
 - 13.1. Que dichas disposiciones son incompatibles con los principios de calidad, eficiencia y transparencia que deben observarse al realizar cualquier compra pública, mismos que están recogidos en el artículo 288 de la CRE. Esto por la exigencia de que se den informes previos de Contraloría en todos los procesos de contratación pública. Así, concluye que la implementación de estas disposiciones (informe previo favorable y de pertinencia) causará una pérdida de competitividad y eficiencia en la contratación pública, afectando negativamente la economía y el interés general. Además, señala que la normativa anterior a 2007 también requería informes previos; sin embargo, que ello demostró ser ineficiente y burocrático, sin que siquiera pueda garantizar la ausencia de corrupción.
 - 13.2. Por otra parte, el CONGOPE sostiene que las normas impugnadas son contrarias a la autonomía financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (“GAD”), cuestión que tornaría a las normas en incompatibles con el artículo 238 de la CRE. Argumenta que las normas impugnadas, requieren un informe previo incluso en procesos de ínfima cuantía. Esto, a su criterio, impediría que los GAD administren sus recursos y cumplan con sus competencias exclusivas de forma eficiente, afectando la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras en beneficio de la población.
 - 13.3. De igual manera, respecto a las normas impugnadas, el CONGOPE aduce que las mismas se contraponen al derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la CRE. Esto ocurriría ya que las disposiciones impugnadas introducen un nuevo requisito para la contratación pública que no es necesario, generando incertidumbre y falta de claridad en el marco jurídico. Esta situación,

a su criterio, podría ocasionar retrasos en la contratación de bienes y servicios, afectando la ejecución de obras públicas y la prestación de servicios esenciales.

13.4. Finalmente, afirma que las normas impugnadas serían inconstitucionales por cuanto otorgarían a la CGE funciones que excederían las competencias establecidas en la CRE en los artículos 211 y 212. Además, señala que se estaría interfiriendo así con las atribuciones exclusivas del Servicio Nacional de Contratación Pública (“**SERCOP**”). Por tanto, que dicha norma sería incompatible con el principio de legalidad recogido en el artículo 226 de la CRE, ya que generaría una dispersión normativa y una incoherencia en las atribuciones del Estado, afectando la eficiencia y transparencia en la contratación pública.

14. En atención a todo lo anterior, el CONGOPE solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de las normas impugnadas.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

15. En lo principal, la AN se allanó a la demanda aduciendo que coincide con los argumentos presentados por CONGOPE. Luego, que las referidas disposiciones serían contrarias a la CRE por cuanto son incompatibles con el principio de eficiencia, principio de legalidad, con el derecho a la seguridad jurídica y la autonomía financiera de los GAD. En tal virtud, solicita que se tomen en cuenta sus argumentos al momento de resolver; y, de ser el caso, que se deberá modular, interpretar o aclarar las normas impugnadas, considerando el principio de eficiencia en temas de contratación pública y en la gestión de recursos públicos realizada por los GAD.

16. En este sentido, la AN señala que las normas impugnadas vulneran el principio de eficiencia en la gestión pública, así como el interés general que estarían consagrados en el artículo 226 de la CRE. Lo anterior en virtud de que supuestamente se entorpece la agilidad necesaria en procesos de contratación pública, sobre todo cuando se requiera inmediatez. A su vez, manifiesta que se concederían potestades a la CGE que no están previstas en los artículos 211 y 212 de la CRE. Esto, ya que la CGE no tendría la potestad de intervenir en la fase precontractual de las compras públicas, sino solamente podría controlar la utilización de recursos públicos.

17. Así también, afirma que las normas impugnadas invadirían las competencias que la ley ha asignado exclusivamente al Servicio Nacional de Contratación Pública (“**SERCOP**”). En particular, la AN señala que el SERCOP es el ente rector del sistema de contratación pública y que, por tanto, sería el responsable de definir la

política pública en esta materia. Luego, a decir de la AN, al otorgar a la CGE la facultad de evaluar previamente los procesos de contratación, se rompería con la coherencia del ordenamiento jurídico y se generaría una duplicidad de funciones.

18. Adicionalmente, la AN coincide con la demanda en que las normas impugnadas colisionan con el artículo 238 de la CRE. Ello, debido a que se le exigiría a los GAD que obtengan informes previos, incluso para pequeñas contrataciones. Esta situación, a decir de la AN, acarrearía una limitación en la capacidad de administrar sus propios recursos y cumplir con sus competencias exclusivas. Por último, la AN arguye que las normas impugnadas transgreden el artículo 82 de la CRE, puesto que se estaría imponiendo un requisito no previsto con antelación. Luego que, con la falta de claridad sobre su aplicación, se estaría generando incertidumbre que conlleve a errores administrativos o la paralización de compras públicas. Además, afirma que la inseguridad se agrava por la capacidad operativa de la CGE respecto a emitir los mentados informes en el plazo razonable, considerando el volumen de compras públicas que diariamente se gestionan.

4.3 Presidencia de la República

19. La Presidencia únicamente compareció señalando correo para futuras notificaciones y designando abogados para comparecer dentro de la presente causa.

4.4 Terceros con interés y *amici curiae*

4.4.1 PGE

20. La PGE solicita que se declaren inconstitucionales los artículos 14 y 20 de la Ley Reformatoria 2021.³ Por otro lado, respecto a la disposición quinta, la PGE solicita la inconstitucionalidad en atención a que: “[s]e estar[ía] dotando una competencia a la Contraloría General del Estado, que no se encuentra previamente establecida ni en las normas que regulan a la entidad pública mencionada, ni mucho menos en la Norma suprema”. Adicionalmente, alega que esta “nueva competencia” ocasionaría

³ Respecto al artículo 14 señala que: “se est[aría] introduciendo dentro del ordenamiento jurídico nacional un requisito de procedibilidad para que la Fiscalía General del Estado cumpla con sus competencias, lo que representaría una contradicción a lo determinado en el artículo 195 de la Constitución de la República del Ecuador”. Además, afirma que en sentencia 5-13-IN/19 la Corte Constitucional dio paso a la inconstitucionalidad, eliminando el requisito normativo de informe previo por parte de la CGE, que se habría impuesto para el ejercicio de la acción penal en los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito. Respecto al artículo 20, determina que la FGE: “es la encargada del ejercicio de la acción penal pública, y sus actuaciones no pueden estar supeditadas al cumplimiento o emisión de informes vinculantes de otras entidades para que pueda ejercer sus atribuciones constitucionales.” Situación que, a su decir, ocurriría con la introducción del antedicho artículo 20, ya que los informes previos de favorabilidad que deberá emitir la CGE: “representan un requisito de procedibilidad para que la Fiscalía General del Estado ejerza sus competencias”.

una demora en los trámites propios de la institución. Así también, aduce que con esta norma se daría lugar a una dispersión normativa, que se contrapondría a lo “determinado en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”. Finalmente, la PGE señala que la CGE ahora tendría una competencia consistente en el control previo de los procedimientos de contratación pública, misma que no está recogida en el artículo 212 de la CRE.

21. Por otro lado, respecto a la disposición décima, señala que: “[...] se puede evidenciar con claridad que la [CRE] otorga la facultad a la [CGE] de determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, de procesos preparatorios, precontractuales y contractuales, una vez que estos ya hayan sido ejecutados, mas no antes de su realización”. Además, menciona que sería la PGE la encargada de “verificar si durante la ejecución del procedimiento preparatorio, precontractual que llevan a cabo las entidades públicas dentro de la contratación pública, han cumplido con los requisitos que el ordenamiento jurídico nacional contempla”, mientras que deja en manos de la CGE y a otras entidades de control: “lo concerniente a aspectos económicos y financieros”.
22. Por todo lo anterior, señala que las normas impugnadas y los artículos 14 y 20 de la Ley son contrarias a la CRE. En ese sentido, solicita que se tomen en consideración estos argumentos a la hora de resolver.

4.4.2 CGE

23. La CGE presentó un escrito de *amicus curiae* en donde no se pronuncia sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas, sino que solicita la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 20 de la Ley Reformatoria 2021. Al respecto, alega que las referidas disposiciones son contrarias a los siguientes artículos de la CRE: 11, 75, 76, 82, 195, 212, 226, 233, 424, 425, 426 y 427.⁴
24. En atención a todo lo anterior, solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 20 de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción.

⁴ Así, menciona que los referidos artículos asignan funciones a la CGE que son propios de la FGE; por ejemplo, la determinación de delitos y la emisión de informes en plazos no compatibles con los procedimientos de auditoría establecidos. Además, aduce que los plazos establecidos en dichos artículos son incompatibles con el derecho a la defensa de los administrados, ya que no les permiten contar con un plazo adecuado para presentar sus descargos. Así mismo, alega que dichos artículos son incompatibles con el principio de legalidad ya que se crea funciones para la CGE que no están contempladas en la CRE. Finalmente, la CGE señala que los artículos antes referidos no respetan la jerarquía normativa establecida en la CRE.

4.4.3 FGE

25. La FGE presentó un escrito en el que solicita que se declare inconstitucional la disposición quinta. Al respecto menciona que dicha disposición: (i) sería contraria al derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la CRE; (ii) se opondría a las competencias de la FGE reconocidos en los artículos 76, 194, 195, 211 y 212 de la CRE; y, (iii) sería incompatible con el derecho al debido proceso reconocido en el artículo 76 de la CRE.
26. La FGE argumenta que la referida disposición contraviene el derecho a la seguridad jurídica por cuanto no proporciona claridad sobre las funciones de la fiscalía. Esto, ya que la norma establecería dos consecuencias diferentes para una misma proposición, lo que generaría confusión respecto al trámite pertinente. Ello en virtud de que la norma señalaría que por un mismo supuesto, esto es, si no se aclaran las supuestas irregularidades que haya observado la CGE en su informe, en el término previsto para el efecto, o si no se sanean las mismas: “[...] se iniciará las investigaciones, y, así mismo, manifiesta de nuevo que, de contar con los mismos elementos, se activará la acción penal pública”. Por lo tanto, que confundiría las etapas procesales puesto que la investigación previa es una fase pre procesal, mientras que la formulación de cargos daría inicio al proceso penal.
27. Por otra parte, señala que la disposición quinta dispone que la fiscalía debe recibir informes de irregularidades en procesos de contratación pública y determinar si estas irregularidades comprenden hechos delictivos. Luego, que la FGE “al recibir todos los informes con irregularidades enviados en los informes de pertinencia, a fin de dilucidar o filtrar cuáles son las irregularidades que competen al ámbito penal y cuáles no, estaría asumiendo” competencias propias de la CGE. Finalmente, en lo relativo al debido proceso manifiesta que la norma impugnada afecta el derecho al debido proceso, ya que establece sanciones y procedimientos que no están claramente definidos ni contemplados en la ley.

5. Cuestión previa

28. En primer lugar, se advierte que la normativa impugnada ha experimentado reformas luego de la presentación de la demanda. Así, la Corte ha determinado su competencia: “para efectuar un control abstracto de constitucionalidad de normas derogadas o reformadas, siempre que: i) se presuma unidad normativa; o, ii) las mismas tengan la

potencialidad de producir efectos contrarios a la CRE –ultractividad, conforme a lo establecido en el artículo 76 numerales 8 y 9 de la LOGJCC”.⁵

29. Que se pueda configurar una ultractividad de la norma jurídica implica que esta tenga la potencialidad, pese a haber sido derogada, de continuar produciendo efectos jurídicos que sean contrarios a la CRE. Lógicamente, lo anterior se verá desde el momento en que la misma dejó de formar parte del ordenamiento jurídico.⁶ Por otro parte, este Organismo ha determinado que la unidad normativa se podría configurar bajo los siguientes escenarios:⁷

[...] i) la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; ii) no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, iii) cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa.⁸

30. Dicho eso, se procede a reproducir lo que prescriben las normas impugnadas y su respectiva reforma legal vigente:

	Norma impugnada	Norma reformada
Disposición	Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción	Ley Orgánica para el Ahorro y la Monetización de Recursos Económicos para el Financiamiento de la Lucha contra la Corrupción

⁵ CCE, sentencia 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 21.

LOJCC, artículo 76 numerales 8 y 9:

El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...]

8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad.

9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas.

⁶ CCE, sentencia 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

⁷ LOGJCC, artículo 76 numeral 9:

Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas.

⁸ CCE, sentencia 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 22.

	Segundo Suplemento del Registro Oficial 392 de 17 de febrero de 2021	Segundo Suplemento del Registro Oficial 496 de 09 de febrero de 2024
<p>Artículo 22.1 de la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública</p>	<p>DISPOSICIONES REFORMATARIAS LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA</p> <p>QUINTA. - A continuación del artículo 22, agréguese el siguiente artículo:</p> <p>Art. 22.1.- Procedimiento para la obtención del informe de pertinencia y favorabilidad previo a todas las contrataciones públicas. - El procedimiento para la obtención del informe de pertinencia y favorabilidad, previo a toda contratación pública, otorgado por la Contraloría General del Estado, conforme a lo determinado en la Ley de la materia, será el siguiente:</p> <p>1. La máxima autoridad de la entidad contratante inmediatamente conozca de la necesidad de realizar la contratación pública, deberá notificar a la Contraloría General del Estado con la solicitud de informe previo para esta contratación, adjuntando toda la documentación de respaldo que tenga en su poder;</p> <p>2. Una vez realizada dicha notificación, la misma deberá ser atendida en el plazo máximo de 15 días, contados a partir de la notificación de la solicitud realizada por la entidad contratante; y, en el caso de los procesos bajo el régimen especial, de emergencia o</p>	<p>CAPÍTULO II DISPOSICIONES REFORMATARIAS</p> <p>TERCERA. - Reformase en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública las siguientes disposiciones: [...]</p> <p>Ocho. - Sustitúyase el artículo 22.1 por el siguiente:</p> <p>Artículo. - 22.1.- Procedimiento para la obtención del informe de pertinencia y favorabilidad previo a las contrataciones públicas. - El procedimiento para la obtención del informe de pertinencia y favorabilidad, previo a la contratación pública, otorgado por la Contraloría General del Estado, conforme a lo determinado en la Ley de la materia, será el siguiente:</p> <p>1. La máxima autoridad de la entidad contratante, previo a iniciar la fase precontractual del proceso de contratación pública, deberá notificar a la Contraloría General del Estado con la solicitud de informe previo para esta contratación, adjuntando toda la documentación que la Contraloría General del Estado determine;</p> <p>2. Una vez realizada dicha notificación, la misma deberá ser atendida en el término máximo de 15 días, contados a partir de la notificación de la solicitud realizada por la entidad contratante; y, en el caso de los procesos bajo el régimen</p>

	<p>estado de excepción, el plazo para su entrega será de 72 horas, contados a partir de la notificación de la solicitud;</p> <p>3. El informe previo deberá ser comunicado inmediatamente a la entidad solicitante y al Servicio Nacional de Contratación Pública; y, será publicado en las páginas web de la Contraloría General del Estado y la de la entidad contratante;</p> <p>4. En caso de determinarse la pertinencia y favorabilidad para que proceda esta contratación pública, se podrá continuar de manera regular con el resto del procedimiento establecido para el efecto en la Ley;</p> <p>5. De existir algún tipo de irregularidad en la contratación que se pretende efectuar, se suspenderá temporalmente la misma, hasta que la entidad contratante la subsane o aclare en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas. De no hacerlo, se dejará constancia de dicho particular en el informe y se notificará inmediatamente con el mismo a la Fiscalía General del Estado, quien de encontrar elementos de convicción suficientes, dará inicio a las investigaciones que considere pertinentes, y en caso de encontrar elementos de convicción suficientes, podrá activar el ejercicio de la acción penal pública conforme las reglas</p>	<p>especial, el término para su entrega será de tres días, contados a partir de la notificación de la solicitud;</p> <p>3. El informe previo deberá ser comunicado inmediatamente a la entidad solicitante; y, será publicado en la página web de la Contraloría General del Estado y por la entidad contratante en el Portal Compras Públicas;</p> <p>4. En caso de determinarse la pertinencia y favorabilidad para que proceda esta contratación pública, se podrá continuar de manera regular con el resto del procedimiento establecido para el efecto en la Ley;</p> <p>5. De existir algún tipo de irregularidad en la contratación que se pretende efectuar, se suspenderá temporalmente la emisión del informe, hasta que la entidad contratante subsane o aclare en el término de dos días. De no hacerlo, se dejará constancia de dicho particular en el informe y se emitirá informe negativo;</p>
--	--	--

	<p>vigentes, sin perjuicio de que en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, pueda activar el ejercicio de la acción penal pública en cualquier momento.</p>	<p>6. El Presidente de la República, en coordinación con la Contraloría General del Estado, definirán los montos y procedimientos en los que este informe será aplicable.</p>
<p>Artículo 18.1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado</p>	<p>DISPOSICIONES REFORMATARIAS LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DÉCIMA. - A continuación del artículo 18, agréguese el siguiente artículo:</p> <p>Art. 18.1.- Informe de pertinencia previo a todos los procesos de contratación pública.- La Contraloría General del Estado emitirá un informe de pertinencia, como requisito previo a la suscripción de los procesos de contratación pública determinados en la ley de la materia, por parte de las entidades y organismos del sector público, incluyendo las empresas públicas y subsidiarias, los financiados con préstamos y/o cooperación internacional, o que se encuentren bajo el régimen especial, en el marco de una declaratoria de emergencia o estado de excepción. Sin perjuicio de que, posteriormente, pueda realizar los controles previstos para estos procedimientos de contratación.</p>	<p>CAPÍTULO II DISPOSICIONES REFORMATARIAS CUARTA. - Reformase en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado las siguientes disposiciones: Uno. - Sustitúyase el artículo 18.1 por el siguiente:</p> <p>Art. 18.1.- Informe de pertinencia previo a todos los procesos de contratación pública. - La Contraloría General del Estado emitirá un informe de pertinencia, como requisito previo a la publicación de los procesos de contratación pública determinados en la ley de la materia, por parte de las entidades y organismos del sector público, incluyendo las empresas públicas y subsidiarias, los financiados con préstamos y/o cooperación internacional, o que se encuentren bajo el régimen especial. Sin perjuicio de que, posteriormente, pueda realizar los controles previstos para estos procedimientos de contratación.</p>

	<p>El objetivo del informe es determinar la pertinencia y favorabilidad para la consumación de la contratación pública. Se regirá bajo los principios de legalidad, celeridad y transparencia; y analizará la pertinencia de la contratación, conforme a los parámetros establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y, de manera específica, analizará el presupuesto referencial, el monto de la contratación, el tipo de la contratación, el plazo, la legalidad y la transparencia de la contratación pública.</p> <p>Este informe se entregará en el plazo máximo de quince (15) días, contados a partir de la notificación de la solicitud realizada por la entidad contratante; y, en el caso de los procesos bajo el régimen especial, de emergencia o estado de excepción, el plazo para su entrega será de setenta y dos (72) horas, contados a partir de la notificación de la solicitud realizada por la entidad contratante.</p> <p>Si transcurrido el plazo la Contraloría General del Estado no entrega el informe de pertinencia, se considerará como favorable para proceder con la contratación, y constituirá causal de destitución del funcionario a cargo del Informe.</p> <p>Para la suscripción de contratos y convenios de</p>	<p>El objetivo del informe es determinar la pertinencia y favorabilidad para la consumación de la contratación pública. Se regirá bajo los principios de legalidad, celeridad y transparencia; y analizará la pertinencia de la contratación, conforme a los parámetros establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y, de manera específica, analizará el presupuesto referencial, el monto de la contratación, el tipo de la contratación, el término, la legalidad y la transparencia de la contratación pública.</p> <p>Este informe se entregará en el término máximo de quince días, contados a partir de la notificación de la solicitud realizada por la entidad contratante; y, en el caso de los procesos bajo el régimen especial, el término para su entrega será de tres días, contados a partir de la notificación de la solicitud realizada por la entidad contratante.</p> <p>Si transcurrido el término la Contraloría General del Estado no entregase el informe de pertinencia, se considerará como favorable para proceder con la contratación, y constituirá causal de destitución del funcionario a cargo del informe.</p> <p>Para la suscripción de contratos y convenios de deuda pública o externa, no será necesario el informe previo de pertinencia.</p>
--	---	---

	<p>deuda pública o externa, no será necesario el informe previo de pertinencia.</p> <p>En ningún caso se podrá excepcionar de este requisito previo a la suscripción de contratos que se suscriban en el marco de una declaratoria de emergencia o estado de excepción.</p> <p>La Contraloría General del Estado determinará los documentos que deban adjuntarse a la solicitud. Si la entidad contratante no los adjunta, están incompletos o son imprecisos, se devolverá la solicitud, y el término será contado a partir de la fecha en que se cumpla lo dispuesto en este artículo.</p> <p>Una vez emitido el informe previo por parte de la Contraloría General del Estado, las entidades y organismos del sector público podrán proceder a la celebración del contrato correspondiente, tomando en cuenta las observaciones que se hubieren formulado.</p> <p>Es obligación de la autoridad nacional de contratación pública informar a la Contraloría General del Estado, cada vez que conozca sobre el incumplimiento de lo señalado en este artículo.</p>	<p>La Contraloría General del Estado determinará los documentos que deban adjuntarse a la solicitud. Si la entidad contratante no los adjunta, están incompletos o son imprecisos, se devolverá la solicitud, y el término será contado a partir de la fecha en que se cumpla lo dispuesto en este artículo.</p> <p>Una vez emitido el informe previo por parte de la Contraloría General del Estado, las entidades y organismos del sector público podrán continuar de manera regular con el resto del procedimiento establecido para el efecto.</p> <p>Es obligación del SERCOP informar a la Contraloría General del Estado, cada vez que conozca sobre el incumplimiento de lo señalado en este artículo.</p>
--	---	---

31. En lo relativo a la disposición quinta de la Ley Reformatoria 2021, se denota que en la reforma dada por la Ley Orgánica para el Ahorro y la Monetización de Recursos Económicos para el Financiamiento de la Lucha contra la Corrupción publicada el 09 de febrero de 2024 (“Ley 2024”), la norma ha experimentado los siguientes cambios.

- 31.1.** En primer lugar, la norma vigente ya no reza que se deberá solicitar informe de pertinencia y favorabilidad a la CGE, previo a todos los procesos de contratación pública. Por el contrario, la norma vigente prescribe que el Presidente de la República definirá los procesos y los montos en los que se requiera el antedicho informe, en coordinación con la CGE.
- 31.2.** En segundo lugar, en caso de que la CGE constate irregularidades que no sean subsanadas en el término de dos días después de notificado el informe de pertinencia y favorabilidad, la norma ya no dispone que se deberá reemitir a la FGE para que inicie la investigación penal correspondiente. Por lo contrario, la norma vigente determina que solamente se dejará constancia de lo anterior y se emitirá informe negativo.
- 31.3.** En tercer lugar, la norma vigente ahora señala términos, en lugar de plazos como precisaba la norma derogada.
- 31.4.** Finalmente, también se observa que la disposición vigente ya no requiere de la entrega de toda la documentación previo a la emisión del informe, sino solo de aquella que solicite la CGE; y, que tampoco es necesario notificar con el informe previo al SERCOP.
- 32.** En cuanto a la disposición décima de la Ley Reformatoria 2021, se evidencia que en la reforma efectuada por la Ley 2024, la norma ha tenido los siguientes cambios.
- 32.1.** En primer lugar, la norma vigente prescribe que previo a la publicación de los procesos de contratación pública la CGE emitirá un informe de pertinencia. La norma reformada, por su parte, señalaba que dicho informe se debía realizar previo a la suscripción de procesos de contratación pública.
- 32.2.** En segundo lugar, la norma vigente ya no se pronuncia respecto a la declaratoria de emergencia o estado de excepción. En cambio, la norma derogada sí señalaba que bajo ningún supuesto se podía excepcionar del requisito de informe de pertinencia y favorabilidad a los contratos suscritos en el marco de una declaratoria de emergencia o estado de excepción.
- 32.3.** En tercer lugar, la norma vigente ahora señala términos, en lugar de plazos como precisaba la norma derogada.
- 32.4.** Finalmente, ahora la norma vigente reza que una vez obtenido el informe de pertinencia y favorabilidad, se deberá continuar con el resto del procedimiento

establecido para el efecto. La norma derogada, por el contrario, prescribía que una vez obtenido el mencionado informe, se podía proceder con la celebración del contrato.

33. De cualquier manera, sin perjuicio de lo antes expuesto, se observa que el presente caso sí podría encuadrarse en uno de unidad normativa. Esto, al haber constatado una reproducción parcial, aunque no exacta, del texto que fue demandado por el CONGOPE. Tanto más que la norma vigente ahora remite a la norma a ser expedida por el Presidente de la República.⁹ Es decir, todavía se exige un informe previo de la CGE, solamente que ahora es en determinados escenarios.¹⁰ Por lo que, más adelante, se formularán los problemas jurídicos que aborden los cargos de la demanda a la luz del texto vigente de las normas impugnadas.
34. Finalmente, en este punto este Organismo se referirá a las alegaciones presentadas, por un lado, por la FGE en su escrito y, por otro lado, por la PGE y la CGE, presentadas en su escrito de tercero con interés y *amicus curiae*, respectivamente. Esta Corte aclara que, dado que la FGE, la PGE y la CGE, no son sujetos accionantes, sus alegaciones y las normas que acusan como inconstitucionales solo podrían ser objeto de control si es que guardan conexidad con las normas demandadas.

⁹ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, artículo 22.1.

¹⁰ De hecho, en el artículo 70 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se prevén los escenarios en donde no es necesario solicitar el informe previo a la CGE, precisando que los procesos de ínfima cuantía están exentos de este requisito.

Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, artículo 60:

Informe de Pertinencia. - Previo al inicio de un procedimiento de contratación pública, la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado deberá solicitar a la Contraloría General del Estado un Informe de Pertinencia para dicha contratación. El Informe de Pertinencia será solicitado por la entidad contratante y deberá contar con la certificación de disponibilidad presupuestaria y existencia presente o futura de recursos suficientes a la que se refiere el artículo 24 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y artículos 116 y 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, previo al inicio de la fase precontractual del proceso de contratación pública. La Contraloría General del Estado emitirá los informes de pertinencia para las contrataciones cuyo presupuesto referencial sea superior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el Presupuesto Inicial del Estado.

Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, artículo 70:

Excepciones.- No se requerirá Informe de Pertinencia para los siguientes procedimientos de contratación: 1. Las contrataciones por Catálogo Electrónico y Catálogo Dinámico Inclusivo que realicen las Entidades Contratantes mediante el portal institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública; 2. Contratos complementarios definidos en el artículo 85 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 3. Contratos modificatorios conforme al artículo 72 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 4. Las contrataciones que no estén previstas o amparadas bajo las disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 5. Contrataciones fuera del ámbito de aplicación territorial contempladas en el artículo 3 de este Reglamento; 6. Procedimientos de selección de proveedores para catálogo electrónico y catálogo dinámico inclusivo; y, 7. Las contrataciones de ínfima cuantía. 8. Las contrataciones en situación de emergencia.

35. La FGE ha señalado que la disposición quinta es incompatible con la CRE, en virtud de que se opondría al derecho a la seguridad jurídica,¹¹ a las competencias de la FGE¹² y al debido proceso.¹³ Esto por cuanto, la norma confundiría las etapas del proceso penal. Así también, que la disposición quinta dispondría que la FGE debe recibir un informe de irregularidades en procesos de contratación pública y dilucidar si estas se enmarcan o no en una cuestión penal, situación que implicaría asumir competencias de la CGE. Por último, aduce que la antedicha norma se contrapondría al debido proceso al establecer sanciones que no están claramente definidas ni contempladas en la ley.
36. Frente a lo anterior, es importante destacar que, habiéndose reformado la disposición quinta, como quedó explicitado en el párrafo 31.2 *ut supra*, frente a la falta de subsanación en las irregularidades que constate la CGE en su informe, solamente se deberá dejar constancia de lo anterior y se emitirá informe negativo. Luego, ya no se debe notificar a la FGE respecto a estas supuestas irregularidades, ni tampoco consta el texto anterior respecto a la obligación de investigar dichas irregularidades y, por tanto, determinar el presunto cometimiento o no de un delito penal. Por las razones expuestas, toda vez que de lo examinado las referencias a las notificaciones de la CGE a FGE y del deber de esta última para investigar irregularidades ya no persisten en la normativa vigente, la Corte se abstendrá de analizar dichas disposiciones.
37. En lo que concierne a los escritos presentados por la PGE y la CGE, ambas entidades manifiestan que los artículos 14¹⁴ y 20¹⁵ de la Ley Orgánica Reformatoria del Código

¹¹ CRE, artículo 82.

¹² CRE, artículos 76, 194, 195, 211 y 212.

¹³ CRE, artículo 76.

¹⁴ Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción, artículo 14: Luego del artículo 294 agréguese el siguiente artículo: “Art. 294.1.- Sobreprecios en contratación pública.- Las o los servidores públicos, las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado; o, los proveedores del Estado que realicen arbitrariamente los procesos de contratación pública con evidente y comprobado sobreprecio al precio ordinario establecido por el mercado y determinado como tal por la Contraloría General del Estado, serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años.

El informe de la Contraloría General del Estado que determina la existencia del sobreprecio en contratación pública, deberá ser otorgado por dicha entidad, en el plazo máximo de quince días contados a partir de la fecha de la solicitud efectuada por la o el fiscal.

Si la conducta prevista en el primer párrafo ha sido cometida aprovechándose de una declaratoria de emergencia o estado de excepción, serán sancionadas con el máximo de la pena prevista.”

¹⁵ Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción, artículo 20: A continuación del artículo 550 agréguese el siguiente artículo: “Art. 550.1.- Medida cautelar especial ante la evasión de procedimientos de contratación pública en peculado.- Cuando tratándose del presunto delito de peculado se hayan evadido los procedimientos pertinentes de contratación pública, la o el fiscal podrá solicitar a la o el juzgador, previo informe favorable y urgente de la Contraloría General del Estado, se disponga como medida cautelar la suspensión provisional de la contratación que se encontrare en curso, así como la suspensión de pagos que se encuentren en trámite. Así también, la o el juzgador, podrá ordenar su reanudación total o parcial en el momento en que se hayan resuelto los elementos sobre los que se fundaron para imponer esta medida.”

Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción, son inconstitucionales. En síntesis, exponen cargos similares para fundamentar por qué los referidos artículos se contraponen a la CRE. Señalan incluso que su texto se contradice con un pronunciamiento de este Organismo (la sentencia 5-13-IN/19), ya que los informes previos de favorabilidad representarían “un requisito de procedibilidad para que la [FGE] ejerza sus competencias”. Por su parte, la CGE también insiste en que estas normas le asignan competencias de la FGE a la CGE, que los plazos para auditar son muy cortos, entre otras alegaciones previstas en los párrafos 23 al 24 *ut supra*.

38. Al respecto, al no constatar que existe una conexidad entre los artículos 14 y 20 de la Ley Reformatoria 2021, esta Corte no se pronunciará sobre los mismos. Esto debido a que se puede resolver la presente acción sin necesidad de pronunciarse sobre dichos artículos, ya que los artículos 14 y 20 se refieren a reformas e inclusiones al COIP respecto a informes que la CGE emitiría para ciertos delitos, mas no para la realización de procesos de contratación pública. Así, si bien en los artículos 14 y 20 también se hablan de “informes previos de CGE”, la materia sería distinta. Pues, un tema son informes previos que tienen efectos para las entidades públicas contratantes, sobre lo cual versa la presente demanda de inconstitucionalidad. Mientras que otro tema serían los informes previos en materia penal, que no tiene conexidad con las normas impugnadas. Esto, claro está, no obsta para que cualquier persona presente una acción de inconstitucionalidad respecto a las referidas disposiciones.¹⁶

6. Planteamiento del problema jurídico

39. La LOGJCC, en el artículo 79 número 5 letras a y b, exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa. Para ello, es indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada; pues, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.¹⁷
40. Ahora bien, respecto a las alegaciones de la demanda previstas en los párrafos 13.1, 13.2 y 13.3 *ut supra*, no se formulará un problema jurídico, ya que se observa que las normas impugnadas han sufrido cambios sustanciales que inciden en la atención de

¹⁶ De hecho, actualmente está en fase de sustanciación la causa 129-21-IN, donde se impugnaría el delito de sobrepagos en contratación pública.

¹⁷ CCE, sentencias 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 46 y CCE, sentencia 23-25-IN/25, 02 de abril de 2025, párr. 18.

las alegaciones de la demanda. Cabe acotar que dichos cargos se relacionaban con la supuesta incompatibilidad entre la CRE y el requisito legal previsto en la normativa impugnada de solicitar informe previo a la CGE, en todos los casos de contratación pública.¹⁸ Luego, la referida contraposición, a decir de CONGOPE, se daba por cuanto este requisito supondría: (i) sacrificar los principios de eficiencia, transparencia y calidad (ver párrafo 13.1 *ut supra*);¹⁹ (ii) menoscabar la autonomía financiera de los GAD, puesto que no se les permitiría ejercer sus competencias exclusivas de manera eficiente (ver párrafo 13.2 *ut supra*);²⁰ y, (iii) crear un requisito que atenta en contra del derecho a la seguridad jurídica, al no ser necesario y generar incertidumbre a la hora de ejecutar las distintas obras públicas y la prestación de servicios esenciales (ver párrafo 13.3 *ut supra*).²¹

41. Así, aun cuando el CONGOPE invoca distintas normas y principios constitucionales, es evidente que todos los cargos antes referidos tenían como eje central la eficiencia en los procesos de contratación pública.²² Por lo tanto, a criterio de la entidad accionante, el solicitar informe previo a la CGE en todos los casos de contratación pública era capaz de desplegar efectos adversos tanto en la previsibilidad del marco jurídico para contratistas y entidades estatales, como en el deber estatal de prestar servicios públicos y realizar obras en beneficio de la población. No obstante, el argumento se construyó sobre el hecho de que la norma no diferencia cuándo debe operar el requisito de informe previo por parte de la CGE.
42. Tomando en consideración lo anterior, como se vio en el párrafo 31.1 *ut supra*, ciertamente la disposición quinta de Ley Reformatoria 2021, no diferenciaba entre los procesos de contratación pública y exigía que siempre se emita dicho informe. Sin embargo, esto quedó sin efecto con la reforma dada por la Ley 2024. Así, actualmente, el texto del artículo 22.1 de la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública prescribe que será el Presidente de la República quien determine los montos y procesos en donde se requiera este informe previo, en coordinación con la CGE. Por su parte, como se expone en el párrafo 32 *ut supra*, la disposición décima de la Ley Reformatoria 2021, también fue modificada por la Ley 2024. Así, dicha

¹⁸ Esto, de conformidad con la demanda, estaría previsto en ambas normas impugnadas.

¹⁹ El CONGOPE afirma que, por dicho motivo, las normas impugnadas se opondrían al artículo 288 de la CRE.

²⁰ El CONGOPE alega que, por dicho motivo, las normas impugnadas se opondrían al artículo 238 de la CRE.

²¹ El CONGOPE agrega que, por dicho motivo, las normas impugnadas se opondrían al artículo 82 de la CRE.

²² Lo propio ocurre con los argumentos expuestos por la AN, previstos en el párrafo 16 y 18 de la presente sentencia. En donde la AN replica los argumentos de la demanda, en torno a que se vulneraría el principio de eficiencia, la seguridad jurídica y la autonomía financiera de los GAD.

disposición en la actualidad únicamente prevé el objeto del informe, así como el procedimiento y plazos a seguir para cumplir con este requisito.

43. En síntesis, la inconstitucionalidad que acusa el CONGOPE no se sustenta en que, por cumplir con el principio de eficiencia, en ningún caso deba solicitarse el informe a la CGE. Por el contrario, el CONGOPE afirma que no en todo procedimiento se debe pedir el informe por cuanto ello sería ineficiente. *Ergo*, la entidad accionante cuestiona que no exista diferenciación. Así, dado que la norma actual si prevé la diferenciación,²³ no cabe atender el cargo. Esto ya que, bajo la presunción de constitucionalidad,²⁴ al no haberse formulado alegaciones en la demanda que tengan como base el hecho de que el informe sea necesario solo en determinados casos, este Organismo esté vedado de elaborar cargos para analizar la constitucionalidad de la disposición a la luz del principio de eficiencia, en conexión con la seguridad jurídica y la autonomía financiera de los GAD. Lo anterior, claro está, sin perjuicio de que pueda proponerse otra acción de inconstitucionalidad a futuro, bajo otros motivos y razonamientos, enfocados al texto vigente de las disposiciones que fueron reformadas.

²³ De hecho, en el artículo 70 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se prevén los escenarios en donde no es necesario solicitar el informe previo a la CGE, precisando que los procesos de ínfima cuantía están exentos de este requisito.

Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, artículo 60:

Informe de Pertinencia. - Previo al inicio de un procedimiento de contratación pública, la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado deberá solicitar a la Contraloría General del Estado un Informe de Pertinencia para dicha contratación. El Informe de Pertinencia será solicitado por la entidad contratante y deberá contar con la certificación de disponibilidad presupuestaria y existencia presente o futura de recursos suficientes a la que se refiere el artículo 24 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y artículos 116 y 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, previo al inicio de la fase precontractual del proceso de contratación pública. La Contraloría General del Estado emitirá los informes de pertinencia para las contrataciones cuyo presupuesto referencial sea superior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el Presupuesto Inicial del Estado.

Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, artículo 70:

Excepciones.- No se requerirá Informe de Pertinencia para los siguientes procedimientos de contratación:

1. Las contrataciones por Catálogo Electrónico y Catálogo Dinámico Inclusivo que realicen las Entidades Contratantes mediante el portal institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública; 2. Contratos complementarios definidos en el artículo 85 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 3. Contratos modificatorios conforme al artículo 72 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 4. Las contrataciones que no estén previstas o amparadas bajo las disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 5. Contrataciones fuera del ámbito de aplicación territorial contempladas en el artículo 3 de este Reglamento; 6. Procedimientos de selección de proveedores para catálogo electrónico y catálogo dinámico inclusivo; y, 7. Las contrataciones de ínfima cuantía. 8. Las contrataciones en situación de emergencia.

²⁴ LOGJCC, artículo 76 numeral 2: “El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.- Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas”.

44. Por otra parte, tanto el CONGOPE como la AN, han argumentado que las normas impugnadas son contrarias a la CRE por cuanto generarían dispersión normativa. Esto, al supuestamente atribuirle a la CGE competencias propias y exclusivas del SERCOP. Este argumento no será abordado mediante un problema jurídico en esta sentencia en razón de que no es claro, cierto, específico y pertinente.²⁵ Luego, de la demanda no se desprende por qué motivo el hecho de que la CGE pueda emitir un informe previo en temas de contratación pública específicamente se contrapone al derecho a la seguridad jurídica. Es decir, no se explica claramente de qué manera esta potestad de la CGE generaría dispersión o imprevisibilidad normativa respecto a las funciones del SERCOP. Por lo mismo, siendo que la norma se presume constitucional,²⁶ no se puede formular un problema jurídico al respecto.
45. Finalmente, tal como consta en el párrafo 13.4 *ut supra* de la presente sentencia, el CONGOPE también alega que las normas impugnadas, al permitir que la CGE realice un informe de pertinencia y favorabilidad previo a una compra pública, es inconstitucional. Esto por cuanto se estaría excediendo las competencias constitucionales otorgadas a la CGE, al estar estas recogidas en los artículos 211 y 212 de la CRE y ser supuestamente taxativas, cuestión que resultaría en una incompatibilidad con el principio constitucional de legalidad. Este argumento también fue reproducido en el escrito de la PGE²⁷ y la AN.²⁸ A pesar de las reformas, la competencia de la CGE para realizar dicho informe previo, pese a que está limitado a determinados escenarios, subsiste. En tal virtud, las reformas a las normas impugnadas no han modificado lo que es materia de la alegación de CONGOPE. Por lo que se formula el siguiente problema jurídico a ser resuelto:

¿Las normas impugnadas son incompatibles con el artículo 226 de la CRE, dado que la potestad legal atribuida a la CGE de emitir un informe de pertinencia y favorabilidad previo a la suscripción de ciertos procesos de contratación pública no está reconocida en la CRE, siendo que las funciones de la CGE estarían previstas de manera taxativa en los artículos 211 y 212 de la CRE?

46. En función de lo expuesto, a continuación, se abordará el problema jurídico antedicho.

²⁵ LOGJCC, artículo 79 numeral 5 literal b).

²⁶ LOGJCC, artículo 76 numeral 2: “El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.- Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas”.

²⁷ En los párrafos 20 y 21 de la presente sentencia, se ha recogido el argumento de la PGE respecto a que se le estaría otorgando competencias no previstas en la Constitución a la CGE.

²⁸ En el párrafo 16 de la presente sentencia, se ha recogido el argumento de la AN respecto a la supuesta incompatibilidad entre las normas impugnadas y el principio constitucional de legalidad.

7. Resolución del problema jurídico

¿Las normas impugnadas son incompatibles con el artículo 226 de la CRE, dado que la potestad legal atribuida a la CGE de emitir un informe de pertinencia y favorabilidad previo a la suscripción de ciertos procesos de contratación pública no está reconocida en la CRE, siendo que las funciones de la CGE estarían previstas de manera taxativa en los artículos 211 y 212 de la CRE?

47. En lo medular, el CONGOPE afirma que las normas impugnadas contravienen el principio de legalidad de la administración pública. Esto en virtud de que la CRE, a su criterio, no prevé la potestad de que la CGE realice un informe previo de pertinencia y favorabilidad en los procesos de contratación pública. Por este motivo, señala que las normas impugnadas colisionarían con los artículos 211 y 212 de la CRE, que contemplan –a decir del CONGOPE- de forma taxativa las competencias de la CGE.
48. Al respecto, el artículo 211 de la CRE, recoge el objeto principal que cumple la CGE como entidad estatal: “[I]a Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”. Por su parte, el artículo 212 de la CRE prescribe:

[...] Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:

1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.
2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.
3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.
4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite. (énfasis agregado).

49. En tanto que el artículo 226 de la CRE establece que:

[...] Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución” (énfasis añadido).

50. Al respecto este Organismo ha indicado que:

[...] se contempla constitucionalmente el denominado ‘principio de legalidad’ el mismo que esta Corte Constitucional advierte contiene un alcance ampliado, ya que actualmente se lo refiere como **principio de estricta legalidad o principio de juridicidad de la administración pública, conformado por la legalidad formal en cuanto al ejercicio de las competencias y facultades atribuidas en la Constitución y la ley, así como por la legalidad material, ya que estas actuaciones deben efectivizar y garantizar los derechos constitucionales [...] siendo el principio establecido en el artículo 226 de la Norma Suprema, esto es la juridicidad, la base constitucional para las actuaciones de los órganos de poder público**, ya que desde el ámbito formal “ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley” (énfasis agregado).²⁹

51. De lo citado se desprende que las competencias constitucionalmente asignadas a la CGE no excluyen aquellas determinadas en la ley. Precisamente por este motivo, el artículo 212 de la CRE señala que este órgano de control ejercerá las funciones que determina dicha disposición constitucional, sin perjuicio de las que determine la ley. Esto de conformidad con el principio de estricta legalidad o juridicidad de la administración pública contemplado en el artículo 226 de la CRE que inicia con el límite de la legalidad formal, por el cual los órganos de poder público sólo pueden ejercer las competencias asignadas por la Constitución y la ley.
52. Específicamente, la disposición décima de la Ley Reformatoria 2021, fue objeto de reforma dada por la Ley 2024. En esta disposición se introdujo en la ley que regula la CGE, la facultad para emitir informes de pertinencia y favorabilidad de manera previa en los procesos de compras públicas. Este artículo 18.1, debe entenderse en armonía con la disposición quinta de la Ley Reformatoria 2021. El mismo que también fue reformado por la Ley 2024, siendo que actualmente señala que dicho informe se requerirá solo en los montos y procesos que lo determine el Presidente de la República.
53. Por lo tanto, como ha quedado demostrado, el propio artículo 212 de la CRE contempla que este órgano de control ejercerá las competencias asignadas constitucionalmente **“además de las que determine la ley”**. Así, el propio artículo 212 de la CRE desvirtúa el cargo propuesto por el CONGOPE. Esto, en concordancia con el límite formal de la asignación de competencias en la Constitución y la ley, como límite de legalidad formal integrante del principio de estricta legalidad o juridicidad de la administración pública contemplado en el artículo 226 de la CRE. Consiguientemente, se desestima la alegación de la demanda analizada dentro del presente problema jurídico.

²⁹ CCE, sentencia 37-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párrs. 79 y 80.

8. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad 55-21-IN.
2. **Notifíquese**, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 15 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 55-21-IN/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Sobre la base del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y con profundo respeto hacia la sentencia 55-21-IN/25 (“**sentencia de mayoría**”), emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo el 15 de mayo de 2025, formulo respetuosamente mi voto salvado en los siguientes términos:
2. En el presente caso, el Pleno de la Corte Constitucional desestimó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad presentada por el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (“**CONGOPE**”) en contra de las disposiciones reformativas quinta (“**disposición quinta**”) y décima (“**disposición décima**”) de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción (“**Ley Reformatoria 2021**”), publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 392 de 17 de febrero de 2021. En estas disposiciones se incorporaron los artículos 22.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 18.1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**normativa impugnada**”). Las disposiciones impugnadas señalaban la necesidad de contar con un informe de pertinencia emitido por la Contraloría General del Estado (“**CGE**”) como requisito para iniciar cualquier proceso de contratación pública.
3. Tal como fue advertido por la sentencia de mayoría,¹ la normativa impugnada fue reformada con posterioridad a la presentación de la demanda. Las disposiciones vigentes reproducen parcialmente el texto de las normas impugnadas. Sin embargo, en lo medular, la norma vigente ya no señala que el informe de pertinencia deba ser un requisito para todo proceso de contratación pública, sino solo para unos supuestos.²
4. De esta manera, el informe de pertinencia solo será requerido en contrataciones cuyo presupuesto referencial sea superior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el Presupuesto Inicial del Estado.³ Además, al tenor de la normativa vigente, no se requerirá dicho informe en los siguientes supuestos: 1. Las contrataciones por Catálogo Electrónico y Catálogo Dinámico Inclusivo que realicen las Entidades Contratantes mediante el portal institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública; 2. Contratos complementarios definidos en el artículo 85 de la

¹ CCE, sentencia 55-21-IN/25, 15 de mayo de 2025, párr. 30.

² *Ibid.*, párr. 31.1 y 33.

³ *Ibid.*, párr. 33.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 3. Contratos modificatorios conforme al artículo 72 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 4. Las contrataciones que no estén previstas o amparadas bajo las disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 5. Contrataciones fuera del ámbito de aplicación territorial contempladas en el artículo 3 de este Reglamento; 6. Procedimientos de selección de proveedores para catálogo electrónico y catálogo dinámico inclusivo; 7. Las contrataciones de ínfima cuantía; y, 8. Las contrataciones en situación de emergencia.

5. Con base en lo anterior, estoy consciente que la normativa vigente ya no aplica para todos los casos como se señalaba en la normativa impugnada. Por ello, en general, estoy de acuerdo con el análisis de unidad normativa y ultractividad que realiza la sentencia de mayoría, con los que concluye que podría existir unidad normativa. También coincido con la formulación y resolución del problema jurídico formulado respecto a una supuesta incompatibilidad con el artículo 226 de la CRE y estoy de acuerdo que dicho cargo haya sido desestimado.
6. La razón de mi discrepancia versa en las razones que ofrece la sentencia de mayoría para abstenerse de analizar ciertos cargos porque, en su criterio, aquellos habrían quedado insubsistentes. Así, el voto de mayoría consideró que los cargos del CONGOPE estaban dirigidos a impugnar la falta de diferenciación de escenarios para exigir los informes de pertinencia y, correlativamente, en sostener que no en todo procedimiento se debe pedir el informe por cuanto ello sería ineficiente.⁴ Considero, respetuosamente, que dicha conclusión no es del todo precisa por las siguientes razones.
7. En primer lugar, encuentro cierta línea argumentativa en la demanda del CONGOPE que está dirigida a cuestionar, en general, la existencia del informe de pertinencia como requisito, mas no la falta de diferenciación de escenarios para exigirlo, como sostiene la sentencia de mayoría. Así, la demanda señala:

[...] el Ecuador ya contó con esta modalidad de informes previos a la contratación pública antes del 2007 y, de acuerdo con los informes de Asamblea Nacional, con los procesos de contratación que se revisaron se pudo comprobar que los tiempos de contratación eran muy lentos, el proceso muy burócrata y la emisión de informes impecables, pero eso no garantizaba que el proceso de contratación no haya vicios de corrupción. De ahí el control posterior era una solución como en la actualidad, lo que se debe implementar es más mecanismos de control de manera posterior, para ser más ágil los procesos de contratación pública.

En efecto, volver a la expedición de informes previos DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, ADEMAS DEL PROCESO DE VERIFICACION QUE

⁴ *Ibid.*, párr. 43.

REALIZA, POR MANDATO DE LEY, EL SERCOP, retasaría a todo el sistema de contratación pública, perdiendo competitividad y eficiencia para un nivel de gobierno que es de respuesta inmediata, lo cual va a complicar todas sus compras públicas y la respuesta al ciudadano se va a quedar rezagada y lenta.

Bajo este contexto, la norma demandada no solo que expresamente modifica el sistema de contratación pública, sino que, adicionalmente, violenta el elemental sentido de previsibilidad con el que deben manejarse los recursos públicos, la necesidad de su oportuna planificación y eficiente ejecución; conforme la norma expresa contenida en el art. 288 de la Constitución.

[...] Así, señores Jueces Constitucionales, la Constitución es clara, y tanto su tenor literal, como el espíritu del Constituyente, no generan duda alguna que su objetivo es que las compras públicas sean eficientes y puedan dinamizar la economía mas no entorpecerla. El Estado, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas, ha dotado de un ordenamiento jurídico orientado a facilitar el cumplimiento de las obligaciones en los diversos campos, incluyendo la contratación de bienes, ejecución de obras y contratación de servicios públicos, con el fin de que los ciudadanos alcancen el pleno ejercicio de sus derechos a través de una eficiente prestación de servicios públicos. El principio máximo que rige las mismas y los contratos consecuentes es que el interés general prevalece sobre el interés particular, contemplado en el artículo 83 numeral 7 de la Constitución.

8. A partir de esta argumentación de la demanda, en mi criterio, el CONGOPE no solo cuestiona el requisito del informe sino el hecho de que este informe, como requisito, exista. Dicho de otro modo: el argumento del CONGOPE no es únicamente la inexistencia de diferenciación de escenarios para aplicar el informe de pertinencia como requisito, sino impugna que una norma haya vuelto a crear este requisito pese a que el constituyente vio necesario eliminarlo y mantener únicamente un control posterior. Considero que esto ameritaba, entonces, una discusión más a fondo del cargo del CONGOPE.
9. En esta misma línea, no encuentro que la Corte en su jurisprudencia haya afirmado, por una parte, que existe unidad normativa, es decir, que los efectos de la norma impugnada persisten; y luego sostener que los cargos de la demanda han dejado de subsistir. Por el contrario, como ha sucedido en ocasiones anteriores, la Corte ha examinado los cargos cuando el núcleo del artículo se mantiene en la normativa vigente ([97-21-IN/25](#), párr. 23); o cuando el texto impugnado se conserva o se mantiene la regulación de fondo ([54-18-IN/25](#), párr. 34); además, que los mismos deben analizarse de forma general o central ([14-20-IN/24](#), párr. 27-28).
10. Bajo estas premisas, respetuosamente, me aparto de las conclusiones de la decisión de la mayoría de afirmar que la intención del CONGOPE era impugnar, exclusivamente la falta de diferenciación y que, como consecuencia de ello, no se hayan analizado los cargos relativos a la eficiencia en la administración pública. En mi opinión, sí existen cargos más generales sobre el informe de pertinencia de CGE como requisito y correspondía examinar los mismos identificando el argumento nuclear. Esto es: que el

constituyente eliminó expresamente ese informe como requisito y analizar si su creación como requisito, para ciertos escenarios, era o no compatible con la Constitución vigente.

11. Por último, considero que si la lectura de la demanda podía llevar a dudar si los cargos de la demanda quedaron insubsistentes, considero que de conformidad con el artículo 87 de la LOGJCC, se pudo convocar a una audiencia para escuchar al CONGOPE con el fin de que “expongan, clarifiquen, sustenten y profundicen los argumentos de hecho y derecho en que sustentan su pretensión”, y tener una mejor claridad de cuál era la inconstitucionalidad que alegaba el CONGOPE. Así, con base en lo argumentado en la audiencia, decantarse hacia descargar o examinar los cargos.
12. Por estas razones, considero que la sentencia de mayoría debió examinar los cargos sobre eficiencia de la administración pública o sobre la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y emitir un pronunciamiento de fondo sobre aquellos. Esto no significa que se debía aceptar la demanda, sino dar una respuesta a estos cargos porque, en mi opinión, existía una problemática nuclear respecto a si la mera existencia de los informes de pertinencia de la CGE podían ser compatibles con la Constitución vigente.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.06.03
09:35:13 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 55-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 30 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 19:55; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

5521IN-7ead3



Caso Nro. 55-21-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1371-21-EP/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 08 de mayo de 2025

CASO 1371-21-EP

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

SENTENCIA 1371-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por Mery Elizabeth Osorio Hidalgo en contra de la pena de comiso de un vehículo, ratificada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. Para el efecto, la Corte verifica que el vehículo comisado era parte de la sociedad conyugal entre la accionante y una de las personas condenadas dentro del proceso penal. En tal virtud, la Corte analiza si, previo a la reforma del COIP de 2019, era posible disponer el comiso de bienes que conformaban la sociedad conyugal entre las personas condenadas en procesos penales y terceras personas. La Corte Constitucional concluye que, toda vez que el comiso de bienes pertenecientes a la sociedad conyugal sí era posible previo a la reforma del COIP de 2019, la sentencia de segunda instancia no vulneró los derechos de la accionante a la seguridad jurídica y a la propiedad.

1. Antecedentes procesales

1. Dentro del juicio 13253-2019-00119, seguido en contra de Geovanny Omar Olivo Salazar, Nelson Armando Tovar Olivo, Cristhian Roberto Olvera Palma y Wilmer Abraham León Giacometti,¹ el 16 de marzo de 2019 la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Sucre, provincia de Manabí (“**Unidad Judicial**”), dictó auto de prisión preventiva. En el mismo auto, la Unidad Judicial dispuso la prohibición de enajenar e incautación de los siguientes vehículos: “1) Camión, marca HYUNDAI [sic], modelo HD72, color Blanco, placas XBA947; 2) Automóvil, marca CHEVROLET, modelo Sail, color Plomo, placas GSK1890”. En audiencia de 9 de mayo de 2019, la Unidad Judicial vinculó al proceso a Mery Elizabeth Osorio Hidalgo y a Cristóbal Colón Cortez Mora, en calidad de coautores.
2. El 2 de julio de 2019, la Unidad Judicial dictó auto de llamamiento a juicio únicamente en contra de Geovanny Omar Olivo Salazar y Nelson Armando Tovar Olivo, en calidad de autores directos, y de Wilmer Abraham León Giacometti, en calidad de cómplice del delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. En la misma fecha, la Unidad Judicial dictó auto de sobreseimiento a favor de Cristhian

¹ Juicio iniciado por el supuesto cometimiento del delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. COIP, Artículo 220 numeral 1 literal d).

Roberto Olvera Palma, Cristóbal Colón Cortez Mora y Mery Elizabeth Osorio Hidalgo.

3. El 16 de julio de 2019, Cristhian Roberto Olvera Palma solicitó a la Unidad Judicial la devolución del vehículo marca CHEVROLET, modelo Sail, color Plomo, placas GSK1890. El 19 de julio de 2019, Mery Elizabeth Osorio Hidalgo solicitó a la Unidad Judicial la devolución del vehículo tipo camión marca HYUNDAI, modelo HD72, color blanco, placas XBA947. El 22 de julio de 2019, la Unidad Judicial negó los pedidos aduciendo que “no le corresponde [...] pronunciarse sobre la devolución del vehículo al que hace mención [...], debiendo direccionar su petitorio al Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Sucre, quien a la presente fecha es el órgano jurisdiccional competente para resolver sobre lo requerido”.
4. El 24 de julio de 2019 y el 2 de agosto de 2019, Cristhian Roberto Olvera Palma y Mery Elizabeth Osorio Hidalgo, respectivamente, solicitaron al Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Sucre de la provincia de Manabí (“**Tribunal**”) que disponga la devolución de sus vehículos. El Tribunal, en auto de 14 de agosto de 2019, indicó que “carece de competencia para atender la petición formulada”.
5. Cristhian Roberto Olvera Palma y Mery Elizabeth Osorio Hidalgo, respectivamente, insistieron en varias ocasiones en la devolución de sus vehículos ante la Unidad Judicial. El 10 de diciembre de 2019, la Unidad Judicial dispuso la devolución del vehículo marca CHEVROLET, modelo Sail, color Plomo, placas GSK1890, a su propietario, Cristhian Roberto Olvera Palma.
6. El 6 de marzo de 2020, el Tribunal dictó sentencia condenatoria en contra de Nelson Armando Tovar Olivo, en calidad de autor directo del delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización,² y dispuso el comiso del vehículo marca HYUNDAI, modelo HD72, color blanco, placas XBA947 al haber sido el instrumento utilizado para el cometimiento de la infracción. Por otro lado, el Tribunal ratificó el estado de inocencia de Geovanny Omar Olivo Salazar y Wilmer Abraham León Giacometti.
7. Nelson Armando Tovar Olivo y Mery Elizabeth Osorio Hidalgo interpusieron, respectivamente, recursos de apelación. El Tribunal admitió a trámite el recurso presentado por Nelson Armando Tovar Olivo e inadmitió el recurso de Mery Elizabeth Osorio Hidalgo. El 4 de febrero de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal

² El Tribunal le impuso trece años de pena privativa de libertad, una multa de cuarenta salarios básicos unificados del trabajador en general, la suspensión de la autorización de su licencia de conducir por el tiempo de duración de la condena, la interdicción de sus bienes mientras dure la pena y la pérdida de sus derechos de participación.

Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y ratificó en todas sus partes la sentencia de primera instancia.

8. El 26 de febrero de 2021, Mery Elizabeth Osorio Hidalgo (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 4 de febrero de 2021, dictada por la Sala Provincial (“**decisión judicial impugnada**”).
9. El 24 de junio de 2021, el tribunal de la Sala de Admisión, conformado por el juez constitucional Alí Lozada Prado, el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez y la ex jueza constitucional Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y dispuso que la Sala Provincial presente un informe de descargo. El 15 de julio de 2021, Gina Fernanda Mora Dávalos, jueza de la Sala Provincial, presentó su informe de descargo.
10. En virtud de la renovación parcial de este Organismo, el 18 de marzo de 2025, el caso fue resorteado y asignado para su sustanciación al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.
11. El 28 de marzo de 2025, en atención al orden cronológico de despacho, el juez constitucional ponente avocó conocimiento de la causa e insistió a los demás jueces que conformaron la Sala Provincial a fin de que remitan su informe de descargo.³ El 1 de abril de 2025, la jueza y juez de la Sala Provincial remitieron sus informes de descargo.
12. El 21 de abril de 2025, el juez constitucional ponente requirió a la Agencia Nacional de Tránsito que, en el término de tres días, remita a la Corte el certificado único vehicular del vehículo tipo camión, marca Hyundai, modelo HD72 LWB 1 TM 3.9 2P 4X2, año 2013, color blanco, de placas XBA9497. Asimismo, dispuso a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación que, en el mismo término, remita a la Corte una copia certificada del acta registral de matrimonio entre Mery Elizabeth Osorio Hidalgo y Nelson Armando Tovar Olivo, con sus respectivas marginaciones.
13. El 25 de abril de 2025, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación remitió a este Organismo el documento requerido. La Agencia Nacional de Tránsito no envió a la Corte el certificado único vehicular dentro del término otorgado.

³ Igualmente, el Tribunal requirió un informe de descargo al Tribunal.

2. Competencia

14. 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 accionante

15. La accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y a la propiedad, que se deje sin efecto el comiso penal de su vehículo y que se ordene su inmediata devolución. Para sustentar sus pretensiones, la accionante formula los cargos que se exponen a continuación.
16. Respecto del **derecho al debido proceso**, la accionante alega la vulneración de la garantía de la motivación e indica que la sentencia de la Sala Provincial carecería de motivación. En sustento de aquello, señala que en el operativo policial que dio inicio al proceso penal se habría incautado su vehículo tipo camión, marca Hyundai, placas XBA9497, color blanco, motor D4DBC502016, chasis KMFGA17BPDC196922, al igual que un vehículo tipo automóvil, marca Chevrolet, placas GSK1890, color plomo, motor LCU132390681, chasis 8LAUY5272E0235108.
17. La accionante señala que el segundo vehículo habría pertenecido a otra persona, que también habría sido vinculada a la instrucción fiscal, pero a favor de la cual se habría dictado —al igual que en su caso— un auto de sobreseimiento definitivo. No obstante, según la accionante, a dicha persona sí se le habría devuelto el vehículo, mientras que a ella no, lo que habría implicado la aplicación de un trato desigual a circunstancias iguales.
18. En ese contexto, a juicio de la accionante, en la sentencia de la Sala Provincial no se habrían tomado “en cuenta los argumentos fácticos señalados por el señor Fiscal en su Dictamen Abstentivo”, no se habrían valorado “los argumentos señalados por el señor Juez de Instancia en el Auto de Sobreseimiento Definitivo”, ni se habrían analizado “debidamente los principios de interpretación constitucional”. Además, la accionante afirma que “los argumentos expuestos por las partes y las conclusiones a las que llega la Sala” no guardan relación.

19. Según la accionante, en la sentencia de la Sala Provincial se habría concluido que el vehículo de su propiedad habría sido utilizado para transportar clorhidrato de cocaína en alta escala, “de tal modo que esta pena restrictiva al derecho de propiedad es impuesta al bien en forma independiente a quien pertenezca ya que no tiene por finalidad limitar el dominio sino la prevención de que sea utilizado en lo posterior para fines similares”. Con ello, a juicio de la accionante, la Sala Provincial no habría priorizado la efectiva protección y tutela de sus derechos, frente a “formalidades y análisis superfluos”. Además, no se habría aplicado la ley “de la misma manera como las Cortes ecuatorianas y la misma Corte Constitucional lo han aplicado en reiterados casos similares o análogos, [...] constituyéndose estos dictámenes en precedentes jurisprudenciales vinculantes (sentencia C.C N° 1322-14-EP/20)”.
20. Respecto de la supuesta vulneración de su **derecho a la seguridad jurídica**, la accionante señala que se habría configurado una confiscación en su contra. Así, a su criterio, el comiso habría sido dispuesto “contrariando frontalmente normas jurídicas constitucionales y aplicables al presente caso”, pues el tribunal habría “ignora[do] argumentos jurídicos válidos y justos” al haber negado la revocatoria del comiso penal dictado sobre su vehículo, “pese a que se demostró que la compareciente desconocía sobre la utilización de su vehículo para el cometimiento del delito”. A su juicio, “una persona inocente NO puede ser perjudicada en su patrimonio por la responsabilidad penal de otro”.
21. Sobre el **derecho a la tutela judicial efectiva**, en conexión con el derecho a la propiedad, la accionante aduce que la Sala Provincial inobservó el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 1322-14-EP/20. Así, indica que dicha judicatura no realizó “este análisis profundo para evitar [la] vulneración de [sus] derechos en el presente caso”.
22. En relación con el **derecho a la propiedad**, la accionante manifiesta que la Sala Provincial lo habría vulnerado debido a que no habría sido parte procesal en la etapa de juicio, ni sentenciada como autora directa o cómplice de la infracción penal. Además, a su decir, “el vehículo de propiedad de la compareciente NO ha sido producido por la infracción” y su propiedad habría sido plenamente justificada en el proceso penal.

3.2. Argumentos de la Sala Provincial

23. En sus informes de 15 de julio de 2021 y de 1 de abril de 2025, la jueza Gina Fernanda Mora Dávalos, ponente de la causa, y la jueza Carmita García Saltos y el juez José Alberto Ayora Toledo, miembros de la Sala Provincial, respectivamente, indicaron que la sentencia “cuenta con la debida argumentación jurídica y motivación exigida como

garantía del debido proceso”. Asimismo, afirmaron que “el tribunal de alzada administró justicia observando los tratados internacionales, las garantías constitucionales”.

24. Respecto del comiso, adujeron que este habría sido dispuesto de conformidad con el artículo 69 del COIP, pues el vehículo “fue el medio utilizado para transportarlo [al alcaloide] constituyéndose en el instrumento para el cometimiento del delito”. A su criterio, durante la tramitación de la segunda instancia, “se escuchó a la defensa técnica de la persona procesada, quien solicitó la devolución del vehículo [...] a la hoy accionante”. Asimismo, según los informes, el comiso dispuesto:

no constituye vulneración al derecho de la propiedad, ante una norma preestablecida, que persigue y establece una sanción ante situaciones concretas y determinadas como es el comiso del instrumento de la infracción; norma que se encuentra revestida de constitucionalidad, pues el espíritu de la misma es la protección de los derechos de la sociedad que deben ser resarcidos, evitando la posible comisión de otro ilícito penal; por tanto no atenta un derecho real como tal o de determinada persona, sino como lo que se constituye “instrumento de la infracción”. Este particular, fue debidamente argumentado en la sentencia dictada por los suscritos.

25. Además, en los informes se explicó que la Sala Provincial se habría pronunciado sobre “la situación jurídica exclusivamente de esta persona [Nelson Armando Tovar Olivo] en torno al delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, que investigó fiscalía en el que el procesado utilizó el vehículo de propiedad de la accionante como instrumento para transportar y comercializar alcaloide”. Por ello, según los informes, “no correspondía argumentación alguna con respecto a la señora Mery Elizabeth Osorio Hidalgo por el mismo hecho de que no era sujeto procesal en la causa”.
26. Por otro lado, indicaron que la Sala Provincial no habría vulnerado los derechos de la accionante. En cambio, a su criterio, habría sido el sentenciado en la causa penal quien “conculcaría los derechos reales de la accionante al utilizar el bien para fines distintos al que convinieron, creando el perjuicio y menoscabo de sus intereses económicos; por lo que cabía desde un inicio [...], el reclamo [contra el sentenciado] e indemnización por los daños y perjuicios por el incumplimiento de lo pactado y la utilización ilícita del bien”.
27. Finalmente, respecto de la inobservancia de precedente alegada por la accionante, en los informes se indicó que la sentencia 1322-14-EP/20 “atañe al análisis del caso específico [sic] y en relación a las disposiciones del Código Penal vigente cuando se ordenó el comiso penal”, que establecía “que el comiso especial opera exclusivamente en los bienes del autor del hecho o ilícito penal”. Por esa razón, según los informes, el

precedente invocado en la sentencia “no tendría el efecto erga omnes [sic] por cuanto, la norma no es retroactiva y el caso no es similar tratándose inclusive de otro tipo penal; considerando además que la [...] acción extraordinaria de protección, versa sobre las disposiciones vigentes del [COIP]”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. La Corte Constitucional ha señalado que los problemas jurídicos en las sentencias de acción extraordinaria de protección “surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante”⁴ que, para ser considerados claros y completos, deben contener una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica. En la fase de sustanciación, si la Corte encuentra que un argumento no reúne estos elementos, debe “realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer la violación de un derecho fundamental”.⁵
29. En función de lo anterior, este Organismo identifica que los argumentos presentados por la accionante se dirigen a cuestionar el hecho de que la Sala Provincial haya ratificado el comiso de su vehículo impuesto por el Tribunal, a pesar de que, en virtud del sobreseimiento dictado a su favor, no fue parte procesal de la etapa de juicio dentro del proceso sustanciado por tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Además, según la accionante, se le habría negado la devolución de su vehículo pese a que se demostró que desconocía sobre la utilización de su vehículo para el cometimiento del delito por parte del sentenciado, sin considerar que una persona inocente no puede ser perjudicada en su patrimonio por la responsabilidad penal de otro. A criterio de la accionante, lo antedicho habría vulnerado sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y a la propiedad.
30. En casos previos en los que se ha formulado el mismo tipo de alegación, la Corte ha tratado el cargo a través del derecho a la seguridad jurídica en relación con el derecho a la propiedad.⁶ Por ello, la Corte estima pertinente analizar la presente causa a la luz de los mismos derechos:

30.1. ¿La Sala Provincial vulneró los derechos de la accionante a la seguridad jurídica y a la propiedad por haber dispuesto el comiso de un bien de propiedad de un tercero que no fue condenado en el proceso penal?

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁵ *Ibid.*, párr. 21.

⁶ CCE, sentencia 357-20-EP/24, 18 de julio de 2024; CCE, sentencia 2284-21-EP/24, 4 de julio de 2024; CCE, 2758-18-EP/23, 15 de noviembre de 2023.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala Provincial vulneró los derechos de la accionante a la seguridad jurídica y a la propiedad por haber dispuesto el comiso de un bien de su propiedad pese a que no fue condenada en el proceso penal?

31. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras y aplicadas por las autoridades competentes”.
32. Si bien este derecho comporta contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, que permita tener una noción razonable de las reglas de juego aplicables,⁷ la Corte ha dicho que la sola inobservancia de normas legales no implica la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.⁸ Al contrario, el derecho a la seguridad jurídica se vulnera cuando existe una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de una autoridad judicial que tenga trascendencia constitucional, es decir, que acarree la afectación de otros preceptos constitucionales.⁹
33. En el presente caso, la accionante ha alegado la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica y a la propiedad debido a que la Sala Provincial ratificó el comiso de su vehículo pese a no haber sido condenada en el proceso penal. En tal sentido, la Corte analizará si la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haber dictado el comiso en inobservancia de la normativa aplicable y si, como consecuencia, afectó otro derecho constitucional, específicamente, a la propiedad.
34. De la revisión del expediente se desprende que la Sala Provincial, en sentencia de 4 de febrero de 2021, ratificó la decisión del Tribunal de disponer el comiso del “vehículo marca Hyundai, tipo camión, color blanco, de placas XBA9497”, por el delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, cometido el 15 de marzo de 2019 por Nelson Armando Tovar Olivo.
35. El comiso, en palabras de la Corte Constitucional, “es una pena por el cometimiento de un hecho ilícito que la autoridad judicial impone una vez demostrada la culpabilidad; es decir, como consecuencia jurídica de una acción u omisión penalmente reprimida”.¹⁰ La norma aplicable al comiso en el caso objeto a análisis es aquella que se encontraba vigente a la época del cometimiento del delito, pues, de

⁷ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

⁸ CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.4.

⁹ CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 19.

¹⁰ CCE, sentencia 357-20-EP/24, 18 de julio de 2024, párr. 28.

conformidad con el artículo 16 numeral 1 del COIP “[t]oda infracción será juzgada y sancionada con arreglo a las leyes vigentes al momento de su comisión”¹¹ es decir, toda vez que el delito fue cometido el 15 de marzo de 2019, corresponde revisar las normas relativas al comiso anteriores a la reforma del COIP del 24 de diciembre de 2019.

- 36.** Según el artículo 51 del COIP, “[l]a pena es una restricción a la libertad y a los derechos de las personas, como consecuencia jurídica de sus acciones u omisiones punibles. Se basa en una disposición legal e impuesta por una sentencia condenatoria ejecutoriada”. El artículo 69 numeral 2 del COIP —vigente en aquella época— establecía que el comiso penal es un tipo de pena restrictiva de los derechos de propiedad que “procede en todos los casos de delitos dolosos y recae sobre los bienes, cuando estos son instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito”.
- 37.** En ese contexto, la Corte Constitucional ha señalado que, previo a la reforma del COIP de 24 de diciembre de 2019, “no cabía la posibilidad de comisar bienes de terceras personas, sino que el comiso se encontraba limitado a los derechos de propiedad de las personas responsables del cometimiento de una acción u omisión penalmente reprimida”.¹² En tal virtud, en la sentencia 2005-16-EP/21¹³ se estableció un precedente constitucional en sentido estricto aplicable a los delitos cometidos previo a la antedicha reforma, el cual fue reconstruido a través de la siguiente regla de precedente:

Si, en un juicio penal se dicta sentencia condenatoria en la que se han utilizado bienes para el cometimiento del delito, pero que no son de propiedad del condenado sino de un tercero (supuesto de hecho), entonces, no procede decretar el comiso, de lo contrario se vulneraría el derecho a la seguridad jurídica y propiedad de quien no fue condenado (consecuencia jurídica).¹⁴

- 38.** En el presente caso, la Sala Provincial ratificó la sentencia condenatoria del Tribunal contra Nelson Armando Tovar Olivo, por el cometimiento del delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, en la conducta de transporte. Por otro lado, en el expediente consta el registro de datos del vehículo de placas XBA9497¹⁵, que fue objeto del comiso dispuesto en las sentencias de primera y segunda instancia por haber sido el instrumento utilizado para el cometimiento del delito. Del documento mencionado se desprende que, desde el 26 de diciembre de 2012, la propietaria del

¹¹ CCE, sentencia 357-20-EP/24, 18 de julio de 2024, párr. 29.

¹² CCE, sentencia 1916-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 61.

¹³ CCE, sentencia 2005-16-EP/21, 11 de agosto de 2021, párrs. 63-72.

¹⁴ CCE, sentencia 1232-18-EP/23, 23 de agosto de 2023, párr. 41.

¹⁵ Ver fojas 210 y 211 del expediente de la Unidad Judicial.

vehículo es la accionante, Mery Elizabeth Osorio Hidalgo, quien no fue condenada en el proceso penal bajo análisis.

39. No obstante, de la revisión del expediente también se desprende que Mery Elizabeth Osorio Hidalgo es la cónyuge de Nelson Armando Tovar Olivo,¹⁶ quien fue condenado dentro del proceso penal. Al respecto, el artículo 153 del Código Civil establece que “[a] falta de pacto escrito, se entenderá, por el mero hecho del matrimonio, contraída la sociedad conyugal con arreglo a las disposiciones de este Título”.
40. El artículo 10 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles indica que “[l]a Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación solemnizará, autorizará, inscribirá y registrará, según corresponda, [...] 11. La administración y disolución de la sociedad conyugal. [y] 12. Las capitulaciones matrimoniales”.
41. En ese contexto, la Corte observa que el acta registral de matrimonio entre Mery Elizabeth Osorio Hidalgo y Nelson Armando Tovar Olivo no contiene marginación alguna. Por tal razón, este Organismo considera que Mery Elizabeth Osorio Hidalgo y Nelson Armando Tovar Olivo no celebraron capitulaciones matrimoniales ni disolvieron su sociedad conyugal previo a la época en que el comiso fue dispuesto y ratificado por las judicaturas accionadas. Así, la Corte observa que, a la época del comiso —y hasta la actualidad— existe sociedad conyugal entre la accionante y Nelson Armando Tovar Olivo. En tal sentido, corresponde a la Corte determinar si el vehículo comisado pertenecía solo a la accionante, o si, por el contrario, formaba parte de la sociedad conyugal —de la cual es parte Nelson Armando Tovar Olivo, condenado en el proceso penal—.
42. El artículo 157 del Código Civil establece que el haber de la sociedad conyugal se compone “4o. De las cosas fungibles y **especies muebles que cualquiera de los cónyuges aportare al matrimonio**, o durante él adquiriere; quedando obligada la sociedad a restituir su valor, según el que tuvieron al tiempo del aporte o de la adquisición” (énfasis añadido). De la norma citada se desprende que el haber de la sociedad conyugal se compone no solo de los bienes muebles que se *adquieren* durante el matrimonio, sino de aquellos que se hubieren *aportado* al momento de su celebración, es decir, de los adquiridos previo al matrimonio. Estos bienes, según el artículo citado, conforman el denominado haber relativo de la sociedad conyugal, pues esta se encuentra obligada a restituir su valor al momento de su liquidación. No obstante, esto no menoscaba el hecho de que los bienes formen parte de la sociedad conyugal.

¹⁶ Ver foja 60 del expediente del Tribunal.

43. En tal virtud, la Corte concluye que, pese a que el vehículo marca Hyundai, tipo camión, color blanco, de placas XBA9497, fue adquirido por Mery Elizabeth Osorio Hidalgo antes de casarse con Nelson Armando Tovar Olivo, es parte del haber relativo de la sociedad conyugal entre ambos cónyuges. En ese sentido, corresponde a este Organismo determinar si era posible disponer el comiso del vehículo referido, que forma parte de la sociedad conyugal entre Mery Elizabeth Osorio Hidalgo y Nelson Armando Tovar Olivo.
44. Este Organismo es consciente de que las sanciones dispuestas en procesos penales son de carácter personalísimo, razón por la cual no es posible considerar que esta sea extensible a las o los cónyuges de las personas sentenciadas. Asimismo, esta Corte no puede obviar que la Unidad Judicial dictó un auto de sobreseimiento a favor de la accionante, que dicha decisión se encuentra ejecutoriada y que no corresponde a esta Magistratura pronunciarse, modificar, ni mucho menos revocar lo dispuesto en ella. Así, la Corte reconoce que, bajo ninguna circunstancia, la sanción penal impuesta a un cónyuge puede extenderse al otro cónyuge si este último no ha sido declarado responsable del cometimiento del delito por el cual la pena ha sido impuesta.
45. No obstante, la Corte tampoco puede obviar los derechos de los que cada cónyuge es titular respecto de la sociedad conyugal. Es por esa razón que, conforme a lo explicado en el párrafo 42 *ut supra* y de conformidad con el artículo 195 del Código Civil, al momento de la liquidación de la sociedad conyugal, “[c]ada cónyuge [...] tendrá derecho a sacar de la masa [de la sociedad conyugal] las especies o cuerpos ciertos que le pertenezcan, y los precios, saldos y recompensas que constituyan el resto de su haber”. Así, según el artículo 198 del Código Civil, únicamente luego de hacerse dichas deducciones, puede el residuo dividirse en mitades entre los cónyuges”.
46. En ese contexto, el artículo 171 del Código Civil establece que la sociedad conyugal “está obligada al pago: [...] 3o.- De las deudas personales de cada uno de los cónyuges, quedando el deudor obligado a compensar a la sociedad lo que ésta invierta en ello”. Por otro lado, el artículo 179 del mismo Código prescribe que “[c]ada cónyuge deberá, asimismo, recompensa a la sociedad por los perjuicios que le hubiere causado con dolo o culpa grave, y por el pago que ella hiciere de las multas y reparaciones pecuniarias a que fuere condenado por algún delito o cuasidelito”.
47. De lo anterior se desprende que el Código Civil permite que la sociedad conyugal asuma tanto las deudas de cada uno de los cónyuges, como las sanciones por las que alguno de los cónyuges fuere condenado personalmente. Por esa razón, la Corte concluye que era posible disponer el comiso del vehículo marca Hyundai, tipo camión, color blanco, de placas XBA9497, aunque haya pertenecido a la sociedad conyugal.

Lo anterior, sin perjuicio de las recompensas que pudieren deberse a la sociedad conyugal en virtud del comiso efectuado por el delito cometido por Nelson Armando Tovar Olivo, y de las restituciones que pudieren corresponder a favor de la accionante al momento en que se liquide la sociedad conyugal.

48. En virtud de lo expuesto, la Corte no considera que la regla de precedente identificada en el párrafo 41 *ut supra* sea aplicable al presente caso en virtud de sus particularidades. En consecuencia, esta Magistratura estima que la Sala Provincial no vulneró los derechos de la accionante a la seguridad jurídica y a la propiedad, por lo que corresponde desestimar la acción extraordinaria de protección presentada.

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 extraordinaria de protección **1371-21-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
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, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de mayo de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 1371-21-EP/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez****1. Antecedentes**

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado respecto de la decisión adoptada en la sentencia 1371-21-EP/25 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión**”), aprobada en la sesión de pleno de 08 de mayo de 2025.
2. En la sentencia de mayoría, se analiza si la decisión dictada el 04 de febrero de 2021 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala Provincial**”) vulneró el derecho de Mery Elizabeth Osorio Hidalgo (“**accionante**”) a la seguridad jurídica y propiedad. Para resolver el problema jurídico planteado, en la sentencia se expone:
 - 2.1. Que la Sala Provincial ratificó la sentencia condenatoria contra Nelson Armando Tovar Olivo, por el cometimiento del delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas a fiscalización, en la conducta de transporte. De forma previa, se había ordenado el comiso del vehículo marca Hyundai, tipo camión, color blanco, de placas XBA9497, dispuesto en las sentencias de primera y segunda instancia por haber sido el instrumento utilizado para el cometimiento del delito.
 - 2.2. Que la accionante -quien no fue condenada-, es cónyuge de Nelson Armando Tovar Olivo y propietaria del vehículo previamente detallado, desde el 26 de diciembre de 2012, es decir, antes de haber contraído matrimonio con el sentenciado.
 - 2.3. Que el acta registral de matrimonio entre la accionante y Nelson Armando Tovar Olivo no contiene marginación alguna, por lo que se considera que no celebraron capitulaciones matrimoniales ni disolvieron la sociedad conyugal al momento en que el comiso fue dispuesto y ratificado por las judicaturas accionadas.

- 2.4.** Que conforme a lo dispuesto en el artículo 157.4 del Código Civil,¹ el haber de la sociedad conyugal se compone no sólo de los bienes muebles que se adquirieren durante el matrimonio, sino de aquellos que se hubieren aportado al momento de su celebración, es decir, de los adquiridos previo al matrimonio. Esto, conforma el haber relativo de la sociedad conyugal, de forma que, esta se encuentra obligada a restituir su valor al momento de su liquidación.
- 2.5.** Por lo tanto, pese a que el vehículo de la accionante fue adquirido antes de contraer matrimonio con Nelson Armando Tovar Olivo, dicho bien es parte del haber relativo de la sociedad conyugal y en tal sentido, conforme lo dispuesto en el artículo 171.3 del Código Civil, la sociedad conyugal está obligada al pago de las deudas personales de cada uno de los cónyuges, quedando el deudor obligado a compensar a la sociedad lo que ésta invierta en ello, así también deberá recompensar a la sociedad por los perjuicios que le hubiere causado por dolo o culpa grave, y por el pago que ella hiciere de las multas y reparaciones pecuniarias a que fuere condenado por algún delito o cuasi delito, de acuerdo al artículo 179 del mismo cuerpo normativo.
- 2.6.** Por esta razón, establece que el Código Civil permite que la sociedad conyugal asuma no solo las deudas de cada uno de los cónyuges, sino también las sanciones por las que cada uno de los cónyuges fuere condenado personalmente, concluyendo que era posible ordenar el comiso del vehículo, aunque haya pertenecido a la sociedad conyugal, sin perjuicio de las recompensas y restituciones que deban realizarse al momento de liquidar la sociedad conyugal.
- 3.** En este contexto, discrepo con el análisis realizado pues, este Organismo ha establecido que el comiso es una pena por el cometimiento del hecho ilícito² que la autoridad judicial “[...] impone una vez demostrada la culpabilidad, es decir, como

¹ Código Civil. - Art. 157.- El haber de la sociedad conyugal se compone:

1. De los salarios y emolumentos de todo género de empleos y oficios, devengados durante el matrimonio;
2. De todos los frutos, réditos, pensiones, intereses y lucro de cualquier naturaleza, que provengan, sea de los bienes sociales, sea de los bienes propios de cada uno de los cónyuges, y que se devenguen durante el matrimonio;
3. Del dinero de cualquiera de los cónyuges aportare a la sociedad, o durante ella adquiriere; obligándose la sociedad a la restitución de igual suma.
4. De las cosas fungibles y especies muebles que cualquiera de los cónyuges aportare al matrimonio, o durante el adquiriere; quedando obligada la sociedad a restituir su valor, según el que tuvieron al tiempo del aporte o de la adquisición; y,
5. De todos los bienes que cualquiera de los cónyuges adquiera durante el matrimonio, a título oneroso.

Las reglas anteriores pueden modificarse mediante las capitulaciones matrimoniales, conforme a lo dispuesto en el Art. 152.

² COIP, artículo 69.

consecuencia jurídica de una acción u omisión penalmente reprimida”.³ Esto en concordancia con el artículo 51 del COIP que establece que “la pena es una restricción a la libertad y a los derechos de las personas, como consecuencia jurídica de sus acciones u omisiones punibles”.

4. De forma que, entre las penas restrictivas de los derechos de propiedad, se encuentra el comiso penal, para lo cual, el artículo 69.2 del COIP establece que procederá en todos los casos de delitos dolosos y recae sobre los bienes, cuando estos son instrumentos, productos o réditos en la comisión de un delito. En la misma línea, la Corte Constitucional ha señalado que “al declarar el comiso especial se impone una pena en perjuicio de quien es declarado responsable del delito en una sentencia condenatoria”.⁴
5. Cabe señalar que, actualmente el COIP establece la posibilidad de comisar bienes de terceras personas bajo supuestos específicos,⁵ no obstante, previo a su reforma, no cabía tal posibilidad, sino que el comiso se encontraba limitado a los derechos de propiedad de las personas responsables del cometimiento de una acción u omisión penalmente reprimida.⁶
6. En el presente caso, dicha reforma no es aplicable, en virtud de que el cometimiento del delito fue el 15 de marzo de 2019, por tanto, para declarar el comiso del vehículo, la Sala Provincial debía verificar si el propietario del vehículo tuvo alguna participación en el delito.
7. Tanto de los documentos aportados al expediente de origen como al expediente constitucional, se evidencia que el vehículo objeto del comiso penal es de propiedad de la accionante —que no fue declarada culpable de ninguna conducta punible—, adquirido antes de contraer nupcias con Nelson Armando Tovar Olivo, condenado por el delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas a fiscalización, en la conducta de transporte. No obstante, para declarar el comiso del vehículo, el Tribunal de Garantías Penales del cantón Sucre señaló:

[...] en el presente caso convergen las circunstancias previstas en el artículo 69 numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal, para que proceda el comiso especial de dicho bien; sin que exista alguna causa probada, que justifique la imposibilidad de disponer esta pena

³ CCE, sentencia 0004-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 11.

⁴ CCE, sentencia 1322-14-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 39.

⁵ Código Orgánico Integral Penal.- “[...] En la sentencia condenatoria, la o el juzgador competente dispondrá el comiso de: [...]

f) Los bienes, fondos o activos y productos **en propiedad de terceros, cuando estos hayan sido adquiridos con conocimiento de que proceden del cometimiento de un delito o para imposibilitar el comiso de los bienes de la persona sentenciada**” (énfasis añadido).

⁶ CCE, sentencia 1916-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 61.

restrictiva del derecho de propiedad, considerando en este sentido, que conforme la descripción de la normativa en referencia, resultaría irrelevante analizar si el comiso recae en el autor de la infracción, partícipe o incluso en alguna persona que carezca de responsabilidad penal [...].

8. Por su parte, en la sentencia dictada por la Sala Provincial, que ratificó lo resuelto por el Tribunal *a quo*, se estableció que el comiso ordenado es una pena impuesta al bien en forma independiente a quien pertenezca ya que no tiene por finalidad limitar el dominio sino la prevención de que sea utilizado en lo posterior y para fines similares.
9. En este aspecto, la sentencia 1232-18-EP/23 reconstruyó el núcleo de la *ratio decidendi* aplicada en la sentencia 2005-16-EP/21, en el siguiente sentido:

[...] Si, en un juicio penal se dicta sentencia condenatoria en la que se han utilizado bienes para el cometimiento del delito, pero que no son de propiedad del condenado sino de un tercero (supuesto de hecho), entonces, no procede decretar el comiso, de lo contrario se vulneraría el derecho a la seguridad jurídica y propiedad de quien no fue condenado (consecuencia jurídica).

10. Esta regla de precedente es el resultado de la interpretación de los artículos 51 y 69 numeral 2 del COIP; y, opera para los casos cuyos supuestos de hecho ocurrieron antes de las reformas al COIP publicadas en el suplemento del Registro Oficial 107, de 24 de diciembre de 2019.⁷
11. Generalmente, para tratar esta problemática, la Corte Constitucional ha abordado el análisis desde el derecho a la seguridad jurídica y a la propiedad, empero, por las consideraciones del caso, esto es, la declaratoria del comiso penal sobre un bien mueble que, *a prima facie*, ha sido aportado a la sociedad conyugal, requeriría un tratamiento distinto.
12. En este aspecto, al estar comprometida la sociedad conyugal, la copropiedad recae sobre ciertos bienes con una afectación a un fin específico. En tal sentido, la sociedad conyugal constituye un complejo peculiar de relaciones de índole patrimonial cuya unidad permanece durante el matrimonio, y cuya pluralidad (o sea el hecho de participar en ella los cónyuges) se aprecia sobre todo al momento de su disolución y liquidación.⁸
13. Desde este punto de vista, particularmente considero que el análisis debió realizarse desde el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, con la finalidad de determinar si la Sala Provincial, a partir de la sentencia constitucional 179-17-SEP-

⁷ CCE, sentencia 1232-18-EP/23, 23 de agosto de 2023, párr. 41. En el mismo sentido, CCE, sentencia 2005-16-EP/21, 11 de agosto de 2021, párrs. 63 y 72.

⁸ Manual Elemental de Derecho Civil del Ecuador, Dr. Juan Larrea Holguín, 5° edición.

CC⁹ y la regla de precedente reconstruida por este Organismo, determinó si el vehículo comisado era de propiedad de Nelson Armando Tovar Olivo, o si, por el contrario, se encontraban implicados también los patrimonios de la accionante y de la sociedad conyugal. Esta determinación debió ser establecida por la Sala Provincial bajo los mecanismos de valoración probatoria, cuestión privativa de la jurisdicción ordinaria.

14. Por todo lo expuesto, disiento de la argumentación y decisión de la sentencia de mayoría, debido a que considero que las alegaciones planteadas por la accionante debieron ser atendidas a través de la garantía de motivación y si la Sala Provincial cumplió con dicho estándar, previsto en el artículo 76.7.1) de la CRE.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2025.05.27
11:57:41 -05'00'

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁹ La sentencia 179-17-SEP-CC, dictada el 14 de junio de 2017, señaló que para ordenar el comiso penal de los bienes debe existir “una sentencia condenatoria en contra del propietario del bien comisado, a fin de evitar una práctica confiscatoria y la vulneración del derecho constitucional a la propiedad”.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1371-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 14:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

137121EP-7e5f2



Caso Nro. 1371-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día lunes veintiséis y el día martes veintisiete de mayo de dos mil veinticinco respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

MG/PC

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.