

Quito, D.M., 29 de agosto de 2025

CASO 11-21-IN

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

SENTENCIA 11-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo contra el artículo innumerado primero de la sección segunda, agregada a continuación del artículo 32 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, por el artículo 1 de la Ley Orgánica Derogatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia y Reformatoria a la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos, a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y a la Ley de Compañías, por considerar que la disposición impugnada fue derogada y además descartó que exista unidad normativa o efectos ultractivos que permitan ejercer el control de constitucionalidad.

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de diciembre de 2012, la Ley Orgánica Derogatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia y Reformatoria a la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos, a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y a la Ley de Compañías fue publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 843 y reformada el 12 de septiembre de 2014 con el Segundo Suplemento del Registro Oficial 332.
2. El 28 de enero de 2021, Alberto Federico Lenk Robicek (“**accionante**”) presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo contra el inciso tercero y sexto del artículo innumerado primero de la sección segunda, agregada a continuación del artículo 32 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, por el artículo 1 de la Ley Orgánica Derogatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia y Reformatoria a la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos, a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y a la Ley de Compañías (“**norma impugnada**”). El caso se identificó con el número **11-21-IN**.
3. El 26 de febrero de 2021, el tribunal de la Sala de Admisión¹ resolvió admitir a trámite la acción pública de inconstitucionalidad, hizo conocer del auto al Presidente Constitucional de la República, al Presidente de la Asamblea Nacional y al Procurador

¹ El tribunal estuvo conformado por los ex jueces Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet y el juez Alí Lozada Prado.

General del Estado, Iñigo Salvador Crespo, para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma.

4. El 24 de marzo de 2021, la Procuraduría General del Estado señaló dirección para notificaciones.
5. El 1 de abril de 2021, la Presidencia de la República del Ecuador (“**Presidencia**”) contestó la demanda y delimitó su posición respecto a las pretensiones de la demanda.
6. El 9 de abril de 2021, la Asamblea Nacional presentó su contestación a la demanda planteando su posición.
7. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, se posesionaron la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
8. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez, quien, en auto de 8 de agosto de 2025, avocó conocimiento de la presente acción y requirió información a la Asamblea Nacional y a la Presidencia.
9. El 14 y 15 de agosto de 2025, la Asamblea Nacional y la Presidencia respectivamente, atendieron el pedido de información efectuado por el juez sustanciador.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 436.2 y 436.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75.1.d y 98 de la LOGJCC.

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

11. La presente acción pública de inconstitucionalidad se presentó únicamente por el fondo contra del inciso tercero y sexto del artículo innumerado primero de la sección segunda, agregada a continuación del artículo 32 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos por el artículo 1 de la Ley Orgánica Derogatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia y Reformatoria a la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos, a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y a la Ley de Compañías, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 843, de 3 de diciembre 2012, que textualmente señala:

[...]

Los reportes de información crediticia que se generen requeridos o autorizados por los Usuarios de la Información Crediticia, harán referencia únicamente a las operaciones vigentes, vencidas o canceladas de los 3 años anteriores a la fecha en que tales reportes se emitan y solamente podrán reportar obligaciones contraídas directamente por el titular de la información crediticia en calidad de deudor principal y los saldos vigentes de aquellas en las que éste hubiera otorgado garantía a favor de otra u otras personas naturales y jurídicas.

[...]

Estos reportes excluirán la referencia de valores inferiores a 0.15 veces de un salario básico unificado para los trabajadores del sector privado.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

- 12.** El accionante alega que la norma impugnada contraviene los artículos 11.2, 66.4, 76.2, 309 y 310 de la Constitución.
- 13.** En lo referente a los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución, sostiene que la norma impugnada contraviene dichas disposiciones constitucionales por cuanto:
 - 13.1.** “[T]rata como iguales a todas las personas para efectos del registro de sus datos crediticios, sin considerar las diferencias propias de cada una de ellas”, agrega que las personas con discapacidad no están en las mismas condiciones en el acceso “a una fuente de empleo” y que, por ende la ley debe hacer una distinción en favor de los grupos de atención prioritaria “y excluir que su información crediticia sea reportada al buró de crédito, a fin de permitir la democratización y acceso al crédito”.
 - 13.2.** No existen distinciones de personas que han sufrido “un evento de caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobado” y que en esas circunstancias “resulta ser discriminatorio en la medida en que las personas víctimas de estos eventos no están la misma (sic) condición de las demás personas”.
 - 13.3.** En la norma no se hace una diferenciación “en relación al monto de la deuda que es reportada que garantice la igualdad material de todas las personas” pues “debería excluir al menos las deudas equivalentes al salario básico unificado”. Por otro lado, “el monto que consta en la disposición bajo examen es el 0,15 % del salario básico unificado, que no es ni de cerca equiparable al bono de desarrollo humano” lo que a juicio del accionante “discrimina a un sector socialmente vulnerable y excluido”.

14. Así también señala que la norma no “hace una diferenciación sobre las deudas por pensiones alimenticias”, señala que esto es contrario al “interés superior del menor” pues “precisamente, para garantizar el interés superior del menor, muchos padres pueden considerar acceder a un crédito para igualarse en las pensiones atrasadas”.
15. Respecto del artículo 76.2 de la Constitución señala que “[e]n la norma cuestionada, no se hace una diferenciación entre aquellas deudas que han sido cuestionadas judicialmente sobre aquellas que no” pues sostiene “Si el presunto deudor ha demandado a la institución financiera aludiendo que la deuda ha sido cancelada, o que esta no existe [...] esta presunta deuda debe eliminarse del buró mientras el juez competente no dictamine si existe o no [...] [y mientras] no exista una decisión firme que ratifique la existencia de esta”.
16. Respecto del artículo 310 de la Constitución señala que dicha norma “prevé que el crédito de las instituciones públicas deberá propender a incrementar la productividad”, sin embargo la norma impugnada inobserva dicha disposición constitucional por cuanto “lejos de permitir la inclusión de los sectores menos favorecidos se castiga a estos con el reporte indiscriminado de su historial crediticio, sin tomar en consideración sus circunstancias específicas” y añade que “[s]i no se aplica este precepto constitucional que obliga a generar medidas de acción afirmativa, cualquier beneficio de intereses y otros financieros -que presuponen que se puede acceder al crédito- resultan nulos”.
17. Respecto del artículo 309 de la Constitución, el accionante pese a invocarlo no realiza alegación alguna sobre la trasgresión a dicha norma constitucional.
18. Como pretensiones el accionante solicita a esta Corte que “declare la inconstitucionalidad por el fondo del artículo innumerado primero de la sección segunda de la Ley Derogatoria a la Ley de Buros de Información Crediticia” y que “realice la interpretación conforme de la misma en apego a los preceptos constitucionales”.

4.2. Argumentos de la Presidencia

19. El 1 de abril de 2021, la Presidencia contestó la demanda defendiendo la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas impugnadas.
20. Respecto de la alegada incompatibilidad de la norma impugnada con el artículo 66.4 de la Constitución señaló que “no se verifica que exista una situación de desigualdad, peor aún discriminatoria” pues “[e]l registro de información crediticia es un registro

de información que no diferencia a determinada persona por su calidad” y que además “no privilegia a un sector sobre otro para asumir la existencia de desigualdad material o discriminación”. Añade que “el accionante realmente busca la ‘democratización del acceso al crédito’, y en un segundo plano, la ‘suspensión del registro de información crediticia’”.

21. Señala que los “grupos afectados” pueden acceder a créditos por cuanto “el Estado formula políticas económicas dirigidas a determinados sectores (considerados vulnerables si se quiere) para facilitar el acceso a créditos y así fomentar la productividad y competitividad” circunstancia por la cual considera que “no cabe entonces camuflar una acción de inconstitucionalidad para renegar de las políticas públicas inclusivas impulsadas por el Estado”.
22. Respecto de la alegación de inclusión de los deudores de pensiones alimenticias en los registros crediticios, señala que “tales obligaciones no forman parte de la información que, según la ley, compone la base de datos crediticios”.
23. Respecto de la alegada transgresión al artículo 11.2 de la Constitución señala que el accionante hace alusión a medidas de acción afirmativa y respecto de ello “el Estado implementa medidas que promueven la igualdad, no cabe presentar una acción pública de inconstitucionalidad para impulsar este fin”, agrega que “la mera formulación de situaciones hipotéticas no conlleva una afectación a la Constitución” y concluye que “la verdadera pretensión en este apartado es o la democratización en el acceso a créditos o la implementación de medidas de acción afirmativa, para lo cual no está concebida la acción pública de inconstitucionalidad”.
24. Respecto de la alegada afectación al artículo 76.2 de la Constitución, señala que el documento “busca una reforma legal que regule, por un lado, los procedimientos coactivos y por el otro, la tipificación del delito de suplantación de identidad”. Añade que los cuerpos normativos invocados por el accionante hacen referencia a la presunción de inocencia “dentro de un contexto en el que siempre existe un acusado, un proceso o la presunción del cometimiento de un delito” y concluye que “el registro de información crediticia es un medio de registro de información en el que no se contraponen derechos”.
25. Respecto de la alegación de inconstitucionalidad por incompatibilidad de la norma impugnada con el artículo 309 de la Constitución, la Presidencia manifiesta que el accionante “no indica el argumento legal que demuestre por qué la composición del sistema financiero nacional se vería comprometida por la aplicación del artículo demandado” y que no existe “fundamento para sustentar esta supuesta inconstitucionalidad”.

26. Respecto del artículo 310 de la Constitución, señala que no existe “vínculo entre la norma impugnada y la aplicación del artículo 310 de la CRE que permita verificar que hay una vulneración en la prestación de servicios por parte del sector financiero” y que la “verdadera pretensión [del accionante] es pedir al Estado la implementación de más medidas de acción afirmativas (sic)” y concluye que “esta no es la vía procedimental” para demandar el incumplimiento de disposiciones constitucionales por parte de las instituciones del sector financiero.
27. La Presidencia solicita a esta Corte que “rechace la presente acción y disponga su archivo”.
28. En su escrito de 15 de agosto de 2025, la Presidencia señaló que los artículos e incisos impugnados en la presente acción “fueron expresamente derogados, quedando privados de vigencia y sin producir efecto jurídico alguno al momento de interponerse la demanda”, además agregó que “su contenido fue eliminado en su integridad y no ha sido replicado o incorporado en disposición posterior alguna” por lo que se ratificó en su pedido de archivo de la acción pública de inconstitucionalidad.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

29. La Asamblea Nacional contestó la demanda el 9 de abril de 2021, señalando que esta “carece de sustento y fundamentos jurídico-constitucionales”.
30. Después de relatar los antecedentes y citar la norma acusada de inconstitucionalidad, alegó que la disposición impugnada “ha dejado de tener vigencia dentro del ordenamiento jurídico actual, inclusive a la fecha de presentación de la demanda que se atiende”, por cuanto fue derogada “mediante disposición derogatoria contenida en la Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera”.²
31. Dicho Organismo concluyó que “resultaría inútil realizar un análisis jurídico y fundamentarlo con base a la ley y a la doctrina para legitimar su constitucionalidad, ya que la disposición debatida ya no consta en la vida jurídica” y que además “la disposición impugnada, ya no surte efectos jurídicos desde diciembre del año 2017”.
32. En su escrito de 14 de agosto de 2025, la Asamblea Nacional además de ratificarse en los argumentos de su contestación a la demanda señaló que la norma no cumple con los presupuestos del artículo 76.9 de la LOGJCC, agregó que “la disposición

² Publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial número 150 de 29 de diciembre de 2017.

impugnada no surte efectos ultractivos” y solicitó que se desestime la acción propuesta.

5. Consideraciones previas

5.1. De la derogatoria de la norma impugnada

33. El 27 de diciembre de 2017, la Asamblea Nacional expidió la Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera, la misma que fue publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial número 150 de 29 de diciembre de 2017. En la disposición derogatoria única dicho cuerpo legal prescribe “Deróguese el capítulo innumerado a continuación del artículo 32 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos” y en la disposición final señala que entró en vigencia “a partir de su publicación en el Registro Oficial”.
34. Este organismo observa que el 29 de diciembre de 2017 quedó derogado el capítulo innumerado a continuación del artículo 32 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, el cual contenía la norma impugnada por el accionante. Dicho capítulo había sido incorporado previamente mediante el artículo 1 de la Ley Orgánica Derogatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia y Reformatoria a la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos, a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y a la Ley de Compañías.

5.2. Del control de constitucionalidad de normas derogadas

35. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de las normas infra constitucionales respecto de la Constitución. Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC.
36. Esta Corte es competente para efectuar el 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 Constitución por ultractividad, conforme a lo establecido en el artículo 76.8 y 76.9 de la LOGJCC.³

5.3. Unidad normativa

³ CCE, sentencia 55-21-IN/25, 15 de mayo de 2025, párr. 29 y sentencia 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 21.

37. La unidad normativa se configura cuando la disposición acusada o su contenido se encuentra reproducido en otros textos normativos no demandados.⁴
38. La disposición legal impugnada por el accionante se refiere a: (i) la autorización de los usuarios; (ii) el monto de deuda para estar excluidos de los informes crediticios; (iii) tiempo de vigencia de la información y; (iv) calidad del deudor: principal o garante.
39. Actualmente la sección 17 del capítulo 3 del título II del libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero⁵ regula el Registro de Datos Crediticios. En el artículo 357 establece las entidades que prestan el servicio de referencias crediticias; en los artículos 358 y 359 se regulan las fuentes de información y el tiempo de antigüedad de la información de riesgo crediticio y;⁶ en el artículo 360 la protección de la información, la confidencialidad, el acceso a datos crediticios y la responsabilidad.
40. De lo señalado no se evidencia que las disposiciones legales vigentes que regulan la información crediticia reproduzcan el contenido de la disposición acusada de inconstitucionalidad.
41. Del mismo modo, de la información remitida por la Asamblea Nacional y Presidencia, se observa también que el contenido de la disposición impugnada no ha sido reproducido en otra norma. En consecuencia, no se configura el principio de unidad normativa.

5.4. Ultractividad de la norma

42. Por otro lado, para que exista ultractividad de la norma jurídica, en el control abstracto de constitucionalidad, debe existir la potencialidad de que esta pueda continuar produciendo efectos jurídicos contrarios a la Constitución pese a que ha sido derogada. Este examen se lo realiza a partir de que la norma perdió vigor en el ordenamiento jurídico.⁷
43. En el presente caso, y conforme se lo señaló en los párrafos 33 y 34, el capítulo del cuerpo legal que contenía la norma impugnada fue derogado en su totalidad suprimiendo la norma acusada de inconstitucionalidad y la derogatoria de dicha norma entró en vigor el 29 de diciembre de 2017, cuando fue publicada en el Registro Oficial

⁴ CCE, sentencia 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 22.

⁵ Publicada en el Registro Oficial 332 de 12 de septiembre de 2014

⁶ Establece que la información “no tendrá una antigüedad mayor a 4 años contados a partir de la última fecha de vigencia de la operación de crédito. Los reportes de información crediticia harán referencia únicamente a las operaciones vigentes, vencidas o canceladas de los dos (2) últimos años anteriores a la fecha de su expedición”.

⁷ CCE, sentencia 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

conforme lo dispone la disposición final de la Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera.

44. La Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera no establece reglas de transición que permitan la aplicación ultractiva de la norma derogada a circunstancias iniciadas con anterioridad a la vigencia de la nueva ley. A diferencia de otros supuestos en los que el legislador ha previsto expresamente regímenes transitorios para asegurar la continuidad normativa, la derogatoria aquí examinada se limitó a suprimir la disposición impugnada, sin prever efectos posteriores.
45. A esto se suma que los incisos impugnados únicamente disponían que los reportes de información crediticia se limitaran a operaciones contraídas en los tres años previos a su emisión, sea directamente por el titular o en calidad de garante, y que, además, se excluyeran los valores inferiores a 0,15 veces el salario básico unificado. Estas previsiones, por su contenido específico y alcance restringido, no tienen la aptitud de proyectar efectos ultractivos luego de la derogatoria, más aún cuando fueron eliminadas en su totalidad.
46. En definitiva, respecto de la disposición impugnada no se presume unidad normativa, ni tampoco se observa que pueda producir efectos posteriores por ultractividad. En consecuencia, no procede que esta Corte realice el control de constitucionalidad solicitado.

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 pública de inconstitucionalidad 11-21-IN.
2. Notifíquese, publíquese 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 ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 29 de agosto de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)