Quito, D.M. 24 de enero de 2024

CASO 14-18-IN

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

SENTENCIA 14-18-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ordenanza que reglamenta el control y permisos sanitarios de funcionamiento del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas. En su análisis, determina que los gobiernos autónomos descentralizados municipales pueden coadyuvar al control sanitario, sin embargo, declara inconstitucional la ordenanza impugnada, al no verificarse una autorización por parte de la autoridad sanitaria nacional para el efecto.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 5 de abril de 2018, Servicios Provemundo S.A. (**"compañía accionante"**), presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ordenanza que reglamenta el control y permisos sanitarios de funcionamiento del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas ("**ordenanza impugnada**"), publicada en el Registro Oficial, edición especial 141 de 1 de diciembre de 2017.

2. El 16 de mayo de 2018, se publicó en el Registro Oficial 242, la reforma a la ordenanza impugnada.

3. El 28 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa[1] y, en lo principal, corrió traslado a la Procuraduría General del Estado (**"PGE"**) y al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Eloy Alfaro (**"GAD de Eloy Alfaro"**).[2] El 11 de julio de 2018, la PGE contestó la demanda.

[1] Conformada por la exjueza constitucional Ruth Seni Pinoargote y los exjuceces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán.
[2] Se observa que la compañía accionante solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de la ordenanza impugnada, sin que haya existido un pronunciamiento al respecto. El momento oportuno para la resolución de este pedido corresponde a la fase de admisibilidad, por lo que se deja constancia de la omisión de quienes conformaron la Sala de Admisión que tramitó dicha fase en esta causa.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

4. El 28 de septiembre de 2018, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ("**Corte Nacional**") declaró ilegal la ordenanza.[3]

5. En virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, el 17 de febrero de 2022, el Pleno de este Organismo, realizó el resorteo de la causa que nos ocupa y su sustanciación correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

6. En virtud del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de Corte Constitucional,[4] el 27 de septiembre de 2023, el caso fue nuevamente resorteado y correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. La jueza sustanciadora, mediante auto de 19 de octubre de 2023, avocó conocimiento y ordenó nuevamente al GAD de Eloy Alfaro remitir su informe de descargo. El 26 de octubre de 2023, se atendió parcialmente el requerimiento.

7. El 5 de enero de 2024, la jueza sustanciadora requirió información al ministro de salud pública, al director ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ("**ARCSA**") y al GAD de Eloy Alfaro, en particular, con respecto a la autorización o delegación del control sanitario. El 12 de enero de 2024, la ARCSA y el GAD de Eloy Alfaro remitieron un escrito, respectivamente. Por su parte, el Ministerio de Salud Pública ("**MSP**") presentó un escrito el 15 de enero de 2024.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 436.2 de la Constitución y 75.1 literal d) y 191.2 literal a) de la LOGJCC.

---

[3] Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, sentencia de 28 de septiembre de 2018, caso 17751-2018-00003. La Sala razonó que se creó un impuesto a través de la ordenanza, aspecto sobre el cual el GAD de Eloy Alfaro no tiene competencia. Con base en lo anterior, "al haberle dado el carácter de impuesto al valor establecido en la ordenanza antes mencionada" declaró "**la ilegalidad**" de la ordenanza "**por cuanto esta violentado preceptos legales**" (énfasis añadidos).

[4] Artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional: "[…] Cuando los votos a favor del proyecto no sean suficientes para su aprobación, el Pleno sorteará, en la misma sesión, por medio del sistema automatizado de la Corte Constitucional, una nueva jueza o juez sustanciador entre aquellos que votaron en contra del proyecto, para que presente un nuevo proyecto en el que se argumente la tesis de la mayoría, el cuál será sometido nuevamente a consideración del Pleno de la Corte Constitucional […]".

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la acción y pretensión

9. La compañía accionante alega que la ordenanza impugnada contraviene las competencias exclusivas de la Función Ejecutiva respecto de la salud pública (artículos 261.6, 264, 226, 141 inciso primero, 147.5, 151 inciso primero y 154.1 y 425 de la Constitución); la reserva de ley y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia de impuestos (artículos 264.5, 120 numerales 6 y 7, 132.3, 135, 301 y 82 de la Constitución); y los principios de legalidad y de reserva de ley para establecer sanciones (artículos 76.3, 132.2 y 133 de la Constitución).

10. Para fundamentar sus alegaciones, la compañía accionante plantea tres cargos:

10.1. El GAD de Eloy Alfaro invade competencias exclusivas del Estado central respecto de la salud pública. A la par, afirma que no existe ninguna norma constitucional que asigne esa materia a los municipios. Al contrario, señala que los artículos 130, 177, 259, 6.30 y 28 de la Ley Orgánica de Salud ("**LOS**") "de modo expreso", entregan dicha facultad al MSP.

10.2. La ordenanza impugnada irrumpe en competencias exclusivas del Ejecutivo en materia tributaria pues crearía un impuesto en franca contraposición del principio de reserva legal. Así, señala que se crea un impuesto para otorgar un permiso sanitario de funcionamiento para lo cual el GAD de Eloy Alfaro no tendría competencia e iniciativa. Agrega que la propia ordenanza se refiere a la creación de un impuesto y ya no se trata de encubrir a este impuesto bajo la denominación de tasa, "como ha ocurrido con otras ordenanzas [del] mismo Municipio […]".

10.3. Se violan los principios de legalidad y de reserva de ley en materia de establecimiento de sanciones porque la ordenanza pretende extender las infracciones administrativas de la LOS por el incumplimiento de las disposiciones de la ordenanza y establecer clausuras, incluso definitivas. Indica que la falta de pago del permiso sanitario "provoca, como sanción, la clausura del establecimiento en cuestión, aspecto que implica que, mediante Ordenanza, se tipifica una infracción administrativa y se formula una sanción […]".

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

11. Como pretensión, la compañía accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la ordenanza impugnada y que, en caso de ser reformada o derogada, se declare la inconstitucionalidad por conexidad.

3.2. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

12. La PGE señaló que, conforme los artículos 361 de la Constitución y 4 de la LOS, el MSP es la autoridad sanitaria nacional.

13. A su vez, agregó que los gobiernos autónomos descentralizados no tienen competencias sobre la regulación sanitaria, conforme los artículos 240, 264 y 226 de la Constitución. En esa línea, sostiene que los gobiernos autónomos descentralizados pueden crear tasas o contribuciones en relación con el uso de suelo de su jurisdicción, "mas no el otorgar los permisos sanitarios de funcionamiento, ni el cobro de tasas por este concepto".

3.3. Argumentos del GAD de Eloy Alfaro

14. El 26 de octubre de 2023, el GAD de Eloy Alfaro se limitó a solicitar que se rechace la demanda porque la Corte Nacional declaró la ilegalidad de la ordenanza. En esta ocasión, no se pronunció sobre la reforma a la ordenanza o si existirían procesos judiciales relacionados en trámite, conforme lo solicitado por la jueza sustanciadora.

15. El 12 de enero de 2024, ante un nuevo requerimiento de la jueza sustanciadora, informó que el 16 de marzo de 2018 se publicó la ordenanza reformatoria en el Registro Oficial 242 y que, de manera posterior, no existe reforma o derogatoria de la misma.

3.4. Argumentos del MSP y de la ARCSA

16. El 12 de enero de 2024, la ARCSA indicó lo siguiente:

16.1. Constitucionalmente no se entrega a los gobiernos autónomos descentralizados ninguna facultad o potestad para regular los temas inherentes a la salud pública, lo cual corresponde a la autoridad sanitaria nacional que es el MSP.

16.2. A los "municipios no les concierne" regular los aspectos relativos a política de salud pública, "ni mucho menos ejecutar cobros o tributo alguno, como es el caso establecido de un impuesto plasmado en la Ordenanza, por extender permiso de

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

funcionamiento sanitario", lo cual transgrede, la Constitución, la LOS y el decreto ejecutivo 1290.

16.3. La ARCSA como persona jurídica de derecho público, adscrita al MSP, es el organismo encargado de regular, llevar el control técnico, vigilancia sanitaria y posregistro, en los establecimientos y productos de uso y consumo humano en productos como: alimentos procesados, aditivos alimentarios, medicamentos en general, productos nutracéuticos, productos biológicos, naturales procesados de uso medicinal, medicamentos homeopáticos y productos dentales; dispositivos médicos, reactivos bioquímicos y de diagnóstico, productos higiénico, plaguicidas para uso doméstico e industrial, fabricados en el territorio nacional o en el exterior, para su importación, exportación, comercialización, dispensación y expendio, incluidos los que se reciban en donación y productos de higiene doméstica y absorbentes de higiene personal, relacionados con el uso y consumo humano así como de los establecimientos sujetos a vigilancia y control sanitario "establecidos en la LOS y demás normativa aplicable, exceptuando aquellos de servicios de salud públicos y privados".

16.4. El GAD de Eloy Alfaro invadió un área competencial que le corresponde exclusivamente al Estado Central, a través del ente rector, siendo este el MSP, conforme lo determina el artículo 261.6 de la Constitución, por lo cual, su contenido lo viola "de manera evidente".

16.5. De acuerdo al decreto ejecutivo 1290, la ARCSA ejerce sus competencias "en todo el territorio nacional, a través de las Coordinaciones Zonales, distribuidas en nueve (9) coordinaciones". En virtud de aquello, "ejerce el control sanitario" en el territorio del GAD de Eloy Alfaro "a través de la Coordinación Zonal 1", por lo tanto, el GAD indicado "no tiene competencia alguna para intervenir como un ente de regulación, control y vigilancia sanitaria".

16.6. De la revisión de las resoluciones emitidas por la ARCSA, "no se evidencia la existencia que delegue la regulación, control y vigilancia sanitaria" al GAD de Eloy Alfaro, así como "tampoco se evidencia la existencia del algún decreto, reglamento, acuerdo o resolución que otorgue estas competencias al GAD referido".

17. El 15 de enero de 2024, el MSP indicó que "la Dirección Nacional de Calidad, Seguridad del Paciente y Control Sanitario, no dispone de una normativa sanitaria a través de la cual

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

se delegue o autorice a los gobiernos autónomos descentralizados municipales para el control sanitario […]".

4. Norma cuya inconstitucionalidad se demanda

18. En esta acción se impugna la Ordenanza que reglamenta el control y permisos sanitarios de funcionamiento del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas, publicada en el Registro Oficial, edición especial 141 de 1 de diciembre de 2017.

19. La ordenanza impugnada está compuesta por diecisiete considerandos, dos capítulos (sobre la implementación del control sanitario y sobre la provisión mínima de servicios higiénicos), treinta y cuatro artículos, una disposición transitoria y cuatro disposiciones finales (una disposición de delegación, una disposición derogatoria, una disposición de aplicación de normas supletorias y una de vigencia). El contenido de la ordenanza impugnada se detalla en el párrafo 31 *infra.*

5. Cuestión previa

20. Es preciso señalar dos aspectos previos al análisis de fondo: (i) la ordenanza impugnada ha sido declarada ilegal, a través de una acción objetiva de anulación, prevista en los artículos 320.2 y 326.2 del Código Orgánico General de Procesos. Por ende, ya no es parte del ordenamiento jurídico, conforme se advirtió del párrafo 4 *ut supra*. (ii) Existió una "reforma" a la ordenanza originalmente impugnada, norma vigente y publicada en el Registro Oficial 242 de 16 de mayo de 2018.

21. Con respecto al primer punto, esta Corte ha sostenido que el análisis constitucional complementa aquel de legalidad realizado por Corte Nacional de Justicia.[5] La finalidad de la acción objetiva de anulación con efecto general es controlar normas infralegales que puedan contrariar normas superiores.[6] Su fin principal entonces no es garantizar la supremacía constitucional sino la correspondencia, particularmente, con la ley. Al contrario, en una acción pública de inconstitucionalidad se busca analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de la disposición con las prescripciones constitucionales alegadas

[5] CCE, sentencia 76-15-IN/20, 22 de julio de 2020, párr. 24.
[6] Al respecto, se puede considerar el artículo 326.2 del Código Orgánico General de Procesos. La acción de nulidad objetiva o por exceso de poder tutela el "cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal".

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

como infringidas.[7] Esto, con el objetivo de garantizar la supremacía constitucional y la plena armonía del ordenamiento jurídico.[8] El control abstracto de constitucionalidad no busca atacar la ilegalidad de las diferentes disposiciones jurídicas que se acusan de inconstitucionales.

22. Sin perjuicio de ello, en relación con el punto ii, la Corte Constitucional es competente para realizar control de constitucionalidad de normas derogadas o reformadas, y declarar su inconstitucionalidad, (i) por ultractividad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, de conformidad con el artículo 76.8 de la LOGJCC o (ii) por unidad normativa, cuando se cumpla alguno de los presupuestos del artículo 76.9 de la LOGJCC.

23. Aun cuando se ha derogado la ordenanza, corresponde el análisis de la reforma de la ordenanza que se encuentra vigente pues es una reproducción textual de aquella dejada sin efecto. De la revisión realizada por esta Corte, se verifica que únicamente se modificaron los valores contemplados para los permisos de control sanitario.[9] El resto del texto se reprodujo en dicha reforma, la misma que se encuentra vigente. En conclusión, corresponde analizar la ordenanza derogada como la vigente ("**ordenanza impugnada**").[10]

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

24. Según lo expuesto en el párrafo 10.1 *ut supra,* la compañía accionante señala que la ordenanza impugnada invade las competencias exclusivas del Estado central, de conformidad con los artículos 261.6, 264.7, 226, 141 inciso primero, 147.5, 151 inciso primero y 154.1 y 425 de la Constitución.

25. En similar sentido, de acuerdo al párrafo 10.3 *ut supra,* la compañía accionante sostiene que al presuntamente invadirse competencias exclusivas, la ordenanza se contrapondría con los principios de legalidad y de reserva de ley en materia de establecimiento de sanciones pues extiende sanciones de la LOS a través de una ordenanza.

[7] CCE, sentencias 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96 y 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40.
[8] CCE, sentencias 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149; y, 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73.
[9] Se puede revisar lo indicado en el artículo 4 tanto de la ordenanza originalmente impugnada como de su reforma.
[10] CCE, sentencia 89-21-IN/23, 25 de octubre de 2023, párrs. 31-34.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

26. Si bien se enuncian una serie de artículos, de la revisión del contenido de los mismos y dado que el cargo del párrafo 10.3 *ut supra* se deriva de aquel del párrafo 10.1 *ut supra*, esta Corte considera que los argumentos se pueden responder a través de una confrontación entre la norma impugnada y los artículos 261.6, 264.7 y 226 de la Constitución. Con ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La ordenanza impugnada contraviene los artículos 261.6, 264.7 y 226 de la Constitución debido a que regula competencias exclusivas del gobierno central relacionadas con salud?**

27. Finalmente, conforme lo señalado el párrafo 10.2 *ut supra,* se alega que se crearía un impuesto y no una tasa, en contraposición al principio de reserva de ley en materia tributaria. En atención a ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La ordenanza impugnada contraviene el artículo 301 de la Constitución al presuntamente establecer una "tasa" que tiene características de impuesto?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿La ordenanza impugnada contraviene los artículos 261.6, 264.7 y 226 de la Constitución debido a que regula competencias exclusivas del gobierno central relacionadas con salud?

28. El artículo 261.6 de la Constitución determina que el Estado central tiene competencias exclusivas sobre las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.

29. Por su parte, el artículo 264 de la norma suprema, en lo pertinente para este caso, señala que es competencia exclusiva de los gobiernos municipales, "sin perjuicio de otras que determine la ley", la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

30. El artículo 226 de la Constitución recoge el principio de legalidad en el sentido de que las instituciones del Estado 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.

31. La compañía accionante plantea que la ordenanza trata temas que son competencia exclusiva del Estado central en materia de salud. De la revisión de la ordenanza reformada se puede advertir que:

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

31.1. Sus considerandos se fundamentan en, lo principal, en los artículos siguientes:

31.1.1. 264, numerales 1 y 2 y su último inciso y 300 de la Constitución.

31.1.2. 54 letra p, 55 letras a y b, 57 letras a y b del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ("**COOTAD**").

31.1.3. 3 (qué es la salud), 6.30 (sobre la responsabilidad del MSP de dictar normas sanitarias para el funcionamiento de establecimientos de atención a la población), 7 letra c) (derecho a un ambiente sano), 28 (sobre la coordinación entre el MSP y los gobiernos seccionales para actividades de desarrollo de salud sexual y reproductiva) de la LOS.

31.1.4. 1 del Reglamento a la LOS sobre la coordinación del MSP con los gobiernos seccionales para acciones de promoción de la salud en el ámbito de su territorio, orientadas a la creación de espacios saludables.

31.2. El artículo 1 se refiere al control sanitario y que este se ejercerá con medidas de supervisión, capacitación y difusión para garantizar higiene y salud.

31.3. El artículo 2 señala que las acciones sobre control sanitario del GAD de Eloy Alfaro serán reguladas por la misma ordenanza, el COOTAD, y la LOS.

31.4. Los artículos 3 y 4 determinan que es competencia de la Dirección de Gestión Ambiental del GAD implementar el control sanitario, la inspección y categorización de los locales anualmente como requisito previo para el permiso.

31.5. El mismo artículo 4 determina los requisitos para obtener el permiso de funcionamiento y se señala que es la Dirección de Gestión Ambiental quien otorgará anualmente los permisos sanitarios de funcionamiento que faculten el ejercicio de actividades, previo al cumplimiento de requisitos "estipulados" y el pago de "obligaciones" determinadas en la "tabla de propuesta de valores a pagar por permisos de funcionamiento". En la norma en mención existe una lista de tipos de establecimiento, el porcentaje de una remuneración básica unificada que se les cobrará dependiendo del tipo de establecimiento y el valor específico de "derechos

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

a cobrar por permisos de funcionamiento". Luego, hay una tabla específica relacionada con las actividades palmicultora y camaronera en el mismo sentido.

31.6. El artículo 5 determina el plazo para obtener el permiso de funcionamiento cada año. El artículo 6 determina el contenido que tendrán los certificados o "carnet de salud" de las personas que laboran en los negocios determinados a conferirse por "los dispensarios médicos que autorice" el GAD de Eloy Alfaro. Por su parte, el artículo 7 determina que los establecimientos están obligados a cumplir los requisitos básicos de higiene determinados por esa entidad.

31.7. Los artículos 8 y 9, respectivamente, determinan que la Dirección de Gestión Ambiental realizará las inspecciones de establecimientos que "servirá para la concepción [sic] de permiso de funcionamiento" y que, en ciertos casos, se exigirá análisis bromatológicos y microbiológicos de alimentos.

31.8. Con el artículo 11, se determina que el permiso sanitario de funcionamiento podría ser retirado ante el incumplimiento de "preceptos sanitarios básicos".

31.9. El artículo 12 determina que los establecimientos que no cuenten con el permiso sanitario serán considerados como "ilegales y el Comisario Municipal estará obligado a aplicar las sanciones señaladas en la presente Ordenanza". Es decir, la ordenanza se auto determina como la fuente de la sanción.

31.10. El artículo 13 dispone la forma de elaboración de la ficha de calificación e informe de inspección. A su vez, el artículo 14 determina que los permisos serán emitidos por el Departamento de Rentas anualmente y que el valor del permiso se calculará para cada negocio que se registre en la patente municipal.

31.11. El artículo 15 determina la prohibición de instalar bodegas de reciclaje que no tengan "permisos sanitarios de funcionamiento que otorga el Gobierno Municipal".

31.12. El artículo 16 señala que la Dirección de Gestión Ambiental realizará periódicamente controles sanitarios e inspecciones y el artículo 17 determina que los establecimientos deben tomar medidas de prevención de enfermedades.

31.13. Por su parte, el artículo 18 determina que los inspectores municipales deben observar "el código [sic] de Salud y otros textos legales" y el artículo 19 señala que el permiso debe ser expuesto en un lugar visible del establecimiento.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

31.14. El artículo 20 determina que no se reconoce fuero y el artículo 21 señala que el comisario municipal es "el Juez competente" para imponer sanciones.

31.15. El artículo 22 determina que quienes incumplan las disposiciones serán "sancionados, de acuerdo a la gravedad de la contravención y reincidencias, de acuerdo a las penas previstas en al [sic] Código de salud […]". En función de ello, se establecen multas entre uno a cuatro salarios básicos unificados por no obtener el permiso sanitario. A su vez, se fijan sanciones de clausura.

31.16. El artículo 23 establece la sanción de clausura a los contribuyentes por "no facilitar información requerida", por falta de pago del permiso o proporcionar información falsa.

31.17. El artículo 24 señala que el director de gestión ambiental, el comisario municipal o su delegado podrán "entrar libremente en los locales cerrados o abiertos", lo cual no dará "lugar a la acción por violencia de domicilio". En función de ello, la ordenanza determina que no se requerirá orden previa de autoridad alguna y "únicamente se exigirá la presentación de la credencial".

31.18. El artículo 25 determina que las sanciones previstas en la ordenanza "serán **sin perjuicio** de las establecidas en el Código de Salud, Código Penal y otras disposiciones legales" (énfasis añadido).

31.19. El artículo 26 establece la clausura del establecimiento cuando no se diere "cumplimiento a las citaciones realizadas por la Dirección de Gestión Ambiental o Comisaria Municipal". Por su parte, el artículo 27 dispone que la Policía Municipal intervendrá para ejecutar la clausura y el artículo 28 señala que se iniciarán acciones legales cuando se destruyan sellos de clausura.

31.20. Los artículos 29, 30, 31 y 32 determinan la obligatoriedad, calidad y sanción con respecto a la existencia de servicios higiénicos, como "habilitante para el otorgamiento del Permiso solicitado".

31.21. El artículo 33 establece exoneraciones de obtención del permiso sanitario de funcionamiento conforme el artículo 35 del Código Tributario.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

31.22. El artículo 34 indica que los reclamos con respecto a la "determinación de este impuesto", se sujetarán al procedimiento del Código Tributario.

31.23. Finalmente, existe una disposición transitoria dirigida a quienes pretendan cerrar su actividad comercial y cuatro disposiciones finales. La primera delega la ejecución de la ordenanza al director de gestión ambiental y a la Comisaría Municipal. La segunda, una disposición derogatoria sobre la "recaudación del **impuesto** a los permisos de funcionamiento anual municipal" (énfasis añadido), la tercera fija como normas supletorias al COOTAD, el "Código de Salud" y el Código Tributario. Y la cuarta se refiere a la vigencia de la ordenanza.

32. De la revisión de la ordenanza impugnada, esta Corte observa que sus disposiciones regulan las competencias normativas y de control que corresponden al MSP y a la ARCSA, que no corresponden a la entidad municipal. En particular, se refiere al artículo 6.30 de la LOS que recoge la conducta de responsabilidad del MSP de dictar "normas sanitarias para el funcionamiento de los locales y establecimientos públicos y privados de atención a la población […]".

33. De hecho, cuando cita la Constitución o el COOTAD, este último que regula el régimen de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, no se advierte que estos se refieran a las presuntas competencias en salud que tendría el GAD demandado. Al contrario, se refieren a las competencias de uso y ocupación de suelo.

34. Luego, de conformidad con el artículo 1 de la ordenanza, la misma se refiere al "control sanitario" en los sitios de expendio de productos de consumo humano o de convivencia de personas. Todos los demás artículos se dirigen a buscar el fin señalado, esto es, el control sanitario y las acciones vinculadas para el mismo.

35. En específico, el artículo 4 se refiere al otorgamiento de un "permiso sanitario de funcionamiento" y el cobro de valores al respecto, en ambos casos a realizarse de manera anual. Los artículos subsiguientes regulan lo anterior. Es decir, la ordenanza pretende otorgar un permiso sanitario y cobrar por el mismo.[11]

36. Luego, a partir del artículo 11 se establece una serie de inspecciones y sanciones en caso de no tener el "permiso sanitario de funcionamiento". A su vez, el artículo 24 indica que sin orden previa "de autoridad alguna", incluso en locales cerrados, los funcionarios

[11] Esto se reitera en el artículo 15 cuando determina que el permiso sanitario al que se refiere el artículo será otorgado por el "Gobierno Municipal".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

municipales podrían entrar a los establecimientos que se encuentren en el cantón y dictamina que no habrá lugar a acción alguna de violación del "domicilio".

37. En particular, el artículo 21 determina que el "Juez competente" para establecer sanciones es el comisario municipal y los artículos 22 a 32 pretenden sancionar con multas dinerarias, clausuras temporales o definitivas. Se señala que el incumplimiento de la ordenanza, no de la LOS, se sancionará con multa. De esa forma se busca sancionar aspectos distintos a los de la LOS. De hecho, el artículo 25 diferencia de las sanciones previas en la LOS de aquellas de la ordenanza pues menciona que estas se aplicarán sin perjuicio de aquellas señaladas en la LOS, en el Código Penal y demás normativa.

38. De lo analizado en los párrafos previos esta Corte encuentra que, en efecto, la ordenanza regula el control sanitario y pretende otorgar permisos sanitarios, establecer sanciones y cobrar valores relacionados con el control sanitario. Si bien la ordenanza se refiere a diversos establecimientos, su denominador común es el control sanitario sobre los mismos en forma general, sin que se advierta una consideración específica en relación con la competencia de control sanitario sobre un determinado tipo de establecimiento.

39. El artículo 261.6 de la Constitución determina que dentro de las competencias exclusivas del Estado central están "Las políticas de […] salud […]". Esta Corte estima que el control sanitario es parte de las políticas sobre salud.[12] A su vez, se toma nota que la LOS,[13] en su artículo 6.18 indica que es responsabilidad del MSP regular y realizar el control sanitario de la producción, importación, distribución, almacenamiento, transporte, comercialización, dispensación y expendio de **alimentos procesados, medicamentos y otros productos para uso y consumo humano**; así como los sistemas y procedimientos que garanticen su inocuidad, seguridad y calidad.

40. A su vez, el artículo 6, numerales 14, 23 y 24, respectivamente, señala que es responsabilidad del MSP regular, vigilar y controlar, en coordinación con otros

[12] Por ejemplo, esta Corte ya ha reconocido que la regulación y el control sanitario de la producción, importación, distribución, almacenamiento, transporte, comercialización, dispensación y expendio de medicamentos es parte de las políticas de salud y, en consecuencia, está a cargo del ente rector de la salud a través de la ARCSA. CCE, sentencia 679-18-JP/20, 5 de agosto de 2020, párr. 62

[13] Esta Corte ha precisado que el análisis de una ordenanza a la luz del principio de legalidad y reserva de ley no es una simple confrontación de normas infraconstitucionales, sino que a la luz del principio constitucional indicado este análisis adquiere una dimensión constitucional para efectos de verificar si un gobierno municipal se extralimitó en sus competencias constitucionalmente conferidas. Por ello, resulta necesario remitirse a la LOS para verificar el desarrollo de la competencia constitucional otorgada, sin que ello implique efectuar un análisis sobre posibles controversias entre preceptos infraconstitucionales. CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 21.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

organismos competentes, "la aplicación de las normas de bioseguridad,", "la producción y comercialización de los productos de uso y consumo animal y agrícola que afecten a la salud humana" y "el funcionamiento de los establecimientos y servicios de salud, públicos y privados, con y sin fines de lucro, y de los demás sujetos a control sanitario".

41. Sin perjuicio de ello, esta Corte toma en consideración que el artículo 264.7 de la Constitución otorga competencia a los gobiernos autónomos descentralizados municipales para la planificación de infraestructura física y los equipamientos de salud. A juicio de esta Corte, esta es la razón por la cual la LOS y el COOTAD plantean aspectos de colaboración entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados municipales.[14] Así, el artículo 6.15 de la LOS señala que el MSP, en coordinación con los organismos seccionales y otros competentes, debe regular, planificar, ejecutar, vigilar e informar a la población sobre actividades de salud concernientes a la calidad del agua, aire y suelo; y, promocionar espacios y ambientes saludables.

42. Para entender la colaboración en el control sanitario que debe existir entre las distintas entidades del Estado entendido como un todo, se toma nota de la LOS. Así, el artículo 133 de aquella norma señala que la autoridad sanitaria nacional "podría delegar a los municipios, dentro de sus funciones, el ejercicio de las acciones necesarias para el control sanitario, quienes las realizarán de acuerdo con las disposiciones y normas emitidas por dicha autoridad".[15]

43. La colaboración respecto de competencias exclusivas ha sido reconocida por esta Corte, por ejemplo, respecto de las competencias exclusivas del Estado central en materia de telecomunicaciones, en el caso 27-16-IN/21.[16] De conformidad con la sentencia indicada, por ejemplo, el espectro radioeléctrico es una competencia exclusiva de la Administración Central pero si existiese "una autorización expresa del titular" podría el GAD coadyuvar con la determinada competencia.

---

[14] Por ejemplo, se pueden revisar los artículos 99 (sobre la colaboración respecto del manejo de desechos infecciosos), 133 (sobre la delegación del control sanitario), 148 (sobre el control del expendio de alimentos y bebidas en la vía pública), 7 letra c) (sobre el derecho a vivir en un ambiente sano), 28 (sobre la coordinación entre el MSP y los gobiernos seccionales para desarrollar actividades de promoción, prevención, educación y participación comunitaria en salud sexual y reproductiva de la LOS). El COOTAD aprobado en función de la Constitución de 2008 también prevé la colaboración entre el Estado central y gobiernos autónomos descentralizados como en los artículos 55 letra g y 138 (sobre la planificación de infraestructura de salud previa autorización del ente rector de la política pública).

[15] A su vez, el artículo 148 de la LOS determina que el control del expendio de alimentos y bebidas en la vía pública lo realizarán los municipios, en coordinación con la autoridad sanitaria nacional y de conformidad con lo establecido en la "Ley Orgánica de Régimen Municipal".

[16] CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 35 y 36.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

44. Se puede concluir que el control sanitario, entendido como parte de la política de salud, aun siendo una competencia exclusiva del Ejecutivo, debe ser un esfuerzo común por parte de todo el Estado, incluyendo necesariamente a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, como incluso lo ha considerado el órgano legislativo. Ahora bien, dado que la Constitución establece que se trata de una competencia exclusiva, en función de la jurisprudencia citada de esta propia Corte, su ejercicio por parte de un gobierno autónomo descentralizado municipal será posible si por medio existiese una delegación o autorización por parte del ente rector de la salud.

45. No obstante, de la revisión de la ordenanza impugnada, no se verifica una referencia expresa a una delegación o una competencia concurrente asignada al GAD de Eloy Alfaro. Se añade a lo anterior que tanto el MSP y la ARCSA, conforme los párrafos 16.6 y 17 *ut supra*, han afirmado que no existe tal delegación o autorización. Dado que con la ordenanza impugnada el GAD de Eloy Alfaro trata el otorgamiento de permisos sanitarios, su control y sanción, sin que se advierta una autorización al respecto, interfiere en competencias exclusivas del gobierno central. Tampoco el GAD de Eloy Alfaro ha informado a esta Corte sobre una autorización al respecto. Por esta razón la ordenanza contraviene los artículos 261.6, 264.7 y 226 de la Constitución.

46. A diferencia de casos previos,[17] en este caso no puede confundirse la regulación de la ordenanza con la competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de planificar el desarrollo cantonal con planes de ordenamiento territorial y de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo, conforme los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución.

47. Esto es así porque de la lectura de la propia ordenanza, incluso su propio título, esta busca otorgar un permiso sanitario, no así un permiso de funcionamiento general relacionado con el uso de suelo.[18]

[17] Por ejemplo, en los casos 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 40 y 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 39 y 40, esta Corte determinó que el permiso municipal otorgado en relación con implantación de antenas, se relacionaba con la competencia de uso y ocupación del suelo. Cuestión distinta a este caso porque la ordenanza busca otorgar un permiso sanitario y no un permiso general por el uso de suelo. A su vez, en relación con el uso de suelo de mercados, este Organismo se refirió en la sentencia 3-19-IN/21, 10 de noviembre de 2021, párrs. 32, 33, 42 y 58.

[18] Al respecto, ver: Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria » Emisión de Permisos de Funcionamiento (controlsanitario.gob.ec). El permiso de funcionamiento "es el documento otorgado por la ARCSA a los establecimientos sujetos a control y vigilancia sanitaria que cumplen con todos los requisitos para su funcionamiento, establecidos en la normativa vigente, a excepción de los establecimientos de servicios de salud".

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

48. Para esta Corte es pertinente enfatizar en que el control sanitario necesariamente debe contar con la participación de varios actores estatales. De ahí que no se está restringiendo la debida colaboración que debe existir entre todos los organismos del Estado respecto del control sanitario, entendidos para este caso como el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados municipales, siempre que por medio exista la autorización o delegación del caso.

49. Se concluyó previamente que la ordenanza no podría cobrar valores con respecto a una competencia que no le corresponde al GAD de Eloy Alfaro. Por ello, la ordenanza impugnada es en su totalidad inconstitucional. Por ello, no corresponde continuar con el análisis para determinar si el cobro de dichos valores inobserva las características de una tasa debido a que ya se concluyó la inconstitucionalidad de la ordenanza por establecer valores con base en una competencia exclusiva del gobierno central.

8. Efectos de la decisión

50. El artículo 95 de la LOGJCC prescribe que "[l]as sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro". Se señala que "[d]e manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general".

51. Para este caso, esta Corte encuentra oportuno dar efectos retroactivos a la presente sentencia en lo que respecta a los artículos 4, 14 y 22 de la ordenanza impugnada en atención a la línea seguida en los casos 101-20-IN/23 y 64-19-IN/23.

52. La retroactividad de los efectos de la presente sentencia se justifica por la afectación que tienen las personas al haber pagado un valor en función de una ordenanza inconstitucional y porque la propia Constitución determina que solo se deben pagar los tributos que fueron establecidos debidamente conforme los requisitos establecidos en la ley.

53. Para esta Corte es claro que, así como los gobiernos municipales tienen facultades tributarias claramente establecidas en la Constitución, los contribuyentes tienen, en consecuencia, el derecho de que los tributos que pagan tengan un origen legítimo que guarde concordancia con lo dispuesto por la norma constitucional, de conformidad con el

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

artículo 83.15 de la Constitución. Según la cual es responsabilidad de las personas ecuatorianas "pagar tributos establecidos en la ley".

54. A su vez, las personas tienen el derecho de no ser sancionados por una conducta no prevista por la Constitución o la ley y ser juzgados y juzgadas ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

55. Además, la Corte ya ha pedido al GAD de Eloy Alfaro que respete el principio de legalidad en las ordenanzas municipales que emiten relacionadas con el cobro de tributos.[19]

56. Conforme lo anterior, las personas contribuyentes, con fundamento en esta sentencia, podrán activar los mecanismos ordinarios correspondientes para solicitar al GAD de Eloy Alfaro que les devuelva aquello que recaudó con base en la aplicación de la ordenanza, tanto de aquella publicada el 1 de diciembre de 2017 en el Registro Oficial, edición especial 141, como de aquella publicada el 16 de mayo de 2018 en el Registro Oficial 242, específicamente los valores cobrados por concepto de permisos sanitarios y de multas, a través de la acción o recurso de reclamo de pago indebido o la acción contencioso administrativa o tributaria a la que hubiere lugar, podrá activarse en el plazo previsto en la ley contado desde la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial.

9. Decisión

57. 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:

57.1. Aceptar la acción de inconstitucionalidad **14-18-IN**.

57.2. Declarar la inconstitucionalidad de la reforma a la ordenanza que reglamenta el control y permisos sanitarios de funcionamiento del cantón Eloy Alfaro, publicada en el Registro Oficial 242 de 16 de mayo de 2018, por contravenir los artículos 261.6, 264.7, 226 y 301 de la Constitución.

57.3. Declarar la inconstitucionalidad con efectos inmediatos y a futuro de la ordenanza referida en el párrafo anterior, con excepción de los artículos 4, 14 y 22 de la misma.

[19] CCE, 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 82, letra g, y 76-15-IN/20, 22 de julio de 2020, párrs. 19 y 22.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

57.4. Declarar la inconstitucionalidad con efectos retroactivos de los artículos 4, 14 y 22 de la ordenanza, tanto de aquella publicada el 1 de diciembre de 2017 en el Registro Oficial, edición especial 141, como de aquella publicada el 16 de mayo de 2018 en el Registro Oficial 242, que establecen valores a pagar por el permiso sanitario y de aquellos que establecen multas con el fin de que las personas que los pagaron puedan entablar una acción de pago indebido o aquella que corresponda para recuperar dichos valores.

57.5. Llamar la atención al GAD de Eloy Alfaro por su reincidencia en la expedición de ordenanzas inconstitucionales, en atención a lo indicado en el párrafo 55 *ut supra*.

57.6. Exhortar a los gobiernos autónomos descentralizados municipales que observen los parámetros de esta sentencia e insistir en que respeten el principio de legalidad en las ordenanzas que emiten.

57.7. Disponer la notificación de este fallo a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, a fin de evitar prácticas similares.

58. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024, sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, por motivos de salud.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

SENTENCIA 14-18-IN/24

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente nos apartamos del voto de mayoría 14-18-IN/24 por las consideraciones que se expresan a continuación:

2. El voto de mayoría analizó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Pablo Larreátegui Nardi, gerente general y representante legal de la compañía Provemundo S.A. ("**compañía accionante**"), en contra de la Ordenanza que reglamenta el control y permisos sanitarios de funcionamiento del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas, publicada en el Registro Oficial, edición especial 141 de 1 de diciembre de 2017.

3. La sentencia de mayoría consideró que la ordenanza impugnada invadió la competencia exclusiva en materia de salud del Estado Central (arts. 261.6, 264.7 y 226 CRE), porque reguló el control sanitario, otorgó permisos sanitarios, estableció sanciones y cobró valores relacionados con el control sanitario, sin una delegación o autorización previa por parte del Ministerio de Salud Pública al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Eloy Alfaro.

4. El voto de mayoría resolvió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad con efectos inmediatos y a futuro de la ordenanza impugnada.

1. Inexistencia de la ordenanza impugnada

5. En primer lugar, nos apartamos de decisión de mayoría, porque la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ya había declarado la ilegalidad y nulidad con efectos generales de la Ordenanza impugnada, mediante sentencia de 28 de septiembre de 2018. Por tanto, la **ordenanza impugnada había ya fue eliminada** del ordenamiento jurídico.

6. La decisión de mayoría consideró que el análisis era posible porque existía unidad normativa, ya que la Ordenanza había sido reproducida posteriormente. Pero era evidente

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

que esta ordenanza con el mismo contenido, también podía ser revisada por la justicia ordinaria.

2. Control de legalidad

7. La Corte Constitucional ha señalado que procede un análisis de inconstitucionalidad de actos normativos (art. 436.2 CRE) cuando los argumentos de la demanda demuestren una **verdadera incompatibilidad** entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Además, ha señalado como **regla general** que cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiere acudir a normas constitucionales para resolverlo, entonces no es objeto de control abstracto de constitucionalidad y deberá resolverse mediante los mecanismos de control de legalidad.[1]

8. En el caso concreto, la compañía accionante alega cargos atados al principio de competencia (arts. 261.6, 264.7 y 226 CRE), principio de legalidad (art.226 CRE), principio de reserva la ley para regular infracciones y sanciones (art. 76.3, 132.2 CRE). Si bien es cierto estos argumentos pueden revestir de relevancia constitucional y, en principio, pueden ser conocidos y tutelados por esta Corte; la misma compañía accionante reconoce que las normas impugnadas contradicen normas legales (Ley Orgánica de Salud y el COOTAD), porque la competencia sancionatoria en materia de salud corresponde únicamente al Ministerio de Salud Pública.

9. Por lo tanto, se verifica que la alegación de "inconstitucionalidad" realmente se refiere a un debate a nivel **de ordenanza contra ley**, porque según los cargos la ordenanza impugnada se oponía a las leyes invocadas y no trascendió al ámbito constitucional. Tanto es así que la misma compañía accionante ya había activado la jurisdicción ordinaria. Por lo que, este hecho confirmó que el conflicto era de competencia de la justicia ordinaria y no constitucional.

10. Además, siendo consecuente con lo señalado por esta Corte, el voto de mayoría debía negar la demanda; puesto que la resolución de la contradicción entre ordenanza y ley no requería acudir a normas constitucionales para resolverlo, como el propio Tribunal Contencioso Administrativo ya lo había decidido.

[1] CCE, sentencia 56-18-IN/23, 12 de julio de 2023, párr. 31.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

11. Finalmente, somos conscientes de que puede existir una **superposición** entre la acción de inconstitucionalidad (art. 436 números 2 y 4 CRE) y la acción objetiva (art. 306 COGEP), como están configuradas en nuestro ordenamiento jurídico. Es decir, que una misma norma general podría ser demandada en la vía ordinaria y en la vía constitucional alternativamente y con los mismos cargos. Pero debería evitarse la duplicación de acciones y privilegiar la vía contencioso administrativa mientras esta no haya prescrito.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.02.09 11:06:04 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 14-18-IN, fue presentado en Secretaría General el 07 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 10:42; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec