

Quito, D.M., 20 de diciembre de 2023

CASO 17-20-IA

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

SENTENCIA 17-20-IA/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales presentada contra un dictamen de la Procuraduría General del Estado, por considerar que dicho dictamen no produce efectos generales.

1. Antecedentes procesales

1. El 5 de noviembre de 2020, el señor Andrés Arauz Galarza presentó una acción pública de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales. La acción se planteó en contra del oficio 10669 de 20 de octubre de 2020 (“**dictamen**”), emitido por la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), que resolvió que el Banco Interamericano de Desarrollo (“**BID**”) no puede ser considerado como una institución financiera “pues no realiza en el Ecuador ninguna actividad de las previstas en el artículo 143 del COMF; ni su operación está sometida a autorización administrativa alguna del Estado ecuatoriano, a través del competente organismo de control, de conformidad con el régimen del sistema financiero previsto en el COMF, específicamente, sus artículos 178 y 179”.
2. El 14 de diciembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la causa, corrió traslado a la PGE y negó la solicitud de suspensión provisional del dictamen.
3. El 11 de enero de 2021, la PGE presentó un escrito en el que contestó a los argumentos planteados por el accionante.
4. El 30 de noviembre de 2023, el juez sustanciador Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa.

¹ El Tribunal estuvo compuesto por los jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez y Enrique Herrería Bonnet, y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

2. Acto impugnado

5. El dictamen fue emitido en el contexto de una consulta propuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“MREMH”) a la PGE. La pregunta fue la siguiente:

¿De acuerdo con el régimen jurídico ecuatoriano el Banco Interamericano de Desarrollo constituye una institución financiera internacional?

6. El dictamen absolvió dicha consulta, cuya parte resolutive se detalla a continuación:

Del análisis efectuado, en atención a los términos de su consulta se concluye que el BID es una organización internacional, regida, para el cumplimiento de sus objetivos y actividades, por el Derecho Internacional y no por el Derecho interno ecuatoriano. Por lo tanto, a los efectos del ordenamiento jurídico ecuatoriano, no puede ser considerada como una institución financiera pues no realiza en el Ecuador ninguna actividad de las previstas en el artículo 143 del COMF; ni su operación está sometida a autorización administrativa alguna del Estado ecuatoriano, a través del competente organismo de control, de conformidad con el régimen del sistema financiero previsto en el COMF, específicamente, sus artículos 178 y 179.²

3. Posición de las partes

3.1. Argumentos del accionante

7. En su demanda, el accionante sostiene que el dictamen es inconstitucional. El accionante propone un cargo por la forma y tres cargos por el fondo.
8. Por la forma, el accionante sostiene que la PGE no tiene competencia para emitir un pronunciamiento interpretativo de la Constitución. El accionante mantiene que, conforme con la sentencia 002-009-SAN-CC, la interpretación de la Constitución corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional, no a la PGE. El accionante considera que la mentada institución interpretó el artículo 153 de la Constitución; y por lo mismo, se extralimitó al emitir el dictamen.

² El accionante señaló como el segmento inconstitucional a la conclusión del MREMH. Sin embargo, el objeto de la acción de inconstitucionalidad es el dictamen de la PGE, según lo establece la demanda. La Corte asume que, por un *lapsus calami*, el accionante citó la conclusión del MREMH, en vez de la conclusión del dictamen; y entiende que el segmento alegado como inconstitucional es la conclusión de la PGE.

9. Por el fondo, el accionante sostiene que el contenido del dictamen transgrede la Constitución. En esta línea, el accionante plantea tres cargos más:

9.1. Según el accionante, el dictamen no puede modificar la Constitución. En el caso concreto, el accionante manifiesta que el dictamen excluye al BID de la prohibición del artículo 153 de la Constitución.³ Así, asevera que el dictamen modificó dicho artículo, al desconocer la inhabilidad de que un exministro pueda ejercer un cargo en una institución financiera.

9.2. Según el accionante, el contenido de fondo del dictamen es erróneo. El accionante sostiene que el BID sí es una institución financiera internacional, por dos motivos. Primero, los bancos de desarrollo se ubican entre la banca pública de los estados y la banca privada. Segundo, su objetivo es captar capital internacional para poner a disposición de un Estado Parte a modo de crédito. Por ello, desde su punto de vista, la PGE erró al no clasificar al BID como institución financiera internacional.

9.3. Según el accionante, el dictamen vulnera la seguridad jurídica por dos motivos. Primero, porque el dictamen afecta los intereses del Estado al abrir la posibilidad de que exministros se incorporen al BID, “sin que ello implique conflictos de intereses evidentes y uso de información privilegiada en un organismo acreedor del cual el Ecuador es deudor”. Segundo, se considera que el dictamen modifica la relación internacional del Estado con los organismos internacionales, de tal forma que ningún organismo podría considerarse como banco, lo cual es lesivo para los intereses del Estado.

10. Por ello, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del dictamen por la forma y por el fondo.

3.2. Argumentos de la PGE

11. Mediante oficio de 11 de enero de 2021, la PGE contestó a las alegaciones y pretensiones de la demanda, sobre la base de tres puntos.

³ “Quienes hayan ejercido la titularidad de los ministerios de Estado y las servidoras y servidores públicos de nivel jerárquico superior definidos por la ley, una vez hayan cesado en su cargo y durante los siguientes dos años, no podrán [...] ser funcionarios de instituciones financieras internacionales acreedoras del país”. Constitución, artículo 153.

12. Primero, la PGE sostiene que el dictamen no es objeto de acción de inconstitucionalidad de acto administrativo. Según la entidad, los dictámenes de la PGE no son actos administrativos, sino son verdaderos actos normativos. Así, si bien las normas pueden ser objeto de control abstracto, la vía no es la acción de inconstitucionalidad de acto administrativo.
13. Segundo, la PGE contesta al cargo sintetizado en el párrafo 8, y sostiene que el dictamen no es inconstitucional por la forma, por dos motivos. Primero, la PGE sí es competente para resolver consultas respecto de normas legales, y el dictamen se resolvió en ejercicio de dicha facultad. Segundo, la PGE no se extralimitó, por cuanto no se pronunció sobre la inteligencia o aplicación de la Constitución.
14. Tercero, la PGE contesta los cargos resumidos en el párrafo 9, y sostiene que el dictamen no es inconstitucional por el fondo. En primer lugar, la PGE afirma que el dictamen no interpretó el artículo 153 de la Constitución. En segundo lugar, sostiene que sus actuaciones se han enmarcado en sus competencias consagradas en la ley, sin que exista una extralimitación; por lo que no atentó contra la seguridad jurídica.
15. Por estos tres puntos, la PGE solicita que se rechace la presente acción de inconstitucionalidad de acto administrativo.

4. Competencia

16. De conformidad con el artículo 436 numeral 4 de la Constitución y los artículos 75 y 76 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones de control abstracto de constitucionalidad sobre actos administrativos con efectos generales.
17. Conforme a las sentencias 4-13-IA/20 y 4-14-IA/21, la activación de este mecanismo de control debe observar, en primer lugar, que el acto impugnado se encuentre dirigido en forma abstracta e indirecta hacia los administrados o hacia la propia administración.⁴ Es imprescindible que el acto tenga la capacidad jurídica de producir **efectos generales**.
18. El acto impugnado corresponde a una absolución de consulta de la PGE. Según la sentencia 45-17-AN/21, los dictámenes de la PGE no tienen una naturaleza

⁴ CCE, sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 31; CCE, sentencia 4-14-IA/21, 13 de enero de 2021, párr. 20.

predeterminada, y su clasificación corresponde caso por caso.⁵ Por ello, para este caso en concreto, la Corte Constitucional debe verificar si el dictamen impugnado tiene la capacidad de producir efectos generales, para el efecto se plantea el siguiente problema jurídico: **¿el dictamen impugnado es objeto de acción pública de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales?**

19. Según la sentencia 5-13-IA/21, un acto administrativo produce efectos generales cuando:

se encuentre revestido de un nivel de abstracción que provoque que su aplicación se efectúe de forma impersonal e indeterminada (dirigido a todo aquel cuya conducta se subsuma al presupuesto de hecho al que se constriñe el acto administrativo).⁶

20. Diferentes son los actos administrativos con efectos individuales. Según la sentencia 260-13-EP/20, estos se encuentran dirigidos a un individuo o grupo de individuos, a veces identificables en el texto del mismo acto.⁷ Bajo esta lógica, la sentencia 4-14-IA/21 rechazó la acción pública de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales, por cuanto el mismo texto de los Acuerdos 052 y 543 (objeto de la acción) identificó a los destinatarios del acto.⁸ En la sentencia 4-13-IA/20, la Corte Constitucional rechazó una acción de la misma naturaleza, por cuanto:

al encontrarse dirigida en contra de actos administrativos que más bien responderían a la naturaleza individual (actos administrativos con efectivos individuales), no cumple el requisito mínimo de objeto de la acción pública de inconstitucionalidad que se ha pretendido.⁹

21. En síntesis, un acto administrativo no produce efectos generales cuando: (i) en el mismo texto del acto se encuentra identificado el destinatario de sus efectos, o (ii) no esté revestido de abstracción, esto es, que no contiene ninguna regla que establezca un efecto para cualquier persona que su conducta se subsuma a un supuesto de hecho.

22. Subsumiendo al caso, el dictamen no comparte estas dos características de un acto que produce efectos generales.

⁵ CCE, sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 33.

⁶ CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párr. 25.

⁷ CCE, sentencia 260-13-EP/20, 1 de julio de 2020, párr. 43.

⁸ CCE, sentencia 4-14-IA/21, 13 de enero de 2021, párrs. 23-25.

⁹ CCE, sentencia 41-20-AN/22, 30 de marzo de 2022, párr. 45; sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 38.

- 22.1.** Primero, el dictamen solo produce efectos frente al BID. El dictamen tiene un efecto definitorio, esto es, otorga una definición sobre las propiedades de una institución. Pero no de cualquier institución, sino únicamente del BID.
- 22.2.** Segundo, el dictamen no se encuentra revestido de abstracción. El dictamen no contiene ninguna regla que establezca un efecto para cualquier sujeto al que su conducta se subsuma a un supuesto de hecho. No es posible aplicar los efectos del dictamen a otro organismo internacional o institución financiera.
- 23.** En conclusión, el dictamen no constituye un acto administrativo con efectos generales.
- 24.** Ahora bien, la PGE afirmó que sus dictámenes constituyen actos normativos (párrafo 12 *supra*). Esta conclusión, respecto al caso en concreto, es incorrecta. Conforme las sentencias 41-20-AN/22 y 45-17-AN /21, para que un acto sea normativo, es necesario que concurren tres características: que sean abstractos, que contengan un mandato de prohibición, permisión u orden, y que no se agoten con su cumplimiento.¹⁰ No se cumple el primer requisito, pues, como se dejó evidenciado en los párrafos anteriores, el dictamen impugnado no produce efectos abstractos. Tampoco se cumple el segundo requisito, dado que en ningún lugar del texto del dictamen consta un mandato que busque una determinada conducta u orden. Finalmente, no se cumple el tercer requisito, porque el dictamen no contiene un mandato que agotar. En conclusión, el dictamen tampoco constituye un acto normativo.
- 25.** Por ello, la Corte Constitucional no es competente para efectuar el control requerido. La Corte no requiere efectuar otro análisis de fondo por fuera de lo hasta aquí manifestado.
- 26.** Sin perjuicio de que el dictamen impugnado no es objeto de la presente acción, la Corte recalca que dicho acto no puede afectar el contenido del artículo 153 de la Constitución. La PGE no tiene la capacidad de absolver consultas sobre la inteligencia o aplicación de normas constitucionales, sino únicamente sobre normas legales u otras de rango infraconstitucional.¹¹

¹⁰ CCE, sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 31.

¹¹ Conforme con la sentencia 002-09-SANCC (caso 0005-08-AN), la palabra “constitucionales” fue suprimida del artículo 13 de la Ley Orgánica de la PGE. Desde entonces, la PGE no tiene facultad de pronunciarse sobre la inteligencia de la Constitución.

5. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad **17-20-IA**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 20 de diciembre de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones y Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por paternidad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 17-20-IA/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC y con respeto a los argumentos de la mayoría, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 17-20-IA/23 (“**sentencia**”), emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 20 de diciembre de 2023. En mi opinión, la sentencia debió analizar el fondo de la acción pública de inconstitucionalidad porque el acto impugnado es objeto de esta acción al ser un acto normativo.
2. La sentencia desestimó por falta de objeto la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de un dictamen del Procurador General del Estado (“**PGE**”) que estableció que el Banco Interamericano de Desarrollo (“**BID**”) es una organización internacional que no puede ser considerada una institución financiera en el Ecuador. El fundamento para desestimar la acción fue que el dictamen no es un acto administrativo de efectos generales porque (i) solo produce efectos frente al BID y (ii) no es abstracto. La sentencia también desestimó la acción al considerar que el dictamen no es un acto normativo porque no es abstracto ni contiene “un mandato de prohibición, permisión u orden”, como lo exigen las sentencias dictadas en el marco de las acciones por incumplimiento 41-20-AN/22 y 45-17-AN/21.
3. La sentencia de mayoría asume, con base en sentencias emitidas dentro de acciones por incumplimiento, que todas las normas deben contener mandatos de prohibición, permisión u orden. Esta conclusión puede ser apropiada en las acciones por incumplimiento en las cuales es necesario verificar obligaciones claras, expresas y exigibles para la procedencia de la acción, pero no lo es en el marco del control abstracto de constitucionalidad. En mi opinión, la sentencia desconoció que existen otros tipos de normas jurídicas y redujo el alcance del control abstracto de constitucionalidad a las normas que mandan, prohíben o permiten una determinada conducta (normas regulativas), sin que este límite se encuentre en la Constitución o en la LOGJCC.
4. En este caso considero que el dictamen del PGE contiene una norma constitutiva, que es un tipo de norma jurídica que establece las propiedades de una institución.¹ El dictamen

¹ Las normas constitutivas son aquellas que establecen definiciones. A diferencia de las normas regulativas, no mandan, prohíben o permiten una determinada conducta.

del PGE definió las propiedades institucionales del BID, al establecer que es una organización internacional que no puede ser calificada como institución financiera. En consecuencia, el dictamen contiene una regla abstracta y general que definió la naturaleza del BID en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, cumpliéndose los requisitos para ser un acto normativo que es objeto de control abstracto de constitucionalidad.

5. Al considerar que el dictamen del PGE es un acto normativo, no estoy de acuerdo con la argumentación ni con la decisión de la sentencia de desestimar la acción por falta de objeto y estimo que la Corte debió pronunciarse sobre el fondo del caso.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 17-20-IA, fue presentado en Secretaría General el 28 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 10:41; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL