

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

1-11-EI/22 En el Caso N° 1-11-EI Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena No. 1-11-EI .....	2
3-15-IN/22 En el Caso N° 3-15-IN Rechácese la acción pública de inconstitucionalidad No. 3-15-IN respecto de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados promulgada en el Suplemento del Registro Oficial N° 379 de 20 de noviembre de 2014 .....	29



**Sentencia No. 1-11-EI/22**  
*(Caso Interpretación intercultural  
 del derecho al debido proceso y sus garantías)*  
**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

### CASO No. 1-11-EI

*(Caso Interpretación intercultural del derecho al debido proceso y sus garantías)*

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

### SENTENCIA

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección en contra de una resolución emitida por la Comisión de Justicia Indígena de la Comunidad *Chukidel Ayllullakta*, emitida a propósito de un conflicto sobre la propiedad de varios lotes de terreno por cuanto no vulneró el derecho al debido proceso ni sus garantías, interculturalmente interpretados. Para el efecto, se verifica que la decisión impugnada se expidió por una autoridad competente; que la intervención de la Kapak de la Comunidad no vició el proceso; que la imparcialidad de la Comisión de Justicia no se vio afectada por la versión de un testigo de honor, quien era familiar de la denunciante; que se escuchó a las partes en igualdad de condiciones; que la falta de entrega inmediata de una copia certificada de la decisión impugnada no afectó a la garantía de acceder a las actuaciones del procedimiento y de recurrir; y que la decisión no vulneró la garantía de la motivación.

#### Tabla de contenido

<b>I.</b> Antecedentes.....	2
<b>A.</b> Actuaciones procesales .....	2
<b>B.</b> La pretensión y sus fundamentos.....	7
<b>C.</b> Informe de descargo.....	8
<b>II.</b> Competencia.....	9
<b>III.</b> Planteamiento de los problemas jurídicos.....	12
<b>IV.</b> Resolución de los problemas jurídicos.....	14
<b>D.</b> Consideraciones previas .....	14
<b>E.</b> Primer problema jurídico: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes en la garantía de ser juzgados por un juez competente e imparcial, en atención a quien tramitó el caso y a quien actuó como testigo de honor? .....	16
<b>F.</b> Segundo problema jurídico: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes en la garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, porque no se les habría permitido exponer su versión de los hechos?.....	19
<b>G.</b> Tercer problema jurídico: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes en la garantía de acceder a los documentos y actuaciones del proceso, por la entrega tardía de una copia certificada de la resolución?.....	21
<b>H.</b> Cuarto problema jurídico: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes en la garantía de la motivación, porque su motivación no habría contado con la suficiente fundamentación fáctica? .....	22

I. Quinto problema jurídico: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho de los accionantes a la propiedad, específicamente, respecto del terreno de Palmas? .....	24
V. Decisión.....	26

## I. Antecedentes

### A. Actuaciones procesales<sup>1</sup>

1. El 17 de abril de 2008, María Asunción Cartuche Beltrán solicitó a Baudillo Quizhpe Guamán, en su calidad de presidente (Kapak) de la Comunidad de Lagunas Chukidel Ayllullakta de la parroquia Saraguro, cantón Saraguro, provincia de Loja (también, “la comunidad” o “Comunidad Chukidel Ayllullakta”), su intervención en un conflicto suscitado con el padre de María Asunción, Luis Antonio Cartuche Paqui, debido a la propiedad de unos lotes de terreno ubicados en los sectores denominados: Palmas, Yarimala, Sauce Pamba y Wale Loma.
2. La Comisión de Justicia Indígena de la comunidad Lagunas Chukidel Ayllullakta (también, “la Comisión de Justicia”) convocó a María Cartuche y a Luis Cartuche (también, “las partes”) a una reunión de armonización a efectuarse el 25 de marzo de 2009. Esta diligencia no se efectuó debido a la inasistencia de Luis Cartuche. Por segunda ocasión, la Comisión convocó a las partes a una reunión, la que tampoco se llevó a cabo por la inasistencia de Luis Cartuche.
3. El 7 de abril de 2009, María Cartuche presentó un escrito a Gabriela Albuja, Kapak de la comunidad<sup>2</sup>, en el que insistió que se resuelva su petición. En dicho escrito, indicó que sus padres habrían presentado una demanda de amparo posesorio en su contra, relativa al terreno ubicado en Yarimala.
4. Por lo anterior, la Comisión de Justicia convocó a una reunión extraordinaria para el 1 de junio de 2009, a la que comparecieron las partes. En la reunión, se realizó “una terapia familiar sensorial (en silencio) y se percibió la frialdad y falta de comunicación intrafamiliar”<sup>3</sup>, así como se discutió respecto del conflicto. Luis Cartuche mencionó que en conjunto con su cónyuge Rosa María Beltrán serían propietarios del terreno ubicado en el sector de Palmas, por haberlo adquirido mediante compraventa debidamente escriturada e inscrita en el Registro de la Propiedad, y que, si bien habría existido un acuerdo sobre su uso por Agustín Wachisaca y María Rosario Quizhpe Cango –sus suegros–, esta última no habría tenido el derecho de realizar un contrato de compra-venta con María Asunción Cartuche Beltrán –su nieta– para transferirle la propiedad de una parte del referido terreno. Al final de

<sup>1</sup> Los hechos del presente caso se desprenden del expediente constitucional y el proceso así como el expediente de justicia indígena relativo al conflicto suscitado entre María Cartuche Beltrán y Luis Cartuche Paqui y el Estatuto y Reglamento de la comunidad.

<sup>2</sup> Conforme se indicará más adelante (párrafo 61) esta autoridad se encuentra facultada para atender las solicitudes relativas a la intervención de la justicia indígena.

<sup>3</sup> Hoja 8 del anexo al expediente constitucional.

la reunión, la Comisión de Justicia “*acuerda reunirse nuevamente y se pide a Tayta Luis que traiga las escrituras para poder entender su versión*”<sup>4</sup>.

5. El 25 de octubre de 2009, la Comisión de Justicia se reunió con las partes en el terreno de Waile Loma a fin de solucionar el conflicto. En dicha reunión, Luis Cartuche mencionó que, si bien el terreno de Yarimala sería de propiedad de María Cartuche por herencia de sus suegros, existiría una sentencia, emitida el 12 de mayo de 2009 por el Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Loja, en la que se le concedió un amparo posesorio sobre el mencionado terreno. La Comisión solicitó copias de la referida sentencia para examinarla.
6. El 9 de mayo de 2010, la Comisión de Justicia, en conjunto con las partes, varios miembros de la familia Cartuche Beltrán y tres testigos, realizaron una inspección en los terrenos en conflicto. Al finalizar dicha inspección, se adoptó la siguiente decisión (en forma oral, la que posteriormente se redujo a escrito):

*[...] nos reunimos en el sitio denominado Palmas la Comisión de Justicia Indígena de la Comunidad conformada por: Rafael Sarango Lozano SÍNDICO, María Mercedes Quizhpe Quizhpe MAYORAL y María Gabriela Albuja Izurieta, KAPAK; con la finalidad de realizar la inspección in situ de un conflicto de tierras, cuya atención fue solicitada por la Sra. María Asunción Cartuche Beltrán en el año 2008 quien tiene una serie de inconformidades con sus padres Luis Cartuche y Rosa Beltrán.*

*Como testigo de honor y por haber sido la autoridad que dio inicio a este caso en el año 2008, está presente Tayta Baudillo Quizhpe Guamán.*

*Por un lado comparecen María Asunción Cartuche Beltrán, y sus hijos Mauricio Cartuche, Paulino Tene y a quienes les acompañan en calidad de testigo el linderante del lado Oeste, Tayta Alberto Saca Cango, comunero de llincho Ayllullakta, persona de reconocido respeto y portador de la cédula de identidad #110127970-9.*

*Por otro lado comparecen los señores Rosa Beltrán y Luis Cartuche a quienes acompañan sus hijos: Romelio Cartuche y Manuel Benigno Cartuche. A esta comisión se suma el compañero Antonio Quizhpe Cartuche, en calidad de testigo, comunero de Chukidel Ayllullakta, persona de reconocido respeto.*

*ANTECEDENTES:*

*Luego de verificar las escrituras de ambas partes y las piedras de linderación del terreno se determina lo siguiente:*

- ✓ *Si bien Tayta Luis Cartuche tiene una compra de parte del terreno en corte vertical, la utilización del terreno ha venido siendo desde hace treinta años de manera horizontal; por parte María Cartuche lo correspondiente a la cabecera y por Tayta Luis Cartuche lo correspondiente al pie.*
- ✓ *La linderación horizontal corresponde a un arreglo interno hecho hace muchos años por tayta Agustín Wachisaca, mediante el cual decidieron enterar [sic] las dos mitades y utilizarlas por separado, a pesar de que Tayta Luis Cartuche tenía un corte vertical. La Sra.*

---

<sup>4</sup> *Ibíd*, 9.

*María Cartuche recuerda que su papá recibió una compensación en Quebrada Honda. Tayta Luis Cartuche dice no recordar y no reconoce ese arreglo y mantiene que su derecho es utilizar lo correspondiente a su compra vertical.*

- ✓ *Se verificó que Tayta Luis Cartuche ha colocado linderos verticales (cuatro huecos y una piedra clavada) haciendo prevalecer su compra ha retirado dos piedras del lindero antiguo.*

*Las autoridades comunitarias de la Justicia Indígena luego de conversar detalladamente con las partes; estudiar las escrituras y constatar los linderos dan el siguiente veredicto:*

*Dado que existe el lindero horizontal y que los dos testigos presentes, más el síndico de la comunidad (que tiene terrenos cerca de éste y camina por el sector) dicen que durante los últimos treinta años la mitad correspondiente a la cabecera ha sido manejada por María Cartuche Beltrán, deciden dar por cerrado el caso, colocando las dos piedras que han sido retiradas del lindero horizontal y tapar los huecos y retirar la piedra del lindero vertical que ha colocado Tayta Luis Cartuche de forma individual y arbitraria [...]*

#### *EN EL TERRENO DE YARIMALA*

*Una tercera parte de lo que dice tener Tayta Luis Cartuche en Yarimala, no le pertenece, sino que se adueñó de ese terreno por una deuda de Finado Tayta José Manuel Ambuludí y no tiene escritura alguna.*

*La otra parte, que asegura que es de él, pertenece a su hija María Cartuche, ya que con escritura le entregó su abuelita Mama Rosario Quizhpe.*

*La Kapak del Gobierno Comunitario pidió frente al Comisario del Cantón Saraguro a Tayta Luis Cartuche que le presente copia del juicio ganado, para estudiar el caso para esta misma fecha.*

*El Sr. Cartuche no entregó la documentación.*

*Por esta razón, el Gobierno Comunitario dictamina que el terreno continúe siendo usufructuado por María Cartuche, excepto el tercio que pertenecía a Tayta José Manuel Ambuludí [...]*

#### *EN EL TERRENO DE LA CASA*

*Se constató que se han movido las piedras y se decidió colocarlas donde inicialmente estuvieron, diligencia que se hará en otro día, por no haber avanzado a hacerlo con la luz del día.*

#### *EN EL TERRENO DE SAUCE PAMBA*

*Se acuerda que el lindero será la acequia como afirma Tayta Luis Cartuche, pero que la comisión de Justicia Indígena del Gobierno Comunitario fijará una entrada para el terreno de María Cartuche que quedaría aislado de la carretera principal.*

#### *EN EL TERRENO DE WAYLE LOMA*

*Se hará respetar lo que acordaron con el Kapak del 2008, Sr. Ángel Baudillo Quizhpe Guamán. Por lo que se solicita que la Sra. Nancy Cartuche retire los postes, quedando como lindero el filo de la vereda.*

*Una vez concluida la inspección, la kapak de la comunidad, Tayta Baudillo Quizhpe Guamán, Tayta Saca Cango y las Autoridades Comunitarias de la Justicia Indígena, antes indicadas, se dirigen de inmediato a las oficinas del Gobierno Comunitario de Chukidel Ayllullakta para suscribir las declaraciones y el informe final.*

7. El 11 de mayo de 2010, Luis Cartuche presentó ante la Intendencia de Policía del cantón Saraguro una denuncia de tipo contravencional en contra de María Albuja en su calidad de Kapak de la Comunidad Chukidel Ayllullakta, por cuanto habría afectado su derecho a la propiedad al haberle despojado de una parte de su terreno ubicado en el sector de Palmas de dicha Comunidad, adjudicando la propiedad del mismo a su hija María Cartuche. La Intendencia de Policía convocó a las partes a una audiencia de conciliación a realizarse el 21 de junio de 2010. El 17 de junio de 2010, María Albuja presentó a la Intendencia un escrito indicando que: “el 21 de junio celebramos en la comunidad de Chukidel el Inti Raymi ‘la Gran Pascua Solemne del Sol’ y no me es posible acudir ese día. Si Ud. lo considera importante, podría acudir el día lunes 28 de junio a las 10:30h”.
8. La Intendencia de Policía expidió, el 2 de junio de 2010, boleta de comparecencia por medio de la fuerza pública en contra de María Albuja. Esta decisión fue revocada por la misma entidad mediante oficio de 30 de junio de 2010, en el que, además, se señaló una nueva fecha para la audiencia de conciliación. La audiencia se realizó el 12 de julio de 2010 y se sentó razón de que: “No llegaron a ningún acuerdo entre las partes, por cuanto *la parte demandada presentó con fecha doce de mayo un proceso con su respectiva sentencia de la Justicia Indígena*”.
9. Posteriormente, el 14 de junio de 2010, la Asamblea de la Comunidad de Lagunas Chukidel Ayllullakta se pronunció respecto de lo decidido por la Comisión de Justicia y señaló: “*Sobre el terreno de Taita Luis dice que ya se arregló pero el no hace valer ya está amurallado dice que va a tener permiso de la fiscalía [sic] pero vamos ha temer [sic] que quitar la muralla en minga*”.
10. Mediante escritos de 15 y 18 de septiembre de 2010, María Cartuche solicitó a la Kapak de la comunidad que ejecute la decisión de la justicia indígena toda vez que su padre habría alambrado el terreno de Palmas, desconociendo la parte que su abuela le habría heredado y que fue reconocido por la Comisión de Justicia en resolución de 9 de mayo de 2010.
11. El 4 de diciembre de 2010, la Kapak, el vicepresidente y treinta comuneros de Chukidel Ayllullakta y de otras comunidades cercanas acudieron al terreno de Palmas. Luego de escuchar a Luis Cartuche y a la Kapak decidieron hacer cumplir la decisión de la Comisión de Justicia por lo que retiraron el alambre de púas de la parte norte del terreno y colocaron piedras de linderos, separando esta parte del terreno por considerarlo propiedad de María Cartuche.
12. El 5 de diciembre de 2010, Luis Antonio Cartuche Paqui, Rosa María Beltrán Sánchez y sus hijos e hijas (Rosan Angelina Cartuche, Manuel Benigno Cartuche Beltrán, Ángel Romero Cartuche Beltrán, Luz María Cartuche Beltrán y Nanci Lucía Cartuche Beltrán) solicitaron al respectivo Kapak de la Comunidad copia certificada de la resolución de la Comisión de



Justicia. Esta petición fue reiterada en escritos de 26 de diciembre de 2010 y 4 de enero de 2011. En esta última fecha se entregó la documentación requerida.

13. El 13 de enero de 2011, Luis Antonio Cartuche Paqui, Rosa María Beltrán Sánchez, Rosan Angelina Cartuche, Manuel Benigno Cartuche Beltrán, Ángel Romelo Cartuche Beltrán, Luz María Cartuche Beltrán y Nanci Lucía Cartuche Beltrán presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección impugnando la decisión de 9 de mayo de 2010, emitida por la Comisión de Justicia Indígena de la Comunidad de Lagunas Chukidel Ayllullakta.
14. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 9 de junio de 2011, admitió a trámite la demanda presentada.
15. En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, la sustanciación del caso le correspondió al entonces juez constitucional Edgar Zárate Zárate. En providencia de 10 de julio de 2012, se avocó conocimiento de la causa, se dispuso a la Comisión de Justicia remita el correspondiente informe de descargo y se convocó a las partes y terceros con interés a una audiencia pública que se efectuó el 23 de julio de 2012.
16. El 22 de julio de 2012, la Secretaría de la Comunidad Chukidel Ayllullakta remitió su informe de descargo, así como el expediente de justicia indígena relativo al conflicto suscitado entre María Cartuche Beltrán y Luis Cartuche Paqui y el Estatuto y Reglamento de la comunidad.
17. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado; quien, en providencia de 10 de enero de 2020, avocó conocimiento de la causa.
18. En providencia de 19 de noviembre de 2020, se convocó a las partes a una audiencia telemática para el 3 de diciembre de 2020, y se solicitó que Secretaría General notifique la diligencia a las juezas y jueces de la Corte a fin de dar cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 66.10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control Constitucional<sup>5</sup>. La audiencia de pleno se efectuó con la sola presencia del abogado de los accionantes.
19. Los accionantes presentaron varios escritos en apoyo a su demanda<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup>Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 66.10: “Principios y procedimiento.- La Corte Constitucional deberá respetar los siguientes principios y reglas: [...] 10. Audiencia.- La autoridad o autoridades serán escuchadas al igual que las personas que presentaron la acción por el Pleno de la Corte. La audiencia deberá ser grabada. De considerarse necesario, se escuchará a la persona o personas que fueron contraparte en el proceso del cual se revisa la sentencia”.

<sup>6</sup>Específicamente, en las siguientes fechas: el 31 de julio y 7 de diciembre de 2012; 8 de enero, 9 de mayo de 2013 y 25 de septiembre de 2013; 3 de diciembre de 2014; 3 de marzo, 10 de junio, 8 de septiembre y 30 de noviembre de 2015; 4 de marzo, 9 de mayo, 13 de julio, 16 de septiembre y 14 de noviembre de 2016; 19 de enero, 21 de marzo y 11 de septiembre 2017; 18 de enero, 24 de abril y 9 de agosto de 2018; 8 de enero y 5 de noviembre de 2020; y, 21 de agosto de 2021.

**B. La pretensión y sus fundamentos**

- 20.** Los accionantes pretenden que se declaren las vulneraciones de sus derechos fundamentales y se deje sin efecto la decisión impugnada.
- 21.** Como fundamento de sus pretensiones, tanto en la demanda, como en el escrito de 14 de marzo de 2012 y en la audiencia de 3 de diciembre de 2020, se esgrimieron los siguientes cargos:
- 21.1** Que la decisión impugnada habría vulnerado su derecho a ser juzgado por un juez competente e imparcial, previsto en el artículo 76.7.k de la Constitución porque: i) no habría sido emitida por una autoridad competente, como lo sería la Asamblea de la Comunidad, sino por la Comisión de Justicia; ii) quien sustanció el proceso sería una persona ajena a la comunidad; y, iii) se habría considerado, como testigo de honor, a un familiar de la denunciante, lo que parcializó a la administración de justicia comunitaria.
- 21.2** Que la decisión impugnada vulneró su derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, así como de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y de exponer argumentos en favor de su defensa, previstas en el artículo 76, numerales 1 y 7 (literales a, c y h) de la Constitución, porque en ningún momento se les habría permitido exponer su versión de los hechos –como sí habría ocurrido con la denunciante María Cartuche–.
- 21.3** Que la decisión impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de acceder a los documentos y actuaciones del proceso, prevista en el artículo 76.7.d de la Constitución, porque se les habría entregado una copia certificada de la resolución de la Comisión de Justicia meses después de haber sido solicitada, lo que habría afectado su derecho de conocer su contenido y, eventualmente, impugnarla ante la Corte Constitucional.
- 21.4** Que la decisión impugnada vulneró su derecho al debido proceso en las garantías de que las pruebas obtenidas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna, y de la motivación, previstas en el artículo 76, numerales 4 y 7.1 de la Constitución, porque la Comisión de Justicia no habría considerado las escrituras y el certificado del Registro de la Propiedad que aportó y en el que se establecería que el terreno ubicado en el sector de Palmas sería de propiedad de Luis Cartuche y Rosa Beltrán, no de María Cartuche; y porque no privó de valor probatorio a las escrituras de compra-venta de dicho bien en favor de María Cartuche.
- 21.5** Que la decisión impugnada vulneró su derecho a la propiedad previsto en los artículos 66.26 de la Constitución; 17.1 y 3 del Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y, 8.2.b, 26 (numerales 1 y 2), y 27 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, por cuanto se habría declarado en favor de María Cartuche Beltrán la propiedad de una parte del terreno ubicado en el sector de Palmas de la comunidad, sin considerar que la totalidad



de dicho inmueble sería de propiedad de Luis Cartuche y Rosa Beltrán, conforme a las escrituras y el certificado del Registro de la Propiedad debidamente aportados.

### C. Informe de descargo

22. Mediante escrito presentado el 22 de julio de 2012, la Secretaría de la Comunidad Chukidel Ayllullakta informó a la Corte lo siguiente:

22.1 Que el conflicto entre María Cartuche y su padre, Luis Cartuche, principalmente se centra en la propiedad del terreno de Palmas, sobre el que se habría realizado un arreglo familiar con Agustín Wachisaca y María Rosario Quizhpe Cango, suegros de este último, dividiendo el mismo en dos partes; la parte sur le correspondería a Luis Cartuche y la norte a sus suegros. Esta porción del terreno habría sido transferida por compraventa entre María Quizhpe y su nieta María Cartuche. Además, en compensación por este arreglo, Agustín Wachisaca y María Quizhpe habrían otorgado a Luis Cartuche un terreno de su propiedad ubicado en Quebrada Honda. Dicho arreglo habría sido verificado durante varias décadas por los comuneros de Chukidel Ayllullakta.

22.2 Que la Comisión de Justicia Indígena tiene la competencia de resolver los conflictos suscitados en el territorio de la Comunidad, de acuerdo a su derecho interno plasmado en el Estatuto y el Reglamento de Chukidel Ayllullakta (particularmente su artículo 39). Menciona, además: *“A diferencia de la Justicia Ordinaria, la Justicia Comunitaria a los partes en búsqueda de la armonización comunitaria y de ninguna n cializa ante los argumentos del comunero que presenta el problema [...] .*

22.3 Que, de conformidad con el artículo 5.b del Estatuto de la Comunidad, las personas que contraen matrimonio con un miembro de la comunidad se vuelven parte de la misma, por lo que María Albuja, al contraer matrimonio con el comunero José María Vacacela Gualán y vivir en la misma desde el año de 1986, se convirtió en integrante de la comunidad y se la eligió Kapak de la comunidad para los años 2009 y 2010. Consecuentemente, no sería procedente la alegación relativa a que se habría impartido justicia indígena por parte de una persona ajena a la comunidad.

22.4 Que Baudillo Quizhpe, Kapak del año 2008, fue invitado por la Comisión de Justicia como testigo de honor por haber sido la autoridad que en un inicio conoció la petición de María Cartuche de solucionar su conflicto familiar y que dicha participación no afectaría la imparcialidad de la Comisión de Justicia porque: *“[...] dentro de la Justicia Indígena y sus procesos de Armonización Comunitaria, no entra el factor de impedimento por parentesco, pues todos somos familia y a todos nos atañe de igual manera el bienestar de cada miembro de la Comunidad”.*

22.5 Que en el proceso de justicia indígena realizado por la Comisión de Justicia se escuchó por varias ocasiones a las partes y que la decisión impugnada fue dictada en presencia de las mismas al terminar la inspección de 9 de mayo de 2010, por lo que carecería de sustento la alegación del accionante de que no pudo exponer su versión.

22.6 Que al terminar la inspección de 9 de mayo de 2010 y expresar la Comisión de Justicia su decisión en forma oral, acudieron a la oficina de la Comunidad a reducirla a escrito; sin embargo, *“Tayta Luis Cartuche y su familia al escucharla se resintieron y no acudieron a la oficina del Cabildo a recibir su copia. El Secretario de la Justicia Indígena acudió a su domicilio a entregarla pero los esposos Cartuche Beltrán no aceptaron y no recibieron”*. Esta decisión habría sido leída en Asamblea Comunitaria a la que no acudieron los integrantes de la familia Cartuche Beltrán, pese a que fueron invitados. Indica, además, que las decisiones indígenas pueden ser emitidas en forma oral y que la falta de entrega de una resolución escrita no afecta la posibilidad de su eventual impugnación ante la Corte Constitucional.

## II. Competencia

23. De conformidad con lo establecido en el artículo 171 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección en contra de decisiones de la justicia indígena.
24. Así, previo al examen constitucional, corresponde verificar si la decisión cuestionada por los accionantes puede ser o no impugnada a través de esta acción. Al respecto, cabe mencionar que en el párrafo 85 de la sentencia N.º 2-14-EI/21, se precisaron los elementos que, en virtud del artículo 171 de la Constitución, permiten verificar si una decisión ha sido emitida en el marco de la competencia de la administración de justicia indígena, siendo estos: *“(i) una autoridad indígena que, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, adoptó una (ii) solución a un conflicto interno aplicando sus normas y procedimientos propios”*.
25. En relación a (i), la Corte aprecia que la Comunidad de Lagunas Chukydel Ayllullakta se encuentra ubicada en la parroquia y cantón Saraguro, provincia de Loja<sup>7</sup>. Tiene origen ancestral y obtuvo su reconocimiento legal mediante acuerdo N.º 1040 del 30 de junio de 2008 por el entonces Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE).
26. Asimismo, se advierte que la Comunidad de Lagunas Chukydel Ayllullakta ha recogido sus usos y costumbres en un Estatuto y Reglamento interno, normativa que, conforme lo mencionó la Comunidad en su escrito de contestación consiste en una de sus principales fuentes al momento de aplicar su derecho propio. Así, el Estatuto, en los artículos 1, 3 y 4 se establece lo siguiente:

*Art. 1. Chukidel Ayllullakta, es una comunidad histórica, conformada por núcleos familiares y en ejercicio de sus derechos y garantías establecidas en la constitución del Ecuador y en los acuerdos internacionales; con voluntad de reconstruir y fortalecer nuestra comunidad indígena de raíces ancestrales [...]*

<sup>7</sup> Al respecto, véase: <http://www.saraguro.org/region.htm>

*Art. 3. Chukidel Ayllullakta pertenece al Pueblo Kichwa Saraguro de la nacionalidad Kichwa de la Sierra ecuatoriana y está conformada por los siguientes sectores [...]*

*Art. 4 Chukidel Ayllullakta, por su naturaleza de ser comunidad histórica de raíces ancestrales, se regirá por los Derechos Colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas y particularmente por el presente estatuto y su reglamento interno consensuado y aprobado por la asamblea comunitaria.*

27. En relación con la administración de justicia comunitaria la referida normativa, en sus artículos 10.a y g, 21 y 22, establece lo siguiente:

**Art.10. Son atribuciones de la Asamblea General, las siguientes:** a) La Asamblea Comunitaria es la máxima autoridad en la administración de la Justicia Indígena [...] g) Conocer y resolver en última instancia los reclamos o conflictos suscitados entre comuneros.

**Art. 21. De la Comisión de Justicia Indígena, constitución, deberes y atribuciones.** Se considera conflicto o problema todo acto que dañe la armonía, unidad y tranquilidad de la comunidad y entre sus habitantes; los que son sancionados de acuerdo a las propias costumbres o derecho propio de Chukidel Ayllullakta.

*La Comisión de Justicia Indígena estará conformada por:*

- a) El síndico, quien la preside;*
- b) Dos delegados de la comunidad electos o ratificados por la asamblea comunitaria para su período, quienes tendrán una capacitación especial para el efecto.*
- c) El mayoral principal.*
- d) El Secretario de Justicia Indígena;*
- e) El Kapak actuará en caso inminentemente necesario por convocatoria de la Comisión [...]*

**Art. 22. Son deberes y atribuciones de la comisión [...]**

*b) Convocar a los comuneros que hayan solicitado atención de la Justicia Indígena dependiendo de la gravedad del conflicto.*

*c) Velar por el orden comunitario y actuar de manera inmediata en casos emergentes; f) Convocar al Kapak de la Comunidad en caso necesario.*

28. Por su parte, los artículos 39, 40 y 43 del Reglamento de la Comunidad establecen lo siguiente:

**Artículo 39. LA COMISIÓN DE JUSTICIA INDÍGENA TIENE LA FACULTAD DE RESOLVER TODOS LOS LITIGIOS Y DELITOS QUE COMETIEREN O AFECTAREN A SUS COMUNEROS DENTRO Y FUERA DEL TERRITORIO COMUNITARIO.**

**Artículo 40. LA COMISIÓN DE JUSTICIA INDÍGENA SESIONARÁ: PARA CONOCER EL CASO EN LUNA LLENA; PARA SENTENCIAR EN LUNA CUARTO MENGUANTE Y PARA ASUMIR COMPROMISOS EN LUNA NUEVA; AUTÓNOMAMENTE DE MANERA ORDINARIA O CUANDO POR URGENCIA AMERITE. LAS PERSONAS QUE NO CREAN EN LA INFLUENCIA DEL CALENDARIO LUNAR SERÁN ATENDIDAS EL ÚLTIMO MARTES DEL MES [...]**

*Artículo 42. En caso de acuerdo entre las partes, LA COMISION DE JUSTICIA suscribirá UN ACTA; de no ser así, la comisión tiene la facultad de dictaminar la sentencia [...]*

*Artículo 43. LAS SENTENCIAS QUE SE DICTEN SERÁN INAPELABLES Y QUIENES LAS INCUMPLAN PERDERÁN LOS DERECHO DE COMUNEROS<sup>8</sup>.*

29. Así, de la revisión de la normativa de la comunidad, se desprende el procedimiento de justicia indígena, mismo que: inicia con una **petición escrita** por parte de una o un comunero al Kapak de la Comunidad<sup>9</sup>. La Comisión de Justicia **sesiona en conjunto con las partes** a fin de llegar a un acuerdo<sup>10</sup>; en caso de que el acuerdo no se produjere se **debe emitir sentencia**, misma que, facultativamente, puede ser expedida por la Asamblea de la Comunidad o por la Comisión de Justicia Indígena (dependiendo de la gravedad del conflicto)<sup>11</sup>. Dicha sentencia adquiere la calidad de irrevocable, sin perjuicio de su eventual impugnación ante la Corte Constitucional<sup>12</sup>. Las partes pueden someter su conflicto a la justicia ordinaria, siempre que la Comisión de Justicia lo autorice<sup>13</sup>.
30. Por las consideraciones anteriores, la Corte verifica que la Comunidad de Lagunas Chukidel Ayllullakta es una comunidad indígena con valores, usos, costumbres, sistema de gobierno y derecho propio, que administra justicia –mediante un determinado procedimiento– para solucionar los conflictos de carácter interno; entendiéndolos a estos últimos como los suscitados entre comuneros dentro y fuera del territorio, que afecten la armonía y tranquilidad en las relaciones entre ellos y la comunidad en general. Los órganos encargados de la administración de su derecho propio son la Comisión de Justicia Indígena y la Asamblea de la Comunidad. Tanto los órganos, como las fases del procedimiento de administración de justicia indígena constituyen el procedimiento de la justicia de la Comunidad, cuya inobservancia hipotéticamente podría dar lugar a la vulneración del derecho al debido proceso concebido como un principio.
31. Consecuentemente, dado que la decisión impugnada fue emitida por la Comisión de Justicia, entidad facultada por la Comunidad para la administración de su justicia, se comprueba que dicha decisión fue emitida por una autoridad indígena en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, por lo que se da por cumplido el supuesto (i).
32. En relación a (ii) conforme lo citado en los párrafos 27 y 28 *supra*, la Comunidad considera conflicto interno a todo “*acto que dañe la armonía, unidad y tranquilidad de la comunidad y entre sus miembros*”. En el caso, se advierte que el conflicto sobre la propiedad de varios lotes de terreno suscitado entre María Cartuche y sus padres configura un conflicto interno debido a que alteró significativamente la unidad y armonía familiar de miembros de la Comunidad. Además, conforme lo ha establecido la Corte en el párrafo 108 de la sentencia 1-12-EI/21, un criterio para determinar un conflicto interno en los términos del artículo 171

<sup>8</sup> El uso de mayúsculas y minúsculas corresponde al original.

<sup>9</sup> Reglamento de la Comunidad Chukidel Ayllullakta, artículo 41.

<sup>10</sup> *Ibid.*, artículo 40.

<sup>11</sup> Estatuto de la Comunidad Chukidel Ayllullakta, artículo 22.g.

<sup>12</sup> Reglamento de la Comunidad Chukidel Ayllullakta, artículo 43.

<sup>13</sup> Estatuto de la Comunidad Chukidel Ayllullakta, artículo 22.h.

de la Constitución es, entre otros, que la disputa ocasiona una afectación en la convivencia entre miembros de la comunidad<sup>14</sup>, lo que, en este caso se comprueba. Por consiguiente, se ha verificado la concurrencia del segundo elemento que demuestra si la decisión impugnada fue emitida por una autoridad indígena en el ámbito de sus competencias.

33. En definitiva, se concluye que la decisión impugnada fue emitida por una autoridad indígena legitimada para impartir justicia y que resolvió un conflicto de carácter interno en virtud de su derecho. De allí que es susceptible de ser impugnada mediante acción extraordinaria de protección, por lo que, su examen es procedente.

### III. Planteamiento de los problemas jurídicos

34. La acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena tiene por objeto controlar la constitucionalidad de las decisiones dictadas por las autoridades indígenas en el ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, en relación a eventuales vulneraciones a derechos fundamentales. En este tipo de garantía, la Corte se pronuncia exclusivamente respecto de dichas vulneraciones, sin examinar en su totalidad la corrección de la decisión impugnada, pues una valoración de este tipo implicaría una interferencia indebida de la justicia constitucional en la justicia indígena, lo que iría en contra del reconocimiento y protección constitucional de los derechos de autodeterminación y ejercicio del derecho propio de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
35. Esta Corte ha reconocido que el ejercicio del derecho propio forma parte del derecho a la autonomía y desarrollo de los pueblos indígenas, indispensable para su supervivencia. Así, en el párrafo 82 de la sentencia N.º 2-14-EI/21, se señaló:

*Al resolver esta acción, la Corte Constitucional no es ni debe pretender ser una instancia de apelación y no le corresponde juzgar la corrección o conveniencia de las resoluciones de las autoridades indígenas. Toda intervención de la Corte a través de esta acción constituye una limitación al ejercicio del derecho colectivo a ejercer su Derecho propio, por lo que esta intervención solo puede ser legítima si se realiza desde una perspectiva intercultural y con el objetivo de determinar y reparar vulneraciones de derechos constitucionales.*

36. Consecuentemente, en el presente caso, la Corte no se pronunciará sobre la materia de mérito resuelta por la decisión impugnada. Sino que se limitará al examen de los cargos planteados por los accionantes en contra de la decisión de la Comisión de Justicia Indígena de la Comunidad Chukidel Ayllullakta emitida el 9 de mayo de 2010 (ver párrafo 6 *supra*) a fin de establecer si existió o no las alegadas vulneraciones a derechos.
37. Así pues, en atención al cargo expuesto en el párrafo 21.1 *supra*, el accionante cuestiona la decisión impugnada porque habría sido emitida por una autoridad que carece de competencia, porque quien sustanció el proceso sería una persona ajena a la comunidad; y,

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1-12-EI/19, párr 108: “[...] Por lo tanto, para dilucidar que se trata de un conflicto en los términos del artículo 171 de la CRE se debe considerar que el caso cumpla con al menos uno de los siguientes criterios: [...] (iii) que ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella [...]”.

porque se habría considerado, como testigo de honor, a un familiar de la denunciante, lo que parcializó a la administración de justicia comunitaria. Ahora bien, en los párrafos 24 al 31 *supra*, se concluyó que la decisión impugnada fue emitida por una autoridad indígena (Comisión de Justicia) en ejercicio de sus competencias; con ello, se ha dado contestación a la primera razón del cargo, por lo que su tratamiento no requiere de un nuevo análisis. Corresponde entonces, examinar las siguientes razones, por lo que el problema jurídico se plantea en los siguientes términos: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes en la garantía de ser juzgados por un juez competente e imparcial, en atención a quien tramitó el caso y a quien actuó como testigo de honor?

38. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 21.2 *supra*, el accionante afirma que se vulneraron varios de sus derechos fundamentales partiendo de hechos y justificaciones comunes. Específicamente, los accionantes manifiestan que se habrían vulnerado sus derechos porque no se les habría permitido exponer su versión de los hechos. Naturalmente, basta con examinar la vulneración más específica para determinar la procedencia o improcedencia del cargo. Así, el correspondiente problema jurídico se plantea en los siguientes términos: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes en la garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, porque no se les habría permitido exponer su versión de los hechos?
39. Acerca del cargo mencionado en el párrafo 21.3 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes en la garantía de acceder a los documentos y actuaciones del proceso, por la entrega tardía de una copia certificada de la resolución?
40. Sobre el cargo expuesto en el párrafo 21.4 *supra*, se advierte que los accionantes cuestionan la decisión impugnada, por cuanto, a su decir, no habría considerado ciertas pruebas, relativas a la real propiedad del terreno en conflicto, y habría omitido pronunciarse sobre la validez de las pruebas aportadas por la denunciante. De esta forma, el cargo imputa una insuficiencia de la motivación, razón por la que basta con analizar la presunta afectación de esta garantía para determinar la procedencia o no del cargo. Por lo tanto, el problema jurídico se plantea en los siguientes términos: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes en la garantía de la motivación, porque su motivación no habría contado con la suficiente fundamentación fáctica?
41. Finalmente, respecto del cargo mencionado en el párrafo 21.6 *supra*, los accionantes alegan la vulneración de su derecho a la propiedad, derecho de los pueblos indígenas a su territorio, formas tradicionales de transmisión de la propiedad, posesión del mismo conforme a sus usos y costumbres, por cuanto la decisión impugnada habría otorgado a otra persona un bien de su propiedad. De esta forma, los accionantes controvierten la vulneración del derecho a la propiedad en una dimensión personal, más no colectiva, por lo que el problema jurídico se plantea de la siguiente forma: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho de los accionantes a la propiedad, específicamente, respecto del terreno de Palmas?



#### IV. Resolución de los problemas jurídicos

##### D. Consideraciones previas

42. La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el artículo 76 de la Constitución, por un lado, reconoce el *derecho* fundamental al debido proceso y, por otro, rodea a este de una serie de *garantías* básicas.
43. “*El derecho al debido proceso es un principio constitucional*” que consagra como un “*valor constitucional*”, es decir, como un *bien jurídico fundamental*, el “*que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho*”<sup>15</sup>; dicho de un modo más preciso, también en términos de la jurisprudencia de esta Corte, “*el derecho al debido proceso exige que los procedimientos en los que se decida sobre la esfera jurídica de las personas constituyan debates en los que se asegure, en el mayor grado posible, la libertad e igualdad de las partes involucradas, así como la racionalidad en el proceso de toma de decisiones, a fin de maximizar la probabilidad de que las decisiones resultantes de ese proceso sean correctas, es decir, se basen en la verdad y en la justicia*”<sup>16</sup>.
44. Las *garantías* básicas del derecho al debido proceso, por su parte, son *reglas constitucionales* configuradoras de situaciones jurídicas necesarias para asegurar el referido derecho, es decir, para realizar el debido proceso en cuanto principio, bien o valor constitucional. Entre las reglas de garantía consagradas por el citado artículo 76 se encuentran, “*por ejemplo, la garantía de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal; o la garantía de, en caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplique la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción*”<sup>17</sup>.
45. Con base en los conceptos previos, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que “*el derecho al debido proceso en cuanto principio*” se vulnera, “*de manera general, [...] cuando se transgreden las reglas constitucionales de garantía antes aludidas*”, aunque “*los casos de violación de las señaladas garantías no son los únicos supuestos de vulneración del derecho al debido proceso*”<sup>18</sup>.
46. En el presente caso, varios de los cargos dirigidos a la decisión impugnada se refieren a supuestas vulneraciones del derecho al debido proceso nacidas de la transgresión de algunas

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 546-12-EP/20, Caso “El derecho al debido proceso, sus garantías y las reglas de trámite”, de 8 de julio de 2020, párrs. 23.1 y 23.4.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1158-17-EP/20, Caso “Garantía de la motivación”, de 20 de octubre de 2021, APÉNDICE, nota al margen viii.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 546-12-EP/20, Caso “El derecho al debido proceso, sus garantías y las reglas de trámite”, de 8 de julio de 2020, párr. 23.1.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 546-12-EP/20, Caso “El derecho al debido proceso, sus garantías y las reglas de trámite”, de 8 de julio de 2020, párrs. 23.2 y 23.4.

de sus reglas de garantía. Sin embargo, la decisión impugnada es una perteneciente a la justicia indígena, lo que introduce peculiaridades en el análisis constitucional.

47. El artículo 171 de la Constitución establece, *“Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos”*. Y el artículo 57.10 *Ibíd*em reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (en adelante, *“colectividades indígenas”*) el derecho a *“Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes”*.
48. De esta manera, la Constitución reconoce como derecho de las colectividades indígenas el de practicar su derecho propio, pero, al mismo tiempo, fija como límite del mismo a los derechos fundamentales<sup>19</sup>. Particularmente, en lo pertinente para este caso, la Constitución protege la autonomía normativa de las colectividades indígenas en lo que atañe a los procedimientos de solución de sus conflictos internos, pero también establece que el ejercicio de esa autonomía debe estar limitada por el derecho al debido proceso.
49. La autonomía normativa de las colectividades indígenas se fundamenta en el carácter ancestral de sus formas culturales. Como entidades históricas, ellas han habitado sus territorios antes de la conformación del Estado<sup>20</sup>, han desarrollado una particular forma de ser, ver y actuar que se traduce en una identidad, idioma, relación colectiva y con la naturaleza, así como normas de conducta, procedimientos y sistema de solución de conflictos (derecho propio)<sup>21</sup>.
50. De lo anterior se sigue que, en casos como el presente, el derecho al debido proceso y sus garantías deben ser comprendidos en forma intercultural, es decir, discerniendo los elementos comunes y diferenciales entre la cultura mestiza y la cultura indígena a fin de brindarles igual consideración y respeto. Corresponde pues, respecto del derecho al debido proceso y de sus garantías, *“garantizar [...] la comprensión intercultural de los hechos y una interpretación intercultural de las normas aplicables a fin de evitar una interpretación etnocéntrica y monocultural [...]”*, como prescribe el artículo 66.1 de la LOGJCC.
51. Por consiguiente, como ha establecido esta Corte, *“al momento de examinar presuntas vulneraciones al debido proceso o la defensa [este forma parte de aquel...] cabe analizarlos a partir de las normas y procedimientos propios de las comunidades y con observancia del principio de autonomía de sus decisiones. En tal sentido, debe tomar en cuenta que cada comunidad al poseer una cultura específica podría establecer prácticas concretas en las*

---

<sup>19</sup> Al respecto, en el párrafo 37 de la sentencia N.º36-12-IN/20 de 9 de diciembre de 2020, se señaló *“Sin embargo, tal como lo señala la Constitución, la capacidad de los pueblos indígenas de crear y desarrollar su derecho propio encuentra un límite en que las normas que surjan de este ejercicio ‘no podrán vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.’ En esta misma línea, la Constitución reconoce funciones jurisdiccionales a las autoridades indígenas, e indica que éstas “aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.”*

<sup>20</sup> Al respecto, véase la sentencia 1-15-EI/21, de 13 de octubre de 2021, párr. 56.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, párr. 58.

*que se manifieste dicho procedimiento”<sup>22</sup>. En otras palabras, “[e]l análisis del derecho propio no debe pretender adecuar las tradiciones ancestrales y el derecho indígena a la lógica y a los procedimientos de la jurisdicción ordinaria o procurar una asimilación forzada porque ello implica la superposición del derecho ordinario hegemónico, así como un razonamiento etnocéntrico y monocultural”<sup>23</sup>.*

52. Por lo anterior, esta Corte ha concluido que, en casos como el presente, “no corresponde una observancia rígida de las garantías reconocidas en el artículo 76 de la Constitución, sino verificar que la decisión adoptada por la autoridad indígena haya respetado el debido proceso y el derecho a la defensa entendidos como [principios o] valores constitucionales en el que los intereses de las partes intervinientes sean juzgados por medio de un procedimiento que haya asegurado, en la medida de lo posible, un resultado conforme al derecho propio de las comunidades”<sup>24</sup>.
53. En suma, en el contexto de la justicia indígena, es un imperativo constitucional el respeto al derecho debido proceso, entendido como principio, valor o bien jurídico; este constituye, entonces, un límite a la autonomía normativa de las colectividades indígenas. Mas, la interpretación de aquel derecho y, sobre todo, de las garantías de que está rodeado en virtud del artículo 76 de la Constitución ha de tener carácter intercultural, es decir, a la hora de determinar si el derecho al debido proceso ha sido vulnerado, se ha de tener en cuenta que, en algunos casos, aquellas reglas de garantías podrían ser, en mayor o menor medida, incompatibles con las peculiaridades procedimentales propias de la cultura indígena<sup>25</sup>. Por lo que lo determinante para esta Corte será si el derecho al debido proceso se ha vulnerado o no en el presente caso, antes que si se ha transgredido o no formalmente alguna de las garantías de aquel derecho. A partir de esta pauta, se examinarán los cargos atinentes al derecho al debido proceso que se dirigen en contra de la decisión impugnada.

**E. Primer problema jurídico: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes en la garantía de ser juzgados por un juez competente e imparcial, en atención a quien tramitó el caso y a quien actuó como testigo de honor?**

54. La garantía de ser juzgado por un juez competente e imparcial se encuentra prevista en la Constitución de la siguiente forma:

*Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente.*

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 4-16-EI/21, de 15 de diciembre de 2021, párr. 35.

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1-12-EI/21, de 17 de noviembre de 2021, párr. 86.

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 4-16-EI/21, de 15 de diciembre de 2021, párr. 36.

<sup>25</sup> Después de todo, incluso en el ámbito del derecho estatal, el examen de la violación de las garantías del derecho al debido proceso en un caso concreto ha de operar en conexión con el examen de si aquel derecho, entendido como principio, valor o bien jurídico, ha sido vulnerado.

55. El cargo de los accionantes cuestiona la decisión emitida por la Comisión de Justicia porque (i) la autoridad que lo sustanció no tendría la calidad de indígena; y porque (ii) habría actuado como testigo de honor un familiar de la denunciante, lo que evidenciaría la falta de imparcialidad de la justicia comunitaria.
56. Por su parte, la Comunidad alegó que quien tramitó el caso, la Kapak María Albuja, sería integrante de la comunidad al haber contraído matrimonio con un comunero. Además, señaló que el testigo de honor fue invitado porque fue Kapak al momento de iniciar el proceso y que, al ser la Comunidad una familia, el factor de imparcialidad de quienes intervienen para resolver el conflicto no es un elemento que torne en inválida la decisión.
57. Dicho esto, corresponde analizar la **primera razón** del cargo, relativa a que una persona que no era parte de la comunidad habría tramitado el proceso de justicia indígena.
58. Al respecto, se advierte que, en el artículo 5.a del Estatuto de la Comunidad, se determina que son miembros de la comunidad, entre otros, *“Quienes han pasado a formar parte de ella: por matrimonio, unión libre y quienes siendo kichwas Saraguro tengan aquí bienes por el tiempo mínimo de un año y vivan en la comunidad”*. Por su parte, el artículo 15 de dicho Estatuto señala que: *“El/la Kapak es la autoridad principal, por lo tanto, el representante legítimo de Chukidel Ayllullakta, elegido por la asamblea general, quien durará un año en sus funciones”*.
59. En su informe de contestación, la Comunidad Chukidel Ayllullakta indicó que María Albuja integró la comunidad por haber contraído matrimonio con uno de sus miembros y que esta la designó como su representante (Kapak) para el periodo comprendido entre los años 2009 y 2010.
60. En este sentido, la Corte ha considerado que uno de los elementos de la autodeterminación de los pueblos indígenas es el de organización social y designación de las autoridades, en virtud del cual, las comunidades delimitan quiénes pueden ser sus miembros, sus autoridades, formas de elección, instituciones internas y gobierno propio. Por lo que esta Corte no puede revisar ese tipo de decisiones. De manera que, conforme al Estatuto comunitario y a lo afirmado por la propia Comunidad, María Albuja era miembro de la misma y ejerció legítimamente su representación al momento en que la decisión impugnada fue emitida.
61. En este punto, cabe mencionar que el artículo 16.e del Estatuto determina que una de las funciones del o la Kapak es *“Convocar y presidir las Asambleas Generales, las Reuniones del Consejo de Gobierno Comunitario y las atenciones de Justicia Indígena cuando la comisión le convocara”*. Además, conforme al artículo 21 (ver párr. 27 *supra*), se establece que el Kapak es una autoridad que únicamente colabora con la administración de justicia, pues quien preside la Comisión –conforme el artículo 20.c– es el Síndico de la Comunidad<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Artículo 20.c del Estatuto de la Comunidad de Lagunas Chukidel Ayllullakta: *“Son deberes y atribuciones del Síndico [...] e) Presidir ordinariamente las reuniones de Armonización Comunitaria y Justicia Indígena”*.

62. En consecuencia, la Corte constata lo siguiente: (i) María Albuja es miembro de la comunidad de Lagunas Chukidel Ayllullakta, por haber sido considerada como tal por la Comunidad en virtud de su derecho propio, lo que llevó, inclusive, a que fuera nombrada Kapak; y, (ii) quien ostenta la calidad de Kapak no sustancia el proceso de justicia indígena en la Comunidad pues, conforme al derecho comunitario, la participación de esta autoridad es meramente colaborativa<sup>27</sup>. Esto permite concluir que no se inobservó ninguna regla interna de la Comunidad que incida en la garantía de ser juzgado por un juez competente, por lo que se descarta la procedencia de la primera razón del cargo formulado por la parte accionada.
63. Ahora, corresponde verificar la procedencia de la **segunda razón** del cargo, relativa a que la Comisión de Justicia habría actuado sin imparcialidad por la participación en el procedimiento de Baudillo Quizhpe, quien sería familiar de la denunciante María Cartuche.
64. Sobre este aspecto, la Comunidad en su informe señaló que la Comisión de Justicia solicitó la comparecencia de Baudillo Quizhpe en calidad de testigo de honor, por haber sido Kapak de la Comunidad y quien recibió la solicitud escrita de intervención de la justicia indígena.
65. Esta Corte ha señalado que la imparcialidad como regla del debido proceso implica que *“el juzgador se aproxime a la causa sin ningún tipo de perjuicio o favoritismo personal [...] para excluir cualquier duda legítima respecto a su imparcialidad de modo que no solo sea imparcial, sino que también lo parezca ante la sociedad”*<sup>28</sup>.
66. En el texto escrito de la decisión impugnada se expresa: *“Como testigo de honor y por haber sido la autoridad que dio inicio a este caso en el año 2008, está presente Tayta Baudillo Quizhpe”*. Esto deja en claro, en primer lugar, que dicha persona no cumplió un rol decisor en la solución del conflicto, sino que su participación buscaba dar mayor solemnidad al procedimiento; y en segundo lugar, que la posible influencia que podía ejercer Tayta Baudillo Quizhpe no podía interpretarse interculturalmente como una merma en la imparcialidad de los decisores.
67. En efecto, en un juicio correspondiente al derecho estatal, la intervención de una persona que es familiar de una de las partes generalmente implica la afectación de la imparcialidad de la administración de justicia. Sin embargo, en los procesos de jurisdicción indígena no se puede concluir siempre lo mismo, ya que se debe considerar que las comunidades se componen por núcleos familiares con lazos de cercanía que procuran, en conjunto, un proyecto de vida comunitaria<sup>29</sup>, lo que dota a sus mecanismos de solución de conflictos de una cierta dimensión colectiva: un conflicto en una de las familias de la comunidad podría repercutir en muchos de los miembros de la misma, quienes se congregan para armonizar sus relaciones, mantener un equilibrio social y resolver la disputa conforme a su derecho propio. De hecho, el artículo 1 del Estatuto de la Comunidad Chukidel Ayllullakta declara: *“Chukidel Ayllullakta, es una comunidad histórica, conformada por núcleos familiares”*.

<sup>27</sup> En la decisión impugnada, María Albuja firma como Kapak de la Comunidad en conjunto con María Quizhpe (Mayoral de Justicia Indígena), Rafael Sarango (Síndico) y Baudillo Quizhpe (testigo de honor).

<sup>28</sup> Sentencia N.º 2137-21-EP/21 de 29 de septiembre de 2021, párrafos 143 y 144.

<sup>29</sup> Al respecto, véase la sentencia 1-15-EI/21, de 13 de octubre de 2021, párrafo 58.



68. Entonces, desde una interpretación intercultural y en este caso, la garantía de ser juzgado por un juez imparcial no implica que la autoridad o un determinado testigo de honor no pueda mantener lazos familiares con alguna de las partes, dado el carácter restaurativo y colectivo de este sistema de administración de justicia. Así, la participación de familiares, sean autoridades o no, pueden incluso favorecer la mejor resolución del conflicto en procura de recuperar la armonía comunitaria interna. En este caso concreto, el derecho de las partes no se ve afectado la intervención de un familiar de la denunciante (específicamente, en un rol de testigo) ya que su cosmovisión y sistema de vida conllevan la cooperación familiar y ayuda mutua en todos los órdenes sociales, incluso el de la justicia.
69. Consecuentemente, se descarta que la intervención del testigo de honor, familiar de la denunciante, afectara el derecho de los accionantes de ser juzgados en forma imparcial. Por lo que se desestima la segunda razón contenida en el cargo que se examina.
70. En definitiva, la Corte desestima la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente e imparcial.

**F. Segundo problema jurídico: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes en la garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, porque no se les habría permitido exponer su versión de los hechos?**

71. La referida garantía se encuentra consagrada en la Constitución de la siguiente forma:

*Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.*

72. Los accionantes afirman que la Comisión de Justicia habría emitido la decisión impugnada sin escuchar su versión, pues únicamente habría escuchado la versión de la denunciante, lo que afectó el derecho al debido proceso de aquellos en la garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
73. Por su parte, la Comunidad indicó que durante el procedimiento de justicia indígena realizado en el caso de María Cartuche y Luis Cartuche se escuchó, por varias ocasiones, a las partes involucradas, inclusive en el momento previo a emitir la decisión impugnada.
74. Para verificar la procedencia o no del cargo, conviene exponer las diferentes actuaciones realizadas en el procedimiento de justicia indígena que se examina. Se constata lo siguiente:
- 74.1 Luego de la solicitud de María Cartuche de intervención de la justicia indígena en su conflicto familiar, la Comisión de Justicia convocó a las partes a dos reuniones (la



primera para el 25 de marzo de 2009, y la segunda para el día siguiente), mismas que no se realizaron por la inasistencia de Luis Cartuche<sup>30</sup>.

**74.2** Posteriormente, se convocó a una reunión para el 1 de junio de 2010, esta sí se llevó a cabo, pues comparecieron todas las partes. En el acta de esta reunión, se indica lo siguiente:

*MARÍA CARTUCHE: informa que su hermano Manuel Cartuche ha movido los linderos de Achupakllas (palmas) hacia arriba. Cuando era pequeña le habían contado que el terreno fue una parte de su papá y otra de su abuelito [...] Sus abuelos compensaron a sus padres con un terreno en Quebrada Honda, el dinero de cuya venta fue invertido para comprar la finca en Censo. Ella siempre ha manejado la franja de arriba [...]*

*TAYTA LUIS CARTUCHE: Informa que él tiene las escrituras de la compra de una franja vertical a Tayta Martín Chalán y que cuando hizo esa compra, Tayta Agustín Guachisaca incluyó en esa escritura una franja que quiso entregar a Mama Rosa Beltrán cuando era soltera [...].*

**74.3** El 25 de octubre de 2009, la Comisión de Justicia se reunió nuevamente con las partes. En el acta correspondiente se expone:

*Se visita la casa de habitación de María Cartuche Beltrán y se reubica el lindero de la chacra. Luego se va al terreno junto al camino de Wayle y se verifican los linderos. Hablan de los otros terrenos en conflicto familiar y se pide a Tayta Luis la presentación la sentencia de Yarimala.*

**74.4** Finalmente, el 9 de mayo de 2010, al terminar la inspección en los terrenos en conflicto realizada en conjunto con las partes, la Comisión emitió la decisión impugnada (ver párr. 6 *supra*); la que señala: “Luego de verificar las escrituras de ambas partes y las piedras de linderación del terreno se determina lo siguiente [...]”.

**75.** Por lo antes expuesto, la Corte advierte que la Comisión de Justicia realizó tres reuniones para resolver el conflicto. Estas reuniones se efectuaron con la presencia de las partes, María Cartuche y Luis Cartuche. Específicamente, en las actas de dos de estas reuniones (las previas a aquella que culminó con la expedición de la decisión impugnada) se dejó expresa constancia de que las partes expusieron su versión y conversaron sobre el conflicto.

**76.** Si bien, en la decisión impugnada, no se menciona expresamente que en la inspección previa a su emisión las partes expusieran su versión, sí se dejó constancia de su comparecencia, incluyendo a la cónyuge y varios de los hijos de Luis Cartuche.

**77.** Consecuentemente, no existen elementos por los cuales la Corte pueda concluir que, en la sesión en la que se adoptó la decisión impugnada, los accionantes no pudieron exponer su versión. Contrario a ello, las actuaciones de la Comisión de Justicia demuestran que en las

---

<sup>30</sup> La Comisión de Justicia remitió a la Corte Constitucional el expediente de administración justicia indígena relativo al conflicto suscitado entre María Cartuche Beltrán y Luis Cartuche Paqui. En dicho expediente (hojas 8 y 9) consta un acta suscrita por la mencionada Comisión en la que, entre otros, se deja constancia de la inasistencia de la parte denunciada a las dos primeras reuniones convocadas.

reuniones realizadas se procuraba la presencia y participación de las partes en igualdad de condiciones.

78. Se debe considerar, además, que las comunidades indígenas administran justicia principalmente de forma oral, por lo que la exigencia de una constancia escrita de que las dos partes pudieron exponer su versión desatendería el enfoque intercultural aplicable al presente caso.
79. En consecuencia, la Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

**G. Tercer problema jurídico: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes en la garantía de acceder a los documentos y actuaciones del proceso, por la entrega tardía de una copia certificada de la resolución?**

80. La garantía de acceder a los documentos y actuaciones del procedimiento se encuentra establecida en el artículo 76.7.d de la Constitución de la siguiente forma:

*Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.*

81. Los accionantes aseveran que solicitaron a la Comisión de Justicia una copia certificada de la resolución impugnada, sin embargo, esta no les fue entregada en forma inmediata, lo cual habría afectado la posibilidad de impugnarla. Textualmente, alegaron que:

*Con fecha 26 de noviembre de 2010 concurrimos ante la Coordinadora Regional de Loja y Zamora Chinchipe de la Corte Constitucional para pedir orientación respecto de nuestros derechos vulnerados por la Comisión de Justicia Indígena de la Comunidad Chukidel Ayllullakta, luego de comprender que no contábamos con la resolución y mediante petición escrita dirigida al señor Econ. Luis Francisco Chalán Lozano solicitamos que se nos confiera una copia [...] con fecha 26 de diciembre de 2010 nuevamente solicitamos que se nos confiera copia debidamente certificada de la resolución, habiendo atendido con fecha 4 de enero de 2011 [...] llegó a nuestro conocimiento con fecha de 15 de diciembre de 2010 mediante una copia simple entregada por la Comisión de Justicia Indígena y con fecha de 4 de enero mediante una copia certificada.*

82. Sobre este aspecto, la Comunidad alegó que la decisión impugnada habría sido adoptada en forma oral, tanto al culminar la inspección (en presencia de las partes), como en Asamblea Comunitaria (a la que no acudieron los accionantes) y que el secretario de la Comunidad acudió al domicilio de los accionantes a fin de entregar la decisión por escrito, sin embargo, la misma no habría sido recibida. Además, menciona que una eventual falta de entrega inmediata de la decisión por escrito no afectó la posibilidad de impugnarla ante la Corte Constitucional. Así, textualmente, señaló:

*La sentencia fue leída en borrador en el sitio Palmas y ese mismo día se la transcribió, razón por la cual fue firmada por el testigo presencial Alberto Saca. Tayta Luis Cartuche y su familia al*

*escucharla se resintieron y no acudieron a la oficina del Cabildo a recibir su copia. El secretario de la Justicia Indígena acudió a su domicilio a entregarla pero los esposos Cartuche Beltrán no aceptaron y no recibieron [...] En la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Jurisdiccional en su artículo 65 expresa su principio de oralidad. Y cuando habla de la impugnación en el primer párrafo dice: "Ámbito.- La persona que estuviere inconforme con la decisión de la autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales, por violar los derechos constitucionalmente garantizados o discriminar a la mujer por el hecho de ser mujer, podrá acudir a la Corte Constitucional y presentar la impugnación de esta decisión en el término de veinte días de que la haya conocido". No dice en ningún lugar a los veinte días de haber recibido una copia certificada de la misma, como apela el Dr. Luis Guamán. Incluso en el principio 7 de Acción, dice que se podrá plantear la acción verbalmente, así que ni siquiera se requiere la compañía ni el escrito de un abogado.*

83. Al respecto, la Corte advierte que si bien en la decisión impugnada se afirma que la misma fue reducida a escrito el mismo día de su adopción (ver párr. 6 *supra*), la Comunidad alega que dicha decisión fue ofrecida a los accionantes quienes no la recibieron. Por su parte, los legitimados afirman que es la Comunidad quien se ha rehusado a entregar la copia certificada de esta decisión, lo que habría afectado su derecho a impugnarla ante esta Corte.
84. De esta forma, el cargo se centra en cuestionar que la demora en la entrega de la copia certificada de la decisión impugnada afectó su derecho a impugnarla, por lo que se examinará si la alegada vulneración se produjo.
85. Así, la Corte observa que los accionantes se encontraban facultados para presentar una demanda de acción extraordinaria de protección contra la decisión emitida por la Comisión de Justicia inclusive de forma oral y aunque no contaran con una copia certificada de la decisión, conforme al art. 66.7 de la LOGJCC<sup>31</sup>. Además, la demora en su entrega no afectó al derecho de los accionantes de impugnar la decisión de justicia indígena, pues su acción extraordinaria fue admitida a trámite y ha merecido, de hecho, la presente decisión de fondo.
86. Por las consideraciones antes expuestas, se descarta que la decisión impugnada afectara el derecho al debido proceso en la garantía de acceder a los documentos y actuaciones del procedimiento.

**H. Cuarto problema jurídico: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes en la garantía de la motivación, porque su motivación no habría contado con la suficiente fundamentación fáctica?**

87. La garantía de la motivación se encuentra establecida en el artículo 76.7.1 de la Constitución en la siguiente forma: “No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.

---

<sup>31</sup> “Art. 66.- Principios y procedimiento.- La Corte Constitucional deberá respetar los siguientes principios y reglas: [...] 7. Acción.- La persona o grupo planteará su acción verbalmente o por escrito y manifestará las razones por las que se acude al tribunal y las violaciones a los derechos que supuestamente se han producido. Esta solicitud será reducida a escrito por el personal de la Corte dentro del término de veinte días”.

88. Al respecto, esta Corte, en los párrafos 24, 60 y 61.2 de la sentencia N.º 1158-17-EP, señaló:

*[...] la garantía de la motivación –por sí sola– no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades públicas cuenten con una motivación correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos, sino que tengan una motivación suficiente [...] la Corte ha sostenido que, con arreglo al artículo 76.7.1 de la Constitución, una argumentación jurídica cuenta con una estructura mínimamente completa cuando ‘está compuesta por suficientes fundamentos fácticos (sobre los antecedentes de hecho y su prueba) y jurídicos (enuncia normas y principios jurídicos y explica la aplicación de estos a los antecedentes de hecho)’ [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso [...] la motivación sobre los hechos no puede consistir en la ‘mera descripción de las actividades o diligencias [probatorias] realizadas, sino que se debe: exponer [...] que el conjunto de pruebas ha sido analizado.*

89. El cargo de los accionantes imputa a la decisión impugnada la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por dos razones: (i) porque no habría considerado pruebas como escrituras y certificado de la propiedad que demuestren que el terreno de Palmas sería de propiedad de Luis Cartuche y Rosa Beltrán; y, (ii) porque no se habría pronunciado sobre la invalidez de una escritura de compra-venta (celebrada entre María Cartuche y su abuela) en la que se determinaría que el terreno de Palmas es de propiedad de María Cartuche.

90. Por lo que respecta a la **razón (i)** del cargo, en la decisión impugnada se afirma que se examinaron, tanto las escrituras de Luis Cartuche, como aquellas de María Cartuche relativas al lote de terreno ubicado en el sector de Palmas de la Comunidad<sup>32</sup>. Luego de esta valoración, la dicha Comisión determinó lo siguiente:

90.1 El terreno de Palmas sería de propiedad de Luis Cartuche (presenta escritura y certificado del Registro de la Propiedad). Sin embargo, mediante un arreglo familiar –concretamente con sus suegros– dicho terreno se dividió, mediante corte vertical, en dos partes: la superior, que se entregaría a Agustín Wachisaca y su cónyuge María Asunción Cartuche Beltrán y, la inferior, que continuaría siendo de propiedad de Luis Cartuche.

90.2 Como compensación por la entrega de la parte norte del terreno de Palmas, Agustín Wachisaca cedería a Luis Cartuche un lote de terreno ubicado en el sector de Quebrada Honda de la comunidad. Este acuerdo no llegó a ser escriturado ni inscrito en el Registro de la Propiedad.

90.3 Tras la muerte de Agustín Wachisaca, su cónyuge continuaría con la posesión de este terreno, siendo finalmente vendido mediante escritura de compra-venta a su nieta, María Cartuche.

90.4 A pesar de que el referido acuerdo sería de conocimiento de los comuneros –quienes por más de tres décadas observaron a Agustín Wachisaca y, luego, a María Cartuche

<sup>32</sup> Textualmente, en la decisión se afirmó que: “Luego de verificar las escrituras de ambas partes y las piedras de linderación del terreno se determina lo siguiente [...]”.

ejercer pleno dominio de la parte norte del terreno de Palmas— Luis Cartuche desconoció el referido acuerdo y reclamó la propiedad de todo el terreno.

**90.5** En consideración de los acuerdos familiares y de las versiones de los comuneros, se decidió hacer válida la división del terreno de Palmas y, en consecuencia, que la parte norte del mismo sea de propiedad de María Cartuche.

- 91.** Por lo anterior, la Corte constata que la decisión impugnada sí examinó en conjunto las pruebas que fueron aportadas por las partes (escrituras y versiones de las partes y de testigos), específicamente, aquellas presentadas por Luis Cartuche relativas a su propiedad del terreno de Palmas, concluyendo que sobre el inmueble en disputa existiría un acuerdo familiar que debía respetarse. Por consiguiente, se descarta la primera razón del cargo.
- 92.** Sobre la **razón (ii)**, relativa a que la Comisión no privó de valor probatorio a la escritura respecto de una compra-venta del terreno de Palmas celebrada entre María Cartuche y su abuela, se advierte que el cargo cuestiona la forma en que la Comisión de Justicia valoró una de las pruebas previamente a resolver el conflicto resuelto por la decisión impugnada, pretendiendo que se corrija este examen, por considerar que la venta se habría realizado sobre cosa ajena.
- 93.** Conforme se advirtió en el párrafo 87 *supra*, la garantía de la motivación no exige que una decisión cuente con una argumentación correcta, sino suficiente; es decir, con una fundamentación normativa y con una fundamentación fáctica suficientes. En este caso, se ha descartado la alegación —razón (i)— de que la fundamentación fáctica es insuficiente. Y la razón (ii) alude, como se ha visto, a una supuesta incorrección de esa fundamentación fáctica, en concreto, a una errónea valoración de un determinado medio de prueba, pero no a que la valoración de la prueba fuera insuficiente: los decisores sí valoraron la escritura de compra-venta en cuestión, otorgándole valor probatorio.
- 94.** Adicionalmente, en los párrafos 35 y 36 *supra*, la Corte afirmó que no le compete revisar el mérito de la decisión impugnada, revisando su corrección, pues aquello comportaría que las decisiones de autoridad indígena puedan ser impugnadas, a manera de apelación, ante la Corte Constitucional, mediante acción extraordinaria de protección. Lo que es constitucional y legalmente inadmisibles.
- 95.** Se descarta, entonces, la segunda razón de este cargo.
- 96.** En conclusión, la Corte no advierte que la decisión impugnada haya vulnerado el derecho al debido proceso de los accionantes en la garantía de la motivación.

**I. Quinto problema jurídico: la decisión impugnada, ¿vulneró el derecho de los accionantes a la propiedad, específicamente, respecto del terreno de Palmas?**

- 97.** El derecho a la propiedad se encuentra previsto en el artículo 66.26 de la Constitución, en los siguientes términos:

*Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.*

- 98.** Esta Corte ha establecido que el territorio de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas adquiere una doble dimensión: individual y colectiva, mismas que han de ser aseguradas a fin de garantizar los derechos de las colectividades indígenas y sus miembros a mantener su especial relación con el territorio, del que depende su desarrollo. Así, en el párr. 114 de la sentencia 2-14-EI/21 se señaló que:

*Así, a través del acceso y relación con la tierra comunitaria, los miembros de la comunidad pueden ejercer sus derechos individuales a la vida digna, alimentación y al agua, así como sus derechos colectivos a la generación y ejercicio de la autoridad en el territorio, a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras, a conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural, a mantener desarrollar y proteger sus conocimientos colectivos, saberes ancestrales y sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, a recuperar, promover y proteger sus lugares rituales y sagrados, entre otros.*

- 99.** En el caso, los accionantes aseveran que la Comisión de Justicia desconoció el derecho a la propiedad de Luis Cartuche respecto del terreno de Palmas, ya que otorgó la propiedad de la parte norte del mismo a María Cartuche, sin que tuviera derecho alguno sobre dicho bien.

- 100.** Al respecto, en el Reglamento de la Comunidad se establece lo siguiente:

*ARTICULO 1: EL GOBIERNO COMUNITARIO ENTREGARÁ DE MANERA GRATUITA UN TÍTULO DE PROPIEDAD INDIVIDUAL QUE GARANTICE LA ADMINISTRACIÓN, USO Y USUFRUCTO DE LAS TIERRAS QUE ACTUALMENTE POSEE; UNA VEZ QUE EL MAGAP HAYA DECLARADO, PUBLICADO Y ENTREGADO EL TÍTULO DE TERRITORIO COMUNITARIO [...]*

*ARTÍCULO 6. SE PROHIBE LAS VENTAS, PERMUTAS Y ENTREGAS VOLUNTARIAS DE BIENES INMUEBLES A PERSONAS AJENAS AL PUEBLO KICHWA SARAGURO; SÓLO SE REALIZARÁN ESTAS TRANSACCIONES ENTRE COMUNEROS COMO PRIORIDAD U OTRAS PERSONAS QUE PERTENEZCAN AL PUEBLO KICHWA SARAGURO*

- 101.** Entonces, se advierte que el territorio de la comunidad se encuentra parcelado y escriturado a los comuneros, quienes ejercen el dominio sobre el mismo. Esto se verifica en el presente caso, en el que la propiedad de un terreno ubicado dentro de la Comunidad es disputado entre miembros de la misma, por lo que la eventual afectación del derecho a la propiedad se daría en relación a la dimensión personal.

- 102.** Sin embargo, como se afirmó en el párrafo 35 *supra*, a la Corte, en una acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, en principio, no le es posible pronunciarse sobre la materia de mérito por la decisión impugnada, es decir, la forma en que se resolvió el conflicto interno comunitario, concretamente, la determinación de si la decisión de otorgar la propiedad a María Cartuche respecto del bien en conflicto fue acertada o no, escapa de la competencia de esta Magistratura.



103. En conclusión, la Corte debe descartar la alegada vulneración del derecho al derecho a la propiedad.

### V. 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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena N.º **1-11-EI**.
2. En atención a lo prescrito por el numeral 13 del artículo 66 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone:
  - a) Las Secretarías General y Técnica Jurisdiccional de esta Corte coordinen la traducción íntegra de esta sentencia al idioma kichwa.
  - b) La Secretaría General de esta Corte notifique un resumen de la presente sentencia de forma oral ante los accionantes y la autoridad indígena, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2022.01.24  
18:09:04 -05'00'

**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, Ramiro Avila Santamaría, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, dos votos en contra de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 19 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

**CASO Nro.- 0001-11-EI**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinticuatro de enero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 3-15-IN/22**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 27 de enero de 2022.

### CASO No. 3-15-IN

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

### SENTENCIA

**Tema:** En esta sentencia, la Corte Constitucional resuelve negar la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el gerente y representante legal del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador –FCPC– contra la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados promulgada en el Suplemento del Registro Oficial N°. 379 de 20 de noviembre de 2014. La Corte concluye que la norma impugnada ha sido derogada y no tiene la potencialidad de producir efectos ultractivos.

#### I. Antecedentes

1. Con la vigencia de la CRE de 1998, se formalizó la existencia de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados (“FCPC”)<sup>1</sup>. El Fondo de Cesantía del Personal de la Función Judicial del Ecuador (“FONCEJU FCPC”) fue creado el 16 de diciembre de 1998.
2. El 30 de noviembre de 2001, la Ley de Seguridad Social incluyó a los FCPC como parte del Sistema Nacional de la Seguridad Social<sup>2</sup>.
3. El 7 de noviembre de 2003, la entonces Superintendencia de Bancos y Seguros (“Superintendencia de Bancos”) expidió las resoluciones N°. SBS-2003-0757 y N°.

<sup>1</sup> Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial N°. 1 de 11 de agosto de 1998, artículo 61: “Los seguros complementarios estarán orientados a proteger contingencias de seguridad social no cubiertas por el seguro general obligatorio o a mejorar sus prestaciones, y serán de carácter opcional. Se financiarán con el aporte de los asegurados, y los empleadores podrán efectuar aportes voluntarios. Serán administrados por entidades públicas, privadas o mixtas, reguladas por la ley”.

<sup>2</sup> En su artículo 220, se estableció que: “Art. 220.- DE LA FORMACION DE LOS FONDOS COMPLEMENTARIOS.- Los afiliados al IESS, independientemente de su nivel de ingresos, podrán efectuar ahorros voluntarios para mejorar la cuantía o las condiciones de las prestaciones correspondientes al Seguro General Obligatorio o a proteger contingencias de seguridad no cubiertas por éste. Los ahorros voluntarios se depositarán directamente en las empresas adjudicatarias administradoras del ahorro previsional, y los fondos acumulados por este concepto se administrarán como fondos separados de conformidad con el Reglamento. Los fondos privados de pensiones con fines de jubilación actualmente existentes, cualquiera sea su origen o modalidad de constitución, se regirán por la misma reglamentación que se dicte para los fondos complementarios y, en el plazo que aquella determine, deberán ajustarse a sus disposiciones que, en todo caso, respetarán los derechos adquiridos por los ahorristas.”.

SBS-2004-704 por la que se reguló el registro, constitución, organización y funcionamiento de los FCPC<sup>3</sup>.

4. Mediante resolución N°. SBS-2006-139 de 21 de febrero de 2006, se aprobó el estatuto del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador-FCPC y se dispuso su registro en la Superintendencia de Bancos.
5. A través de Decreto Ejecutivo No. 1701 de 30 de abril de 2009 publicado en el Registro Oficial No. 592 de 18 de mayo de 2009, el entonces Presidente de la República decretó la supresión y prohibición de “*contribuciones patronales extralegales para fondos de jubilaciones complementarias o especiales y cesantías privadas o adicionales*”, por lo que se suprimió los aportes estatales a los FCPC<sup>4</sup>.
6. El 12 de septiembre de 2014, se promulga el Código Orgánico Monetario y Financiero. En su Disposición Transitoria Cuadragésima se prevé que la Superintendencia de Bancos dispondrá realizar auditorías externas a los FCPC “*para observar si es que estos recibían aportes estatales*”<sup>5</sup>.
7. Mediante la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, publicada el 20 de noviembre de 2014, se estableció que los FCPC que recibieron aportes estatales serían administrados por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Al respecto, se examinó que “*el 85% de los FCPC’s se inician con el apoyo de las entidades patronales del sector público. A más del aporte patronal, el empleado o trabajador aportaba un porcentaje que se determinaba en base a uno de los componentes de la remuneración*”. Fs. 2, expediente constitucional. Posteriormente se expidió la resolución SBS-2004-704, la cual reguló el registro, constitución, organización, funcionamiento y liquidación de los fondos complementarios previsionales.

<sup>4</sup> Decreto Ejecutivo No. 1701 de 30 de abril de 2009 publicado en el Registro Oficial No. 592 de 18 de mayo de 2009. La emisión del Decreto tenía consecuencia en razón de la Disposición Transitoria Cuarta del Mandato Constituyente No. 8 emitido por la Asamblea Constituyente el 30 de abril de 2008 y publicado en el Registro Oficial No. 330 de 6 de mayo del mismo año; Fs. 2, expediente constitucional. Presentación de Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, Intendencia Nacional de Seguridad Social, Quito, Julio de 2014.

<sup>5</sup> En la audiencia realizada el 10 de diciembre de 2021, la Superintendencia de Bancos sostuvo lo indicado en la cita.

<sup>6</sup> Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados. Registro Oficial N°. 379 de 20 de noviembre de 2014, artículo 1 numeral 1 “*Artículo 1.- En la Ley de Seguridad Social, realícense las siguientes reformas: 1. En el artículo 220, inclúyanse después del segundo párrafo, los siguientes: “Los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que en su origen o bajo cualquier modalidad hayan recibido aportes estatales, pasarán a ser administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, mediante cuentas individuales. Su gestión se sujetará a los principios de seguridad, transparencia, solvencia, eficiencia, rentabilidad y a las regulaciones y controles de los órganos competentes. Los fondos complementarios mencionados en el párrafo anterior, que cuenten con la petición escrita de por lo menos la mitad más uno del total de los partícipes, podrán solicitar al órgano de control, mantener su propia administración privada, previo el cumplimiento concurrente de las siguientes condiciones: a) Demostrar que los aportes al fondo fueron realizados de manera voluntaria. Para el efecto se verificará la autorización escrita de cada uno de los partícipes. De igual manera el fondo*

8. El 10 de febrero de 2015, el gerente y representante legal del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador –FCPC– (“**accionante**”) presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de esta ley.
9. El 2 de febrero de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad signada con el N°. 3-15-IN y en lo principal dispuso que, la Asamblea Nacional del Ecuador, la Presidencia de la República del Ecuador y la Procuraduría General del Estado comparezcan al proceso y remitan los correspondientes argumentos en favor de la constitucionalidad de la norma impugnada.
10. El 3 y 8 de marzo de 2016, la Asamblea Nacional del Ecuador, la Presidencia de la República del Ecuador y la Procuraduría General del Estado, respectivamente, presentaron sus argumentos respecto a la demanda de inconstitucionalidad.
11. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 9 de julio de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
12. El 28 de febrero de 2020, el señor Jorge Enrique Barros Zamora, presidente de la Asociación de Jubilados de PETROINDUSTRIAL “ASOJUPIN” compareció al proceso y solicitó que se fije día y hora para una audiencia en la que expondría su *amicus curiae*.
13. El 6 de octubre de 2021, se publicó la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el Retorno de Administración de Fondos Complementarios<sup>7</sup>.
14. A través de auto de 3 de diciembre de 2021, el juez ponente convocó al accionante y a las instituciones demandadas a la audiencia a realizarse el 10 de diciembre de 2021, y notificó a la Asociación de Jubilados de PETROINDUSTRIAL “ASOJUPIN”, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y a la Superintendencia de Bancos a fin de que comparezcan en sus calidades de *amici curiae*.
15. El 10 de diciembre de 2021, se desarrolló la audiencia en este proceso, a la cual comparecieron como partes accionadas: la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República. En calidad de *amici curiae* comparecieron el Instituto Ecuatoriano de

---

*probará que los descuentos se hayan realizado sin coerción alguna a los partícipes o a terceros. b) Garantizar que los recursos asignados en las cuentas individuales pueden ser restituidos a los partícipes en cualquier momento; y, c) Reintegrar el valor de los recursos estatales recibidos por el fondo con los respectivos intereses, calculados a la tasa activa referencial determinada por el Banco Central del Ecuador para cada año.”*

<sup>7</sup> Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el Retorno de Administración de Fondos Complementarios. Registro Oficial No. 553 de 6 de octubre de 2021.

Seguridad Social, el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Superintendencia de Bancos.

16. El 17 de diciembre de 2021, el señor Fernando Gándara Armendaris presentó un escrito refiriéndose a la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa<sup>8</sup>.
17. Para salvaguardar el derecho a la defensa de la parte accionante, el 14 de enero de 2022, se celebró una segunda audiencia a la cual comparecieron como parte accionante el señor Fernando Gándara Armendaris, por sus propios derechos y por los que representó de FONCEJU FCPC<sup>9</sup> y como partes accionadas: la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República. En calidad de *amicus curiae* y terceros con interés comparecieron el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la señora Norma Isabel Quishpe Flores, en calidad de Presidenta de la Asociación de Partícipes de Fondos Complementarios Previsionales Cerrados.

## II. Competencia

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

## III. Normas impugnadas

19. En el Suplemento del Registro Oficial N°. 379 de 20 de noviembre de 2014, se publicó la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para la administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados (“**norma impugnada**”). La referida ley contempla lo siguiente:

*Artículo 1.- En la Ley de Seguridad Social, realícense las siguientes reformas:*

*1. En el artículo 220, inclúyanse después del segundo párrafo, los siguientes: “Los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que en su origen o bajo cualquier modalidad hayan recibido aportes estatales, pasarán a ser administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, mediante cuentas individuales. Su gestión se sujetará a los principios de seguridad, transparencia, solvencia, eficiencia, rentabilidad y a las regulaciones y controles de los órganos competentes. Los fondos complementarios mencionados en el párrafo anterior, que cuenten con la petición escrita de por lo menos la mitad más uno del total de los partícipes, podrán solicitar al órgano de control, mantener su propia administración privada, previo el cumplimiento concurrente de las siguientes condiciones:*

---

<sup>8</sup> En su escrito manifestó que su abogado patrocinador no le informó sobre la convocatoria a la audiencia, por lo que solicitó que se deje de contar con su patrocinio. Solicitó que se tome en consideración una nueva dirección electrónica para las notificaciones, pues él ejercería su propia defensa.

<sup>9</sup> Compareció como ex-representante del FONCEJU FCPC.



a) Demostrar que los aportes al fondo fueron realizados de manera voluntaria. Para el efecto se verificará la autorización escrita de cada uno de los partícipes. De igual manera el fondo probará que los descuentos se hayan realizado sin coerción alguna a los partícipes o a terceros. b) Garantizar que los recursos asignados en las cuentas individuales pueden ser restituidos a los partícipes en cualquier momento; y, c) Reintegrar el valor de los recursos estatales recibidos por el fondo con los respectivos intereses, calculados a la tasa activa referencial determinada por el Banco Central del Ecuador para cada año.”.

2. Inclúyanse las siguientes Disposiciones Generales, con el siguiente texto: “PRIMERA.- La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y el Ministerio de Relaciones Laborales, en el ámbito de sus competencias, emitirán las regulaciones y actos administrativos que correspondan para garantizar los derechos adquiridos por los pensionistas de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que manejan o manejaron la jubilación patronal establecida en el Código de Trabajo. SEGUNDA.- Las cuentas individuales de los partícipes de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que pasan a la administración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, serán personales e independientes de los que administra el Banco. Los valores constantes en las cuentas individuales antes señaladas, son de propiedad de los partícipes de conformidad con los montos que determinen las auditorías.”.

3. Inclúyase una Disposición Transitoria, con el siguiente texto: “Todos los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, cualquiera sea su naturaleza, objeto o prestaciones otorgadas, en el plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la vigencia de la Ley, deberán registrarse de conformidad con las políticas y regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en el ámbito de sus competencias.”.

**Artículo 2.-** En la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, realicéense las siguientes reformas: 1. En el artículo 2, después de “Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;” y antes de la conjunción “y”, agréguese el siguiente texto: “los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados;”. 2. En el artículo cuatro, luego del numeral “4.1.3”, agréguese: “4.1.4. Servicios de caja y tesorería.”. 3. A continuación del artículo 4, agréguese el siguiente artículo: “Art. 4A.- De la recaudación de aportes, abonos y pago de prestaciones.- La recaudación de los aportes a los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados y los abonos a los créditos otorgados a través de los mismos, serán realizados mediante deducción de los sueldos y salarios a los partícipes o a través de otros mecanismos que determine el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social procederá al pago de las prestaciones de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, con inclusión de las correspondientes a jubilación o cesantía, cuando se cumplan las condiciones previstas para acceder a las mismas, constantes en la Ley de Seguridad Social y la normativa vigente.”. 4. En el artículo 7, agréguese al final un párrafo con el siguiente texto: “Las utilidades que anualmente genere la administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, serán distribuidas proporcionalmente a cada cuenta individual en función de lo acumulado, de acuerdo a las políticas de administración e inversión que tenga el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.”. 5. En el artículo 8, agréguese a continuación del primer párrafo, el siguiente texto: “En caso de ausencia

*definitiva del delegado de los afiliados activos o del delegado de los jubilados, se deberá convocar a un nuevo concurso público de méritos y oposición para la selección de sus reemplazos, de conformidad con la ley.”. 6. En el artículo 12, sustitúyanse los números 20 y 21, por los siguientes: “20. Proponer al Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social proyectos de reformas a esta Ley; 21. Efectuar los ajustes necesarios a los estudios actuariales, para el cumplimiento de las prestaciones complementarias de jubilación u otros, que se hayan acordado en cada uno de los fondos; y, 22. Las demás que sean inherentes a sus funciones.” 7. En la Disposición General Quinta, agréguese al final un párrafo con el siguiente texto: “La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en función de los rendimientos y de manera diferenciada, definirá el valor que por concepto de administración recibirá el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.”. 8. Después de la Disposición General Quinta, agréguese las siguientes Disposiciones Generales con el siguiente texto: a) “SEXTA.- Los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados cuya administración asuma el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, conservarán su objeto y fines, manteniendo el manejo de cuentas individuales independientes y separadas del patrimonio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y de los demás fondos que administre. Cuando las auditorías dispuestas en el Código Orgánico Monetario y Financiero determinen la existencia de excedentes, estos se destinarán a las cuentas individuales de cada fondo, de manera proporcional al tiempo y los valores de aportación de los partícipes. Asimismo, cuando estas auditorías determinen la existencia de pérdidas causadas por dolo, culpa grave o culpa leve de sus administradores, estos responderán inclusive con sus patrimonios personales. Para efectos de la aplicación de la presente Disposición, se entenderán como administradores a: presidente ejecutivo, gerente general, representante legal, miembros de los consejos de administración, comité de auditoría, comité de riesgos, comité de inversiones, comité de prestaciones o quienes hayan ejercido tales funciones. Si aún existen montos a cubrir, estos valores negativos serán distribuidos entre los partícipes de cada fondo de manera proporcional al tiempo y los valores de aportación de los partícipes. b) “SÉPTIMA.- Los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados serán destinados exclusivamente para el pago de las prestaciones para las cuales fueron constituidos.”. c) “OCTAVA.- El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ajustará su estructura orgánica funcional para garantizar el cumplimiento del objetivo de la Ley.”. 9. Después de la Disposición Transitoria Novena, agréguese las siguientes Disposiciones Transitorias con el siguiente texto: a) “DÉCIMA.- El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cuando asuma la administración de los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, seguirá recaudando las aportaciones a los fondos y los pagos de los créditos de los partícipes. b) DÉCIMA PRIMERA.- Para el cumplimiento de lo previsto en los párrafos tercero y cuarto del artículo 220 de la Ley de Seguridad Social, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, aprobará el cronograma de traspaso de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, propuesto por la Superintendencia de Bancos. La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera emitirá la regulación respectiva para aquellos fondos que cumplan con las condiciones previstas en esta Ley para mantener su propia administración. El organismo de control, inmediatamente terminadas las auditorías en referencia, pondrá en conocimiento de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, un informe con recomendaciones sobre las auditorías realizadas a los fondos. La*

*Superintendencia de Bancos desde el inicio de las auditorías hasta la transferencia efectiva de los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, designará un interventor, con el objeto de precautelar los recursos existentes en cada fondo. Para promover la transparencia del proceso de auditoría y traspaso de la administración de los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, se designará un veedor por cada uno de ellos, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. c) DÉCIMA SEGUNDA.- La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera dictará las regulaciones correspondientes al manejo de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco garantizará la continuidad de los servicios, prestaciones y beneficios. d) DÉCIMA TERCERA.- Los trabajadores que a la fecha de expedición de esta Ley, se encuentren laborando en relación de dependencia con cada uno de los fondos que pasen a la administración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, conservarán los derechos que la ley les otorgue, de acuerdo con la responsabilidad patronal de cada fondo.”.*

*Artículo 3.- La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. Dado y suscrito, en la sede de la Asamblea Nacional ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, a los once días del mes de noviembre de dos mil catorce. (énfasis añadido).*

#### **IV. Alegaciones de los sujetos procesales**

##### **4.1. Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada**

20. En lo referente a la inconstitucionalidad por la forma, el accionante considera que la norma impugnada no fue tramitada conforme los artículos 57 y 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa<sup>10</sup>. Manifiesta que la Asamblea Nacional del Ecuador no realizó el proceso de socialización previo al primer debate y que la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para

---

<sup>10</sup> Artículo 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicada el 27 de julio de 2009: “Del tratamiento del proyecto de ley.- A partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, dispuesta por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o Presidente de la comisión especializada ordenará se ponga inmediatamente en conocimiento de todas las y los integrantes de la misma, de la ciudadanía y de las organizaciones registradas para el efecto, el inicio de dicho trámite y el proyecto de ley, a través del portal web oficial de la Asamblea Nacional.”

Artículo 58: “Informes de las comisiones especializadas.- Las comisiones especializadas dentro del plazo máximo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional sus informes con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se deberá considerar un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, puedan acudir ante la comisión especializada y exponer sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada podrá emitir su informe en un plazo menor a quince días. La comisión especializada podrá pedir justificadamente a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, una prórroga de máximo veinte días para presentar el informe detallado en este artículo. En todos los casos, uno o varios asambleístas podrán presentar informes de minoría”.

la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados no fue socializada adecuadamente con los partícipes de los Fondos.

21. El accionante califica a FONCEJU FCPC como una entidad de derecho privado de carácter solidario *“que genera rentabilidad para sus partícipes, a efectos de que su cesantía se vea fortalecida con los rendimientos establecidos”*.
22. FONCEJU FCPC considera que la norma impugnada contraviene el derecho a la libre asociación, a la propiedad privada, al *“libre albedrío”* y a la seguridad jurídica.
23. El accionante afirma que el artículo 1 de la norma impugnada contraviene el derecho constitucional a la libre asociación (artículo 66 numeral 13 de la CRE). A su criterio, el hecho de que los fondos complementarios previsionales cerrados pasen a ser administrados por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (**“BIESS”**) bajo condiciones desfavorables, limita su derecho de asociación pues condiciona la administración privada que fue aprobada por los miembros de FONCEJU FCPC desde el origen de la organización. Además, señala que los fondos complementarios previsionales cerrados tienen el carácter privado por lo que *“asalta la duda respecto a que los Fondos deberían o no ser comprendidos dentro del sistema de seguridad social”*.
24. El accionante cuestiona la letra a) del artículo 1 de la norma impugnada pues considera que esto *“condiciona de forma coercitiva a la administración privada”* de los FCPC y se contrapone a la presunción de buena fe.
25. Afirma que la administración del BIESS es *“un acto lesivo al derecho a la propiedad”*. Indica que la letra c del artículo 1 de la norma impugnada<sup>11</sup> deviene en inconstitucional porque se pretendía transferir valores del patrimonio privado al público. Además, considera que realizar este acto supone *“suplir la diferencia entre los intereses realmente percibidos y los exigidos a una tasa considerablemente más elevada, tendrían que comprometer parte de los aportes personales de los partícipes, los que se verían doblemente afectados al haber sido privados de los aportes patronales y encima de eso ver cómo le cercenan parte de sus aportes individuales”*, lo cual resulta atentatorio al artículo 11 número 2 de la CRE.
26. Agrega que, el Estado:

*dejó de aportar y abandonó unilateralmente su contribución, lo cual significó un retroceso en los derechos alcanzados”* y que la norma impugnada prevé que: *“en el artículo 1, segundo párrafo, que los FCPC que cuenten con la aprobación escrita de por lo menos la mitad más uno del total de los partícipes, podrán solicitar al órgano de control, mantener su propia administración privada. Sucesivamente relaciona tres insuperables y absurdas condiciones previas, para que sea admitida la solicitud (...).*

---

<sup>11</sup> Dicha letra dispone como requisito que los FCPC, para mantener la administración privada, deben: *“c) Reintegrar el valor de los recursos estatales recibidos por el fondo con los respectivos intereses, calculados a la tasa activa referencial determinada por el Banco Central del Ecuador para cada año.”*

27. El accionante señala que la norma impugnada restringía “*los derechos de los partícipes*” ya que limita la posibilidad de los miembros de FONCEJU FCPC a administrar sus cuentas bajo el sistema que ellos elijan. FONCEJU FCPC afirma que la norma impugnada “*condiciona el mantenimiento de la administración privada de los Fondos a determinados requisitos a cumplir; cuando los mismos fueron erigidos por la voluntad soberana de los partícipes*”.
28. El accionante considera que la letra b del artículo 220 de la norma impugnada<sup>12</sup> contraviene “*la teoría general de los contratos*” pues la naturaleza contractual de una organización como un FCPC “*clasifica como una forma de contrato de seguro, el que como todos los de su naturaleza requieren de un hecho futuro y cierto para que se pueda ejecutar; en este caso la cesantía del partícipe*”. De ahí que, a su juicio, si se conserva una administración privada se obliga “*a restituir los recursos asignados a las cuentas individuales a los partícipes en cualquier momento*”.
29. Por otro lado, el FONCEJU FCPC afirma que la norma impugnada ha retirado la personalidad jurídica de los FCPC obligándolos a un nuevo registro lo cual constituye una transgresión a la seguridad jurídica.
30. Arguye que la disposición general sexta de la norma impugnada infringe los artículos 167, 168 números 3 y 76, número 7, letra k de la CRE pues atribuye a un auditor facultades que son, naturalmente, jurisdiccionales. Sobre ello, argumenta que “*la facultad de determinar la responsabilidad dolosa de una persona, cuando es consabido elementalmente, que solamente la Función Judicial a través de los Jueces de Garantías Penales, pueden establecer la existencia material de una infracción penal (...)*” (sic). En el mismo sentido, el accionante acusa que un establecimiento de culpa grave o leve en el campo de la jurisdicción civil son facultades privativas de los jueces competentes y no de una entidad privada.
31. Finalmente, sostiene que la Disposición General Séptima de la norma impugnada “*es contradictoria con la integralidad de la norma*”. Para el accionante una interpretación de esta disposición:

(...) [E]videncia que el ánimo del legislador es que los fondos sean empleados única y exclusivamente en prestaciones, lo que excluye la posibilidad de prestar servicios y con ello de se cierra el camino al ingreso de rendimientos. Sin embargo, esto se contradice con la disposición Sexta de la propia norma que establece que los Fondos que pasen a ser gestionados por el IEISS a través de su Banco (...)

Dicho de otra forma el objeto de los fondos desde su creación siempre ha sido además de las prestaciones, los servicios para generar dividendos a favor de sus propios partícipes. Conforme a la letra de la disposición General Séptima esto es imposible y genera un perjuicio a los partícipes.

---

<sup>12</sup> Dicha letra dispone como requisito que los FCPC, para mantener la administración privada, deben: “*b) Garantizar que los recursos asignados en las cuentas individuales pueden ser restituidos a los partícipes en cualquier momento*”.



32. En mérito de lo expuesto, el accionante solicita que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.
33. En escrito de 17 de diciembre de 2021, el accionante indicó que la reforma a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el Retorno de la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados a sus Partícipes vulnera la autonomía de la voluntad pues no prevé una reparación integral por el presunto daño que la norma impugnada ocasionó. El accionante considera que la norma impugnada provocó pérdidas para los FCPC y sus administradores por lo que insiste en que la última reforma de la Ley, publicada el 6 de octubre de 2021, es inconstitucional.
34. En la audiencia de 14 de enero de 2022, el accionante ratificó que su abogado no le notificó con la convocatoria de la primera audiencia. Además, señaló que la norma impugnada no se encuentra vigente. Empero, arguyó que la norma reformada es inconstitucional porque los estatutos de los FCPC fueron reformados cuando el BIESS fue su administrador. Como pretensión, solicitó que se regrese al momento en que se emitió la norma impugnada; es decir, noviembre de 2014 y que se “*declare que fue inconstitucional, por verdad, por justicia*”.
35. El accionante alegó, a su vez, que los fondos han sufrido una “*ineficaz administración por parte del BIESS*” que habría traído como efecto una disminución de los recursos, entre otras “*irregularidades*”.

## **4.2. Argumentos para defender la constitucionalidad de la norma impugnada**

### **4.2.1. Asamblea Nacional**

36. La Asamblea Nacional indicó que la norma impugnada es constitucional, puesto que se siguió el correspondiente procedimiento para su aprobación, así alega que sí se realizó la socialización del proyecto. Asimismo, se indicó que “*la norma responde a la necesidad de otorgar transparencia y buen manejo de los ahorros de los partícipes de los fondos*”.
37. A su vez, alegó que a través de la norma impugnada se pretendía brindar claridad a los ciudadanos sobre el manejo de sus ahorros. En este sentido, señaló que la norma no significaba un retroceso en la protección de derechos constitucionales ni tampoco suponía una confiscación de estos fondos. Toda vez que, se permitía su existencia y funcionamiento con normalidad. En consecuencia, el legislativo solicitó que se declare improcedente la demanda y se ordene inmediatamente el archivo de esta<sup>13</sup>.

### **4.2.2. Presidencia de la República**

38. La Presidencia de la República alegó que la norma era constitucional y buscaba transparentar las cuentas de los ciudadanos que aportaron al fondo, ya que se verificaron

---

<sup>13</sup> En la audiencia celebrada el 14 de enero de 2022, la Asamblea ratificó los argumentos de la primera audiencia de 10 de diciembre de 2021 e indicó que la norma impugnada se encuentra derogada.



que existían fondos que se encontraban “*administrados al margen de la ley*”. En palabras de la Presidencia de la República, el legislador pretendía mantener la integridad de los aportes de los partícipes de los fondos y sus correspondientes rendimientos.

39. Igualmente, indicó que algunos fondos complementarios fueron constituidos por fondos públicos y mantenían dichos fondos, a pesar de que tenían una regulación específica y escapaban del control directo del Estado; lo que generaba un perjuicio a todos los ecuatorianos. Incluso indicó que para resguardar el interés de los ciudadanos se debían recobrar los aportes públicos que se realizaron indebidamente, considerando que estos aportes realizados beneficiaban a unos pocos.
40. Asimismo, la Presidencia de la República señaló que la administración del BIESS era residual, ya que los fondos complementarios podrían mantener su administración en la medida que se cumplan los requisitos previstos en la ley. De este modo, la Presidencia de la República aclaró que la ley no afecta al derecho a la libre asociación, puesto que se puede mantener la administración privada de los fondos.
41. Por último, señaló que no era adecuado hablar de confiscatoriedad ni de “*confusión de los recursos*” pues, a su juicio, los aportes se mantendrían en cuentas individuales y serían administrados de forma separada por el BIESS.
42. La Presidencia de la República, sobre la base de estos argumentos, solicitó que se deseché la demanda. En audiencia de 10 de diciembre de 2021, la Presidencia de la República aclaró que la última reforma de la Ley, publicada el 6 de octubre de 2021, modificó el artículo 220 de la Ley de Seguridad Social<sup>14</sup>.

#### 4.2.3. Procuraduría General del Estado

43. La Procuraduría General del Estado afirmó que, en la demanda, el accionante fallaba en demostrar cómo es que la norma impugnada se contraponía con los derechos y principios constitucionales. Así, afirmó que se pretende corregir “*eventuales distorsiones que se puedan verificar, bajo la premisa de que los fondos previsionales cerrados contaron con el financiamiento del Estado*”.
44. Asimismo, se alegó que la norma impugnada pretende un fin constitucional, el cual es que la administración de los fondos previsionales cerrados que tengan aportes del Estado esté a cargo del BIESS y no de los fondos. Así, los aportantes mantendrán los valores aportados. Por lo mismo, la característica principal para que los fondos privados pasen a la administración del BIESS será, que el Estado haya aportado a estos.
45. Por estas razones, la Procuraduría General del Estado solicitó que se ratifique la constitucionalidad de la norma impugnada.

---

<sup>14</sup> Dichos argumentos fueron ratificados en audiencia de 14 de enero de 2022. Adicionalmente, la representante de la Presidencia indicó que si el accionante tiene otros argumentos sobre la norma reformada, esto debe ser objeto de una nueva acción de inconstitucionalidad.

### 4.3. Argumentos de los terceros con interés

#### 4.3.1. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

46. El IESS intervino en la audiencia de 10 de diciembre de 2021. Indicó que a través de la reforma publicada en el Registro Oficial el 6 de octubre de 2021, se da una nueva figura a la administración de fondos previsionales. Por ello, considera que *“la finalidad del pedido de declaratoria de inconstitucionalidad era que la administración de los fondos vuelva a sus partícipes”*, por lo que la reformatoria deja insubsistente la inconstitucionalidad demandada<sup>15</sup>.

#### 4.3.2. Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

47. El BIESS intervino en la audiencia de 10 de diciembre de 2021. Manifestó que la norma impugnada *“ya no existe en virtud de la reforma”*. Por lo que, solicitó que se rechace la acción de inconstitucionalidad.

#### 4.3.3. Superintendencia de Bancos

48. La Superintendencia de Bancos intervino en la audiencia de 10 de diciembre de 2021. Desarrolló los antecedentes normativos de la norma impugnada e indicó que, mediante la reforma de 6 de octubre de 2021, los FCPC tienen la posibilidad de retomar la administración privada en virtud de una votación interna de los partícipes.

49. A su vez, agregó que: *“ninguno de los FCPC que habían recibido aportes estatales, de conformidad con los informes que fueron acogidos por la Superintendencia en su momento, pudieron pasar a ser administrados por el privado, no pudieron realizar este tipo de administración. Absolutamente todos fueron administrados por el BIESS.”*

### 4.4. Norma Isabel Quishpe Flores

50. En audiencia de 14 de enero de 2022, la señora Norma Isabel Quishpe Flores, como Presidenta de la Asociación de Partícipes de Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, indicó que la norma impugnada ya se encontraba reformada, pero solicitaba a la Corte que *“legisle y dicte leyes”* para que el Estado no incida en la administración de los FCPC. Esto en virtud de que, a su criterio, los fondos tuvieron un decremento durante la administración del BIESS.

## V. Cuestión previa y análisis

51. Previo a examinar la constitucionalidad de la norma impugnada en el caso *sub judice*, la Corte verifica que el 6 de octubre de 2021, se publicó en el Registro Oficial la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el Retorno de Administración de Fondos Complementarios

---

<sup>15</sup> Dichos argumentos fueron ratificados en audiencia de 14 de enero de 2022. Adicionalmente, la representante del IESS indicó que si el accionante tiene otros argumentos sobre la norma reformada, esto debe ser objeto de una nueva acción de inconstitucionalidad.

("Ley Reformatoria") que modificó el régimen de administración de los FCPC, como se observa en el siguiente cuadro:

<b>Norma impugnada</b> (Registro Oficial Suplemento N°. 379 de 20 de noviembre de 2014)	<b>Ley Reformatoria</b> (Registro Oficial Suplemento 553 de 6 de octubre del 2021)
<p><b>Artículo 1.-</b> En la Ley de Seguridad Social, realícense las siguientes reformas:</p> <p>1. En el artículo 220, inclúyanse después del segundo párrafo, los siguientes:</p> <p>Art. 220.- De la formación de los fondos complementarios.- Los afiliados al IESS, independientemente de su nivel de ingresos, podrán efectuar ahorros voluntarios para mejorar la cuantía o las condiciones de las prestaciones correspondientes al Seguro General Obligatorio o a proteger contingencias de seguridad no cubiertas por éste.</p> <p>Los ahorros voluntarios se depositarán directamente en las empresas adjudicatarias administradoras del ahorro previsional, y los fondos acumulados por este concepto se administrarán como fondos separados de conformidad con el Reglamento.</p> <p>Los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que en su origen o bajo cualquier modalidad hayan recibido aportes estatales, pasarán a ser administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, mediante cuentas individuales. Su gestión se sujetará a los principios de seguridad, transparencia, solvencia, eficiencia, rentabilidad y a las regulaciones y controles de los órganos competentes.</p> <p>Los fondos complementarios mencionados en el párrafo anterior, que cuenten con la petición escrita de por lo menos la mitad más uno del total de los partícipes, podrán solicitar al órgano de control, mantener su propia administración privada, previo el cumplimiento concurrente de las siguientes condiciones:</p> <p>a) Demostrar que los aportes al fondo fueron realizados de manera voluntaria. Para el efecto se verificará la autorización escrita de cada uno de los partícipes. De igual manera el fondo probará que los descuentos se hayan realizado sin coerción alguna a los partícipes o a terceros.</p>	<p><b>Artículo 1.-</b> En el artículo 220 de la Ley de Seguridad Social, a partir del tercer párrafo, inclusive, sustitúyase por el siguiente texto:</p> <p>Art. 220.- De la formación de los fondos complementarios.- Los afiliados al IESS, independientemente de su nivel de ingresos, podrán efectuar ahorros voluntarios para mejorar la cuantía o las condiciones de las prestaciones correspondientes al Seguro General Obligatorio o a proteger contingencias de seguridad no cubiertas por éste.</p> <p>Los ahorros voluntarios se depositarán directamente en las empresas adjudicatarias administradoras del ahorro previsional, y los fondos acumulados por este concepto se administrarán como fondos separados de conformidad con el Reglamento.</p> <p><i>Son Fondos Complementarios Previsionales Cerrados aquellos que se crearon o crearen por decisión voluntaria de los empleados o trabajadores de una empresa o institución pública, privada o mixta o de un gremio profesional u ocupacional, con el objeto de obtener prestaciones previsionales adicionales de cualquier índole que le ayuden al trabajador, profesional o funcionario a solventar contingencias que se le pudieren presentar a lo largo de su vida.</i></p> <p><i>Los recursos acumulados en los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados son de naturaleza privada, sin fines de lucro: y, por lo tanto, estarán exentos del pago de impuestos.</i></p> <p><i>Tendrán únicamente fines previsionales y serán legalmente capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones.</i></p> <p><i>Los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados tienen un patrimonio autónomo, diferente e independiente del patrimonio de las empresas o instituciones o gremios, de aquellos de los que deriva la relación laboral o gremial.</i></p>

<p>b) Garantizar que los recursos asignados en las cuentas individuales pueden ser restituidos a los partícipes en cualquier momento; y,</p> <p>c) Reintegrar el valor de los recursos estatales recibidos por el fondo con los respectivos intereses, calculados a la tasa activa referencial determinada por el Banco Central del Ecuador para cada año.</p> <p>Los fondos privados de pensiones con fines de jubilación actualmente existentes, cualquiera sea su origen o modalidad de constitución, se regirán por la misma reglamentación que se dicte para los fondos complementarios y, en el plazo que aquella determine, deberán ajustarse a sus disposiciones que, en todo caso, respetarán los derechos adquiridos por los ahorristas.</p>	<p><b>Artículo 2.-</b> Agréguese después del artículo 220 de la Ley de Seguridad Social, el artículo 220.1 con el siguiente texto:</p> <p><i>Art. 220.1.- Sobre la administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados. - Los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados serán administrados por los partícipes, a través de un proceso de elección, conforme con los estatutos de cada Fondo Previsional Cerrado. Los Administradores deberán enmarcar su gestión en los principios de legalidad, transparencia, solvencia, eficiencia, rentabilidad y a todas las demás regulaciones y controles que al efecto se establezcan por parte de los órganos competentes.</i></p> <p><i>La decisión de la mitad más uno del total de los partícipes o de los representantes de un Fondo podrá exclusivamente designar a personas naturales o jurídicas de Derecho Privado para que sean responsables en la administración de estos.</i></p> <p><i>La administración se sujetará a los principios de seguridad, transparencia, solvencia, eficiencia, rentabilidad y a todas las demás regulaciones y controles que al efecto se establezcan por parte de los órganos competentes.</i></p>
<p><b>Artículo 1.-</b> En la Ley de Seguridad Social, realícense las siguientes reformas: (...)</p> <p>2. Inclúyanse las siguientes Disposiciones Generales, con el siguiente texto: (...)</p> <p>SEGUNDA. - Las cuentas individuales de los partícipes de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que pasan a la administración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, serán personales e independientes de los que administra el Banco.</p>	<p><b>DISPOSICIÓN GENERAL SEGUNDA.</b> - Los aportes entregados por el Estado en calidad de empleador a los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados son de propiedad exclusiva de los partícipes y constituyen derechos intangibles, inalienables e inembargables de los partícipes en su condición de trabajadores o funcionarios del sector público, y formarán parte de su ahorro personal en sus cuentas individuales.</p> <p><b>Artículo 3.-</b> Refórmese y sustitúyase la Disposición General Segunda de la Ley de Seguridad Social, con el siguiente texto:</p> <p>SEGUNDA. - Las cuentas individuales de los partícipes de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que son administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, serán personales e independientes a cualquier otro fondo o recurso que maneje el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.</p>

<p>Los valores constantes en las cuentas individuales antes señaladas, son de propiedad de los partícipes de conformidad con los montos que determinen las auditorías.</p>	<p>Los valores constantes en las cuentas individuales antes señaladas, son de propiedad de los partícipes y <i>gozarán la condición de ser líquidas, en los plazos establecidos conforme las disposiciones de los estatutos de cada Fondo, garantizándose el acceso inmediato a la información sobre el manejo financiero del Fondo y de la cuenta individual de cada partícipe.</i></p>
<p><b>Artículo 1.-</b> En la Ley de Seguridad Social, realícense las siguientes reformas: (...) 3. Inclúyase una Disposición Transitoria, con el siguiente texto: Todos los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, cualquiera sea su naturaleza, objeto o prestaciones otorgadas, en el plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la vigencia de la Ley, deberán registrarse de conformidad con las políticas y regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en el ámbito de sus competencias.</p>	<p>No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido.</p>
<p><b>Artículo 2.-</b> En la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, realícense las siguientes reformas: 1. En el artículo 2, después de “Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;” y antes de la conjunción “y”, agréguese el siguiente texto: “los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados;”.</p>	<p>No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido en la nueva norma.</p>
<p><b>Artículo 2.-</b> En la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, realícense las siguientes reformas: (...) 2. En el artículo cuatro, luego del numeral “4.1.3”, agréguese: “4.1.4. Servicios de caja y tesorería.”.</p>	<p>No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido en la nueva norma.</p>
<p><b>Artículo 2.-</b> En la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, realícense las siguientes reformas: (...) 3. A continuación del artículo 4, agréguese el siguiente artículo: “Art. 4A.- De la recaudación de aportes, abonos y pago de prestaciones.- La recaudación de los aportes a los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados y los abonos a los créditos otorgados a través de los mismos, serán realizados mediante deducción de los sueldos y salarios a los partícipes o a través de otros mecanismos que determine el Banco del Instituto</p>	<p>No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido en la nueva norma.</p>

<p>Ecuatoriano de Seguridad Social. El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social procederá al pago de las prestaciones de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, con inclusión de las correspondientes a jubilación o cesantía, cuando se cumplan las condiciones previstas para acceder a las mismas, constantes en la Ley de Seguridad Social y la normativa vigente.”.</p>	
<p><b>Artículo 2.-</b> En la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, realícense las siguientes reformas: (...)</p> <p>4. En el artículo 7, agréguese al final un párrafo con el siguiente texto:</p> <p>“Las utilidades que anualmente genere la administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, serán distribuidas proporcionalmente a cada cuenta individual en función de lo acumulado, de acuerdo con las políticas de administración e inversión que tenga el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.”.</p>	<p>No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido en la nueva norma.</p>
<p><b>Artículo 2.-</b> En la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, realícense las siguientes reformas: (...)</p> <p>5. En el artículo 8, agréguese a continuación del primer párrafo, el siguiente texto:</p> <p>“En caso de ausencia definitiva del delegado de los afiliados activos o del delegado de los jubilados, se deberá convocar a un nuevo concurso público de méritos y oposición para la selección de sus reemplazos, de conformidad con la ley.”.</p>	<p>No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido en la nueva norma.</p>
<p><b>Artículo 2.-</b> En la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, realícense las siguientes reformas: (...)</p> <p>6. En el artículo 12, sustitúyanse los números 20 y 21, por los siguientes:</p> <p>“20. Proponer al Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social proyectos de reformas a esta Ley;</p> <p>21. Efectuar los ajustes necesarios a los estudios actuariales, para el cumplimiento de las prestaciones complementarias de jubilación u otros, que se hayan acordado en cada uno de los fondos; y, 22. Las demás que sean inherentes a sus funciones.”</p>	<p>No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido en la nueva norma.</p>



<p><b>Artículo 2.-</b> En la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, realícense las siguientes reformas: (...)</p> <p>7. En la Disposición General Quinta, agréguese al final un párrafo con el siguiente texto: “La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en función de los rendimientos y de manera diferenciada, definirá el valor que por concepto de administración recibirá el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.”.</p>	<p>No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido en la nueva norma.</p>
<p><b>Artículo 2.-</b> En la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, realícense las siguientes reformas: (...)</p> <p>8. Después de la Disposición General Quinta, agréguese las siguientes Disposiciones Generales con el siguiente texto:</p> <p>a) “SEXTA. - Los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados cuya administración asuma el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, conservarán su objeto y fines, manteniendo el manejo de cuentas individuales independientes y separadas del patrimonio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y de los demás fondos que administre. Cuando las auditorías dispuestas en el Código Orgánico Monetario y Financiero determinen la existencia de excedentes, estos se destinarán a las cuentas individuales de cada fondo, de manera proporcional al tiempo y los valores de aportación de los partícipes. Asimismo, cuando estas auditorías determinen la existencia de pérdidas causadas por dolo, culpa grave o culpa leve de sus administradores, estos responderán inclusive con sus patrimonios personales. Para efectos de la aplicación de la presente Disposición, se entenderán como administradores a: presidente ejecutivo, gerente general, representante legal, miembros de los consejos de administración, comité de auditoría, comité de riesgos, comité de inversiones, comité de prestaciones o quienes hayan ejercido tales funciones. Si aún existen montos a cubrir, estos valores negativos serán distribuidos entre los partícipes de cada fondo de manera proporcional al tiempo y los valores de aportación de los partícipes.</p>	<p><b>Artículo 4.-</b> Sustitúyase la Disposición General Séptima de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad social por la siguiente:</p> <p><i>“SÉPTIMA. - Los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados son exclusivamente de sus partícipes, con las limitaciones financieras, legales y estatutarias que corresponden, serán destinados exclusivamente para el pago de las prestaciones para las cuales fueron constituidos y su administración será decidida por el órgano máximo de cada Fondo.”</i></p> <p>*Sobre el resto de las disposiciones contempladas en el numeral 8 de la norma derogada, no se encuentra una disposición con el mismo o similar contenido.</p>

<p>b) “SÉPTIMA.- Los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados serán destinados exclusivamente para el pago de las prestaciones para las cuales fueron constituidos.”.</p> <p>c) “OCTAVA.- El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ajustará su estructura orgánica funcional para garantizar el cumplimiento del objetivo de la Ley.”.</p>	
<p><b>Artículo 2.-</b> En la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, realícense las siguientes reformas: (...)</p> <p>9. Después de la Disposición Transitoria Novena, agréguese las siguientes Disposiciones Transitorias con el siguiente texto:</p> <p>a) “DÉCIMA.- El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cuando asuma la administración de los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, seguirá recaudando las aportaciones a los fondos y los pagos de los créditos de los partícipes.</p> <p>b) DÉCIMA PRIMERA.- Para el cumplimiento de lo previsto en los párrafos tercero y cuarto del artículo 220 de la Ley de Seguridad Social, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, aprobará el cronograma de traspaso de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, propuesto por la Superintendencia de Bancos. La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera emitirá la regulación respectiva para aquellos fondos que cumplan con las condiciones previstas en esta Ley para mantener su propia administración. La Superintendencia de Bancos desde el inicio de las auditorías hasta la transferencia efectiva de los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, designará un interventor, con el objeto de precautelar los recursos existentes en cada fondo. Para promover la transparencia del proceso de auditoría y traspaso de la administración de los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, se designará un veedor por cada uno de ellos, de conformidad con lo</p>	<p>No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido en la nueva norma.</p>

<p>establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.</p> <p>c) DÉCIMA SEGUNDA. - La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera dictará las regulaciones correspondientes al manejo de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco garantizará la continuidad de los servicios, prestaciones y beneficios.</p> <p>d) DÉCIMA TERCERA. - Los trabajadores que a la fecha de expedición de esta Ley, se encuentren laborando en relación de dependencia con cada uno de los fondos que pasen a la administración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su Banco, conservarán los derechos que la ley les otorgue, de acuerdo con la responsabilidad patronal de cada fondo.”</p>	
	<p><b>Disposiciones Transitorias de la Ley Reformatoria</b></p> <p><b>PRIMERA.-</b> Los gerentes o administradores delegados del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a cargo de cada uno de los Fondos, a partir de la designación de los nuevos administradores o gerentes, deberán proceder al cambio de firmas, entrega de claves y demás trámites para el pleno ejercicio de funciones de los nuevos gerentes o administradores, en un término no mayor a cinco (5) días.</p> <p><b>SEGUNDA.- Para el proceso de transición o continuidad de la administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que a la fecha administra el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la Junta, de Política y Regulación Financiera</b> dispondrá de un plazo de treinta (30) días para la reforma o emisión de la normativa de carácter secundario que viabilice la plena vigencia de la presente Ley y la transición efectiva de la nueva administración no será mayor a noventa (90) días, salvo las justificaciones motivadas que al respecto comunique la Junta de Política y Regulación Financiera, en cuyo caso se prorrogará en un plazo de noventa (90) días más. <b>En el caso de los Fondos que decidan el retorno de la administración a la decisión de sus partícipes, la Junta de Política y Regulación Financiera establecerá en la normativa secundaria los procedimientos, para</b></p>

	<p><b>la determinación o designación de los Consejos de Administración por medio de elecciones entre el total de partícipes, de los requisitos mínimos que deben ostentar los administradores o gerentes y la necesidad de que la designación de los mismos sea a través de concursos de méritos y oposición.</b> En el caso de que los plazos impuestos a la Junta de Política y Regulación Financiera, descritos en esta Disposición Transitoria no se cumplan, los partícipes de cada Fondo podrán nombrar provisionalmente su administración o gerencia en los parámetros que establezca esta ley reformativa, con el respectivo derecho a inventario.</p> <p><b>TERCERA.-</b> La nueva administración, por decisión del órgano de administración de cada Fondo, contratará una auditoría externa para que audite el periodo de administración del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en un término no mayor a cuarenta y cinco (45) días desde que asume sus funciones. Los resultados de la auditoría serán puestos en conocimiento de la Asamblea General en un plazo de sesenta (60) días para establecer las acciones que en Derecho correspondan.</p> <p><b>CUARTA.-</b> Los Gerentes delegados del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -BIESS- a cargo de los Fondos Complementarios Previsionales, tienen la obligación de presentar a los partícipes de los Fondos un informe que contendrá la siguiente información: situación jurídica y financiera del Fondo, detalle de las cuentas individuales, monto de activos, inversiones privativas y no privativas, rendimientos de inversiones, cartera vencida, número de partícipes, situación financiera del fondo, gasto administrativo, prestaciones entregadas en el período de administración del BIESS, personal administrativo y de servicio; con copia a la Superintendencia de Bancos y a la Asamblea Nacional, en el término de noventa (90) días a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial.</p> <p><b>QUINTA.-</b> La Superintendencia de Bancos deberá emitir las reformas o las disposiciones de carácter normativo, en el ámbito de sus competencias, <b>para atender el proceso de transición o continuación de la administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados en</b></p>
--	--

	<p><b>favor de la decisión de sus partícipes</b>, en el plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días, a partir de la publicación de las regulaciones que para la plena vigencia de esta Ley, emita la Junta de Política y Regulación Financiera, cuando corresponda.</p> <p><b>SEXTA.-</b> Los Fondos de Jubilación Patronal creados al amparo del Código del Trabajo o por cuestiones propias de la negociación colectiva que pasaron a ser administrados por Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y retornan a su propia administración, continuarán con la misma personería jurídica y cumpliendo el objeto social para el que fueron creados de acuerdo a sus estatutos de constitución.</p>
--	---

\*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador.<sup>16</sup>

52. De lo anterior, esta Corte observa que las disposiciones que versaban sobre la administración del BIESS de los FCPC y que el accionante acusaba de inconstitucionales –artículos 1 y 2 en lo referente a las disposiciones generales sexta y séptima, y las disposiciones transitorias décima primera y décima segunda de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para la administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados–, han sido tácitamente derogadas, como se desprende del cuadro precedente.
53. En lo medular, el artículo 1 de la norma impugnada prescribía que los FCPC que han recibido aportes estatales debían pasar a una administración a cargo del BIESS, salvo que cumplan con: a) demostrar que los aportes al fondo fueron voluntarios y no fueron descontados sin consentimiento de los partícipes; b) garantizar la devolución de los recursos a los partícipes en cualquier momento; y c) reintegrar los recursos estatales recibidos por el fondo con intereses (tasa activa referencial). Al respecto, la norma impugnada determinó un régimen de transición. Determinó obligaciones a los entes de control de emitir la normativa correspondiente y estableció que se realicen auditorías a los FCPC previo a que la administración de los mismos sea trasladada al BIESS.<sup>17</sup>
54. Por su parte, la Ley Reformatoria (artículos 1 y 2) establece un régimen de administración opcional. Esta norma prescribe como regla general que, los FPCP “*serán administrados por los partícipes*” a través de un proceso de elección interna “*en la que exclusivamente [se podrá] designar a personas naturales o jurídicas de Derecho Privado para que sean responsables en la administración de estos*”. No obstante, en virtud de las disposiciones transitorias segunda y quinta de la Ley Reformatoria, se otorga la posibilidad de que los

<sup>16</sup> Lo indicado en cursivas en el cuadro elaborado, corresponde a los cambios incorporados por la Ley Reformatoria; mientras que lo indicado en negrillas corresponde al énfasis añadido por la Corte.

<sup>17</sup> Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, Ministerio de Relaciones Laborales (hoy Ministerio de Trabajo) y Superintendencia de Bancos.

FCPC decidan continuar con la administración por parte del BIESS, sin realizar una diferenciación entre fondos que han recibido o no aportes estatales.

55. La voluntad política plasmada en la Ley Reformatoria (publicada el de 6 de octubre de 2021 en el Registro Oficial) determina que los aportes entregados por el Estado en calidad de empleador a FCPC “*son de propiedad exclusiva de los partícipes*” pues forman “*parte de su ahorro personal en sus cuentas individuales*”.
56. Finalmente, la Ley Reformatoria determina que se realicen auditorías a la administración de los FCPC por parte del BIESS previo al nuevo régimen de transición y que los entes de control emitan la nueva normativa para cumplir con los mandatos legislativos, específicamente, respecto de aquellos fondos que decidan pasar a la administración privada.
57. En razón de lo expuesto, esta Corte identifica que lo plasmado en la Ley Reformatoria ha establecido la opción para que los FCPC, puedan decidir si mantienen su administración por parte del BIESS o, por el contrario, si pasan a ser administrados “*a personas naturales o jurídicas de Derecho Privado*” de conformidad con sus estatutos y el consenso interno al que arriben.
58. De ahí que el artículo 1 de la norma impugnada (anterior artículo 220 de la Ley de Seguridad Social) que determinaba las condiciones bajo las cuales se establecía esta opción (descritas en el párrafo 51 *supra*) no subsiste en la nueva norma. Adicionalmente, se encuentra que la Ley Reformatoria modificó en su artículo 4 la Disposición General Séptima de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por lo que esta tampoco subsiste en la norma.
59. En función de lo indicado, esta Corte concluye que la norma impugnada ha sido derogada tácitamente y, por tanto, ha dejado de integrar el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
60. Por otra parte, el accionante, en escrito de 17 de diciembre de 2021 y en la audiencia de 14 de enero de 2022, indicó que la Ley Reformatoria no prevé una reparación integral por el supuesto daño que se ha causado a los FCPC y a sus administradores, *i.e.* disminución en los recursos, reducción de aportes estatales y supuestas irregularidades en la administración de los fondos durante la Ley Reformatoria. Al respecto, la Corte advierte que es improcedente analizar dicho argumento pues “*el ejercicio del control constitucional está delimitado a la tarea de contrastar los enunciados normativos impugnados con la Constitución*”<sup>18</sup>. Además, en virtud de que esta alegación del accionante se limita a cuestionar la falta de reparación integral en la Ley Reformatoria o un supuesto daño por disminución de los aportes estatales a los FCPC<sup>19</sup>, no procede el

<sup>18</sup>Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 60-16-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 28.

<sup>19</sup> Esta Corte recalca, además, que los aportes estatales a los FCPC fueron suprimidos a través de decreto ejecutivo con base en el Mandato Constituyente No. 8, conforme se indicó en el párrafo 5 *supra*. De ahí que, sin que esto implique un pronunciamiento sobre la legitimidad o no de dichos actos, es un hecho incuestionable a la presente causa y, por tanto, es un cargo que esta Corte no puede analizar tomando en cuenta que el objeto de esta acción es la Ley Reformatoria y no el decreto que le antecedió varios años atrás.



análisis mediante la acción de inconstitucionalidad, por lo que la Corte se abstiene de analizar este cargo planteado por el accionante.

61. Ahora bien, la Corte Constitucional es competente para realizar un control de constitucionalidad de normas jurídicas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas “*tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución*” o de aquellas por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma la unidad normativa, conforme a lo previsto en el artículo 76 número 8 de la LOGJCC<sup>20</sup>.
62. Sobre la unidad normativa, esta Corte recalca que el FONCEJU FCPC alegó que el artículo 1 de la norma impugnada sería incompatible con el derecho constitucional a la libre asociación pues condicionaba “*el mantenimiento de la administración privada de los Fondos a determinados requisitos a cumplir*”, lo cual implicaba un mecanismo “coercitivo” al entablar la retribución de los aportes estatales bajo una tasa de interés (activa referencial), entre otros.
63. De esta forma, el accionante cuestiona el anterior régimen de administración de los FCPC en el cual los FCPC debían, para conservar su administración, cumplir las condiciones del artículo 1 de la norma impugnada. No obstante, estos condicionantes no existen en el ordenamiento jurídico actual, pues la Ley Reformatoria consagra una opción sujeta únicamente a la decisión mayoritaria de los partícipes al interno de cada FCPC, debiendo escoger mantenerse con la administración del BIESS o tener una administración a cargo de los partícipes del fondo.
64. En razón de estas consideraciones, no se verifica que el contenido de la norma impugnada –actualmente derogada– se encuentre reproducido en los mismos términos dentro de la Ley Reformatoria, por lo que, esta Corte no identifica la existencia de unidad normativa, lo que imposibilita que esta Corte analice las supuestas incompatibilidades constitucionales acusadas por el accionante.
65. En segundo lugar, cuando se realice este control de normas derogadas es necesario verificar si la norma que se alega como inconstitucional genera efectos para casos presentes o futuros de forma específica.<sup>21</sup>
66. Al respecto, tomando en consideración los antecedentes de esta acción, así como, a través de una evaluación de la información aportada por el ente de control de los FCPC, *i.e.* Superintendencia de Bancos, esta Corte no identifica que la norma impugnada pueda tener efectos presentes o pueda producir efectos en el futuro, en función de que las disposiciones de la Ley Reformatoria determinan que actualmente serán los propios FCPC quienes determinen su propia administración, independientemente de su calidad o de los aportes estatales o privados que hayan recibido. Por lo mismo, no se puede discutir

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 39-16-IN/21, 21 de abril de 2021, párr. 24.

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, casos N°. 0001-11-IO, 0002-11-IO y 0004-11-IO, sentencia N°. 001-13-SIO-CC de 28 de febrero de 2013, pág. 25.

la constitucionalidad de la norma impugnada, al no configurarse los supuestos que permitan realizar el examen de constitucionalidad abstracto de una norma derogada.

67. Por lo indicado, toda vez que los argumentos esgrimidos por el accionante versaban sobre las condiciones bajo las cuales los FCPC, que han recibido aportes estatales, pasen a ser administrados por el BIESS y que estas disposiciones han sido tácitamente derogadas y no surten efectos en el presente ni futuro, esta Corte se ve impedida de realizar un control abstracto de constitucionalidad en el presente caso.
68. Ahora bien, sobre el argumento resumido en los párrafos 34 y 35 *supra*, este Organismo observa que el mismo no guarda relación con la norma impugnada ni con posibles efectos ultractivos. En la sentencia N°. 001-13-SIO-CC, la Corte Constitucional definió en los siguientes términos a los efectos ultractivos:

*Consiste en que un enunciado jurídico hace referencia a un tiempo posterior a su [intervalo de validez]. Un enunciado jurídico se puede referir a un tiempo posterior a su intervalo de validez, bien en su suposición, bien en su consecuencia. En el primer caso, diremos que el enunciado es ultractivo; en el segundo, que el enunciado tiene efectos ultractivos. Dicho de otro modo: son enunciados ultractivos aquellos en los que el final del [intervalo de subsunción] es posterior al final del [intervalo de validez], o en los que el [intervalo de subsunción] se prolonga más allá del final del [intervalo de validez]; son enunciados con efectos ultractivos aquellos en los que el [tiempo de efecto] es posterior al final del [intervalo de validez]<sup>22</sup>.*

69. Asimismo, en la sentencia 52-12-IN/19, este Organismo estableció que:

*[L]a ultra actividad de los efectos de una norma derogada se dan cuando por ejemplo, una disposición transitoria indica que esta disposición seguirá aplicando los procesos iniciados durante su intervalo de subsunción<sup>23</sup>.*

70. Al respecto, esta Corte considera que este no es el caso de la norma impugnada, pues con la entrada en vigencia de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el Retorno de Administración de Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, de 6 de octubre de 2021, se eliminaron las condiciones para el mantenimiento de la administración privada de los FCPC y se estableció en esta nueva que los fondos “*serán administrados por los partícipes, a través de un proceso de elección*”<sup>24</sup>. Así, no se evidencia que las condiciones de la norma impugnada se apliquen a casos presentes.

71. Por lo tanto, este Organismo no verifica que el contenido de la norma impugnada se encuentre reproducido en los mismos términos dentro de la Ley Reformatoria o que cause efectos ultractivos, por lo que no cabe pronunciarse sobre dicho cargo. Sin embargo, si el

---

<sup>22</sup> *Id.*

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 52-12-IN/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 22.

<sup>24</sup> *Vid.* Artículo 2 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el Retorno de Administración de Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, de 6 de octubre de 2021.

accionante considera que, la Ley Reformatoria es incompatible con la CRE, se le recuerda que la ley ha previsto mecanismos legales para tramitar este tipo de reclamos.

72. Finalmente, se recuerda que la Ley Reformatoria dispone la obligación de que: *“La nueva administración, por decisión del órgano de administración de cada Fondo, contratará una auditoría externa para que audite el periodo de administración del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en un término no mayor a cuarenta y cinco (45) días desde que asume sus funciones. Los resultados de la auditoría serán puestos en conocimiento de la Asamblea General en un plazo de sesenta (60) días para **establecer las acciones que en Derecho correspondan**”* (énfasis añadido). Por lo que, en caso de existir irregularidades durante el periodo de administración del BIESS, se prevén las referidas auditorías y la posibilidad de que se tomen las medidas legales que se consideren pertinentes. De tal forma que las instituciones públicas o afectados por irregularidades ocurridas durante la vigencia de la norma impugnada podrán iniciar investigaciones o denunciar estos hechos ante las autoridades competentes. Por lo mismo, esta decisión no obsta a que se lleven a cabo los procesos administrativos o judiciales correspondientes por actuaciones del BIESS durante la vigencia de la norma impugnada.

## VI. 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:

- a. **Rechazar** la acción pública de inconstitucionalidad N°. **3-15-IN** respecto de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados promulgada en el Suplemento del Registro Oficial N°. 379 de 20 de noviembre de 2014.
- b. Notifíquese, publíquese y archívese.


LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2022.02.04  
13:11:04 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**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 Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes; dos votos en contra de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI



Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 3-15-IN/22****VOTO SALVADO****Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín**

1. En relación con la sentencia No. 3-15-IN/22 expresamos nuestro respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por quienes votaron a favor de esta decisión. Sin embargo, nos permitimos disentir con el voto de mayoría<sup>1</sup>, respecto al análisis realizado en dicha sentencia en la que la Corte niega la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el gerente y representante legal del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador –FCPC– en contra de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 379 de 20 de noviembre de 2014.
2. En definitiva, en el fallo se concluye que la ley impugnada, al haber sido derogada tácitamente, no tiene la potencialidad de producir efectos ultractivos. El razonamiento de los jueces de mayoría sostiene:

*“(...) cuando se realice este control de normas derogadas es necesario verificar si la norma que se alega como inconstitucional genera efectos para casos presentes o futuros de forma específica. Al respecto, tomando en consideración los antecedentes de esta acción, así como, a través de una evaluación de la información aportada por el ente de control de los FCPC, i.e. Superintendencia de Bancos, esta Corte no identifica que la norma impugnada pueda tener efectos presentes o pueda producir efectos en el futuro, en función de que las disposiciones de la Ley Reformatoria determinan que actualmente serán los propios FCPC quienes determinen su propia administración, independientemente de su calidad o de los aportes estatales o privados que hayan recibido. Por lo mismo, no se puede discutir la constitucionalidad de la norma impugnada, al no configurarse los supuestos que permitan realizar el examen de constitucionalidad abstracto de una norma derogada. Por lo indicado, toda vez que los argumentos esgrimidos por el accionante versaban sobre las condiciones bajo las cuales los FCPC, que han recibido aportes estatales, pasen a ser administrados por el BIESS y que estas disposiciones han sido tácitamente derogadas y no surten efectos en el presente ni futuro, esta Corte se ve impedida de realizar un control abstracto de constitucionalidad en el presente caso. (...) con la entrada en vigencia de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el*

---

<sup>1</sup> Mediante memorando No. TEMP-CC-JCC-2022-12 de 18 de enero de 2022, la jueza constitucional Carmen Corral Ponce presentó formalmente su excusa para participar en la deliberación y resolución de este caso, por cuanto: “(...) buena parte de [su] trayectoria profesional está vinculada a la temática de la seguridad social, por lo que, en su momento, en foros y medios de comunicación, [emitió] opiniones técnicas y también personales, relacionados a la ley en cuestión”. En sesión de 19 de enero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional negó la solicitud de excusa, por no ajustarse a ninguna de las causales previstas en el artículo 175 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

*Retorno de Administración de Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, de 6 de octubre de 2021, se eliminaron las condiciones para el mantenimiento de la administración privada de los FCPC y se estableció en esta nueva que los fondos “serán administrados por los partícipes, a través de un proceso de elección”. Así, no se evidencia que las condiciones de la norma impugnada se apliquen a casos presentes”.*

3. Así, el fundamento del fallo se centra en que los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, conforme a la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el Retorno de Administración de Fondos Complementarios, publicada en el cuarto suplemento del Registro Oficial No. 553 de 6 de octubre de 2021, pueden determinar su propia administración, independientemente de su calidad o de los aportes estatales o privados que hayan recibido, pues se estableció que los Fondos podrán ser administrados por los partícipes, a través de un proceso de elección, es decir, podrán volver a la administración propia y salir del BIESS.
4. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el número 8 del artículo 76 establece que: "*Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad*"; es decir, dicho artículo recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado<sup>2</sup>.
5. En su libelo, el accionante realiza argumentaciones adicionales a las atinentes a la administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados. Verbigracia, al referirse a la contradicción de la ley impugnada con el derecho a la propiedad, manifiesta:

*“El Art. 1 de la Ley impugnada en esta demanda ciñe el derecho a la propiedad que le asiste a los miembros del Fondo, toda vez que se pretende restituir al Patrimonio Público, sumas monetarias que hace años pasaron del Erario Público al privado (...) En este sentido si valoramos cómo se conformaban las cuentas individuales hasta la expedición de los Decretos Ejecutivos 1408 (sic) y 1493 publicados en los Registros Oficiales de fecha 7 de noviembre de 2008 y 5131 (sic) de 7 de enero de 2009, en los cuales se prohibió cualquier egreso del Presupuesto General del Estado a los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados; tenemos que las cuentas individuales estaban conformadas por los aportes individuales y los aportes patronales, estos últimos pasaban directamente del dominio público (Propiedad Pública, del Estado) al dominio privado (Derecho Privado) o sea automáticamente con la transferencia de valores a favor del partícipe, estos aportes dejan de ser propiedad pública y*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 15-18-IN/19, párrafo 48.



*pasan a ser de propiedad privada del partícipe. Valorando que es atributo indisoluble del derecho de propiedad el uso, abuso y disfrute de la misma pues el dominio implica la administración de lo que es propio por su titular y no admite intervención o perturbación no consentida de terceros (en este caso el Estado Ecuatoriano representado por el BIESS), pues en este caso se convierte en un acto lesivo al derecho de propiedad. (...) Esta disposición atenta contra el Derecho Constitucional a la propiedad privada y a la prohibición expresa de no confiscación, prevista en el Art. 323 Constitucional, puesto que dispone una valoración y liquidación, sin determinar si dicha valoración es con fines de expropiación o no, es decir, pecando de ingenuos estaríamos frente a un "valorar por valorar". Pero, actuando con otra visión del problema, podemos notar que se deja una gran puerta abierta a la arbitrariedad de las autoridades políticas, que por su propio origen la tendencia es a optar por procedimientos demagógicos, no, precisamente, para construir al futuro, cuando el derecho de propiedad privada está consagrado y protegido por la misma Constitución de la República del Ecuador en su Art. 323, es decir, este arrebato de la administración, es un exceso del uso del poder del estado, a través del legislador (...)"*

#### 6. Asimismo, señala el accionante:

*“El artículo 220 inciso b) de la Ley de Seguridad Social, tal como quedó reformado por la Ley objeto de impugnación en esta demanda, establece: "Garantizar que los recursos asignados a las cuentas individuales pueden ser restituidos a los partícipes en cualquier momento". Las corporaciones organizadas en los Fondos Previsionales Cerrados, clasifica como una forma de contrato de seguro, el que como todos los de su naturaleza requieren de un hecho futuro y cierto para que se pueda ejecutar; en este caso la cesantía del partícipe, sin embargo el mentado inciso desvirtúa la naturaleza de la relación contractual signada entre los partícipes y el Fondo al pretender que los Fondos que se mantengan bajo administración privada, se obliguen a restituir los recursos asignados a las cuentas individuales a los partícipes en cualquier momento. Lo que es inviable desde el punto de vista legal, operativo y económico, pues cada partícipe al formar parte del Fondo, aceptó nuestro Estatuto aprobado por la SBS con ello su acuerdo de que los ingresos del fondo fueran capitalizados y en consecuencia este dinero no está estático e inamovible esperando que los aportantes soliciten su devolución; todo lo contrario, se encuentra invertido (con el riesgo que esto supone, mayor o menor rentabilidad) generando rendimientos y por tanto solo se puede reintegrar a sus beneficiarios bajo una política de previsibilidad y una vez cumplida la condición pactada en el contrato que no es más que la cesantía del partícipe. Este acápite se contraponen con lo establecido en la propia ley en el agregado artículo 4a, segundo párrafo, el que establece que: "El Banco del instituto Ecuatoriano de Seguridad Social procederá al pago de las prestaciones de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, con inclusión de las correspondientes a jubilación o cesantía, cuando se cumplan las condiciones previstas para acceder a las mismas, constantes en la Ley de Seguridad Social y la normativa vigente." Esto evidencia una vez más que la Ley combatida atenta contra el principio constitucional de igualdad, establecido en el artículo 66.4 de la Constitución, pues da un tratamiento que podríamos clasificar de normal y coherente a las prestaciones que concede el IESS,*

*condicionadas estas al cumplimiento de las condiciones previstas para acceder a las mismas, conforme a la naturaleza de la relación jurídica contractual establecida entre los partícipes y el Fondo. Sin embargo, inexplicable y paradójicamente en el caso de los Fondos que mantengan la administración privada; los obliga a restituir los recursos de los partícipes en cualquier momento, sin tener en cuenta el obligatorio cumplimiento de la condición intrínseca en la naturaleza del contrato concertado entre las partes que es la cesantía del partícipe”.*

7. Menciona también que:

*“El aporte patronal a los Fondos se realizaba con el objetivo de engrosar, junto con el aporte individual, las cuentas individuales de los partícipes y este dinero permitía ser invertido para capitalizarlo; sin embargo, mientras se entregó el mismo a los Fondos; nunca se pre-condicionó a un por ciento de rendimiento determinado, solo se exigía que rindiera y en efecto esto sucedió pero nunca a la tasa activa referencia determinada por el Banco Central del Ecuador para cada año como hoy ambiciosamente inserta el legislador. Cumplir con esta cláusula por parte de los Fondos que continúen en el camino de la administración privada; sería un acto de auto extinción pues para suplir la diferencia entre los intereses realmente percibidos y los exigidos a una tasa considerablemente más elevada, tendrían que comprometer parte de los aportes personales de los partícipes, los que se verían doblemente afectados al haber sido privados de los aportes patronales y encima de eso ver cómo le cercenan parte de sus aportes individuales. Por su parte el inciso anteriormente invocado es contradictorio con lo establecido en párrafo dos de la Disposición General Segunda, la que establece: "Los valores constantes en las cuentas individuales antes señaladas, son de propiedad de los partícipes de conformidad con los montos que determinen las auditorías." Este párrafo es claro al reconocer que los valores de las cuentas individuales son propiedad de los partícipes y entonces surge la interrogante: Si la propia norma reconoce la propiedad privada sobre las cuentas individuales de los partícipes y éstas a su vez se conformaban hasta enero del 2009, por los aportes personales, patronales y los rendimientos de ambos: ¿Cómo es posible que se pretenda obligar a los Fondos a reintegrar al Estado los aportes patronales y "sus intereses" cuando en buen derecho, estos son propiedad de los partícipes al haber salido del dominio público? ¿Puede una norma contener disposiciones diametralmente contrapuestas en función de uno y otro interés?”.*

8. Como se puede apreciar en las citas, el accionante hace referencia en su demanda a varios aspectos de la ley impugnada que, a su criterio, irían en contra de los derechos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados y por ende de sus partícipes. Se evidencia que advirtió en su momento las consecuencias patrimoniales que podría tener la ley acusada como inconstitucional.
9. En tal sentido, la Corte debía analizar si se dieron tales contradicciones de la ley impugnada con la Constitución, y, sobre todo, si los efectos de esas normas han repercutido en los Fondos y en los partícipes hasta la actualidad, tomando en cuenta además que no existió una derogatoria expresa de la mencionada ley. De

hecho, el accionante en un escrito presentado el 17 de diciembre de 2021, asevera: *“La ley impugnada provocó grandes pérdidas de recursos a los Fondos Complementarios y grave daños materiales e inmateriales a sus administradores. Durante la administración por parte del BIESS no existió ninguna participación en los controles internos y externos de los Partícipes. En efecto muchos de los partícipes se desafiliaron por la falta de legitimidad de la administración y en estas circunstancias, una organización con un patrimonio formado por más de 4.000 personas no puede resolverse con la decisión de unas 400 personas como condiciona la ley impuesta por las mayorías de la Asamblea”*.

10. Consideramos que el descarte de efectos ultractivos de una ley derogada de manera tácita amerita mucho más que una mera contrastación literal de textos normativos (efectuada en el párrafo 51 de la sentencia que nos ocupa). De ahí que, el análisis de la sentencia de mayoría, al enfocarse únicamente en cuestiones relacionadas a la administración orgánica de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, prescinde de un indispensable examen de los otros argumentos que alertaron sobre graves afectaciones a la Norma Suprema que debían verificarse si se dieron y si perviven hasta la actualidad.

11. Por otro lado, la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 379 de 20 de noviembre de 2014 se expidió bajo la consideración de que el artículo 372 inciso segundo de la Constitución no limita al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) a la administración de los fondos de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), permitiendo que la misma se extienda a todos aquellos de naturaleza pública. Esta disposición constitucional dispone que:

*“Los fondos provisionales (sic) públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente”<sup>3</sup>.*

12. No obstante, la Ley del BIESS promulgada en el Suplemento del Registro Oficial 587 de 11 de mayo de 2009 en el artículo 2 determinaba únicamente *“la administración de los fondos previsionales públicos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”*, por lo que debía analizarse si la indicada reforma a esta ley, que como se indica fue promulgada el 20 de noviembre de 2014, invadía una competencia privativa de la Corte Constitucional, como es la de interpretar la Constitución, conforme al artículo 436 número 1 de la Norma Suprema, cuando el Legislador establece un sentido a la disposición contenida en el antedicho artículo 372 inciso segundo de la Carta Constitucional.

---

<sup>3</sup> El accionante cita el artículo 372 de la Constitución en la página 16 de su demanda.

13. El accionante al respecto menciona sobre el artículo 372 de la Constitución: *“Este artículo es citado como parte de los considerandos de la Ley atacada a través de esta acción de inconstitucionalidad, como si ésta diera algún mínimo de constitucionalidad a su expedición, cuando esta misma disposición restringe la posibilidad de publicar a los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, puesto que habilita al IESS, a través de su Banco para administrar aquellos fondos públicos NO los privados como es el caso de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados creados al amparo del Derecho Civil Privado”*, alegación que no es analizada en la sentencia de mayoría.
14. En adición, en el trámite parlamentario que también es cuestionado por el accionante cuando señala: *“En el análisis cronológico de los debates del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se aprecia que mediante memorando SAN-2014-1823, de fecha 17 de julio de 2014, suscrito por la Secretaria General de la Asamblea Nacional, se notificó a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, que califica y remite el Proyecto de Ley del Fondo de Cesantía del Magisterio Nacional. Posteriormente el 31 de julio de 2014 en sesión 287 del Pleno de la Asamblea Nacional, se presentó y aprobó el informe para el primer debate, pero del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, o sea con un cambio en la denominación, sin ser previa y adecuadamente socializado con los partícipes del resto de los fondos existentes”*, se desprende la siguiente información que no es objeto del tratamiento técnico-jurídico pertinente.
15. La Comisión de los Derechos de los Trabajadores y de la Seguridad Social de la Asamblea Nacional en el Informe para Primer Debate hace referencia a que la Intendencia Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos habría informado que los anteriores fondos de cesantía o fondos de pensiones constituidos en las entidades públicas que pasaron a establecerse como fondos complementarios previsionales cerrados, mediante una administración propia de los partícipes por medio de cuentas individuales, tendrían naturaleza pública, dado que alrededor del 85% de estos fondos habrían contado con aporte patronal estatal, el mismo que fue eliminado.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Oficio No. CEPDTSS-1087-2014 de 28 de julio de 2014, p. 17. Disponible en: <https://cupdf.com/document/informe-para-primer-debate-del-proyecto-de-ley-reformatoria-a-la-ley-de-seguridad-social-y-a-la-ley-del-banco-del-instituto-ecuadoriano-de-seguridad-social-para-la-administracion-de-los-fondos-complementarios-previsionales-cerrado.html>

*“Adicionalmente de conformidad a lo señalado por la Superintendencia de Bancos y Seguros, por intermedio de la economista Rosa María Herbozo, Intendenta Nacional de Seguridad Social, durante su comparecencia a en la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, a inicios de la década de los años noventa, se constituyeron asociaciones denominadas cajas de ahorro previsional buscando mejorar la condiciones que el seguro general obligatorio brindada en las prestaciones de cesantía y jubilación.*

*Aproximadamente el 85% de los fondos complementarios previsionales cerrados (FCPCs) se constituyen con el apoyo de las entidades patronales del sector público, y a más del aporte patronal, el empleado o*

16. La indicada información no consta que haya sido contrastada de manera actuarial ni contable, cuando de por medio se encontraban recursos de esencia previsional que no podrían afectarse de manera intempestiva, tanto más si se alegaba que los FCPC son de naturaleza privada, mas no pública, como afirma el accionante al indicar que:

*“ El Estatuto del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador- FCPC, como su denominación lo dice tiene el carácter de PRIVADO, así lo determinó el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sesión de 16 de Diciembre de 1.998 (Art. 1), definido como una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, con capacidad legal, y le rigen la Constitución, la Ley de Seguridad Social, La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, el Código Civil, disposiciones emanadas de la Superintendencia de Bancos y el Estatuto (Art. 5). FONCEJU FCPC, en el Inc. 2do. Art. 3 del Estatuto establece como objetivo fundamental la cesantía, la misma que es parte del Seguro General Obligatorio, previsto como derecho irrenunciable e imprescriptible de los trabajadores y su familia en armonía con el Art. 3 Lit. e) de la Ley de Seguridad Social. Siendo indiscutible la necesidad de incrementar el fondo con el rendimiento de las inversiones realizadas, entre otras por los servicios de préstamos de consumo, prendarios e hipotecarios”.*

17. La súbita supresión del aporte estatal a los FCPC dados por los Decretos Ejecutivos 1406 de 24 de octubre de 2008 (R.O. 462 de 07 de noviembre de 2008) y 1493 de 19 de diciembre de 2008 (R.O. 501 de 07 de enero de 2009)<sup>5</sup>, respectivamente, como normas conexas a la ley impugnada también debían ser examinados por la sentencia de mayoría, estableciendo si estos fondos complementarios previsionales cerrados que venían siendo administrados por sus propias directivas en efecto contaban con aporte estatal y habrían actuado con discrecionalidad, de tal forma que se justifique el rol controlador y regulador del Estado en materia de seguridad social<sup>6</sup>, para que pasen de ser administrados por directivas propias a ser gestionados por el BIESS como entidad financiera pública; y, examinar si los efectos de esta intervención perduran hasta la actualidad, sin perjuicio de la derogatoria tácita de la norma legal impugnada.

18. La demanda al respecto contiene la siguiente petición: *“Dentro de los principios*

---

*trabajador aportaba un porcentaje que se determinaba en base a uno de los componentes de la remuneración.*

*A partir de enero de 2009, mediante decretos ejecutivos se suprime el aporte patronal y en muchos de los fondos se procede a incrementar la aportación personal (ahora en base de la remuneración mensual unificada-RMU) y en algunos casos comenzó la migración del sistema de beneficio definido (aplicación de fórmula) por uno de cuentas individuales, lo cual se convierte en obligatorio a partir de la expedición de la resolución SBS-2014-504”.*

<sup>5</sup> Estos decretos ejecutivos son citados por el accionante en la página 14 de su demanda como: *“Decretos Ejecutivos 1408 (sic) y 1493 publicados en los Registros Oficiales de fecha 7 de noviembre de 2008 y 5131 (sic) de 7 de enero de 2009”.*

<sup>6</sup> El artículo 368 parte final de la Constitución determina: *“El Estado normará, regulará, y controlará las actividades relacionadas a la seguridad social”.*



*y reglas generales dispuestas para el control abstracto de constitucionalidad, regulados en el artículo 76 de dicha norma, refiere el apartado 1 el Control integral. Partiendo de este principio los juzgadores tendrán en sus manos la posibilidad de cotejar y comprobar la Ley Reformatoria señalada como inconstitucional, con todas las normas constitucionales vigentes, incluyendo las posibles no invocadas por esta parte. Finalmente adoptarán la decisión apropiada en función de preservar los derechos y garantías demandados”.*

19. De tal manera que la sentencia de mayoría debía dilucidar si efectivamente el BIESS al amparo del art. 372 de la CRE estaba en capacidad de asumir la administración de fondos privados o si la ley impugnada no transgredió dicha disposición constitucional.
20. Los accionantes acusan que el paso de administración de los partícipes al BIESS causaron repercusiones perniciosas en dichos fondos producto de la ley impugnada, lo que ameritaba un análisis profundo de los argumentos, y no un descarte alegando falta de efectos ultractivos.
21. En tal medida, al no estar de acuerdo con la forma en cómo se abordó el análisis de los argumentos de la demanda, dado que de su sola mención se evidencia que podrían existir efectos ultractivos de la ley impugnada, consideramos que la Corte debió realizar un análisis de fondo de todos y cada uno de los argumentos planteados en la misma y, por lo tanto, disintimos respetuosamente de la decisión de mayoría.

CARMEN  
FAVIOLA  
CORRAL PONCE

Firmado digitalmente  
por CARMEN FAVIOLA  
CORRAL PONCE  
Fecha: 2022.02.04  
13:53:47 -05'00'

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

DANIELA  
SALAZAR MARIN

Digitally signed by DANIELA  
SALAZAR MARIN  
Date: 2022.02.04 15:35:00  
-05'00'

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, en la causa 3-15-IN, fue presentado en Secretaría General el 03 de febrero de 2022, mediante correo electrónico a las 17:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente por  
AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**CASO Nro.- 0003-15-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia y el voto salvado conjunto que antecede fue suscrito el día viernes cuatro de febrero de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**El Registro Oficial pone en conocimiento de las instituciones públicas, privadas y de la ciudadanía en general , su nuevo registro MARCA DE PRODUCTO.**

Servicio Nacional de  
Derechos Intellectuales

SENADI\_2022\_TI\_2257  
1 / 1

**Dirección Nacional de Propiedad Industrial**

En cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución No. SENADI\_2021\_RS\_13648 de 24 de noviembre de 2021, se procede a OTORGAR el título que acredita el registro MARCA DE PRODUCTO, trámite número SENADI-2020-63488, del 23 de abril de 2021

DENOMINACIÓN: REGISTRO OFICIAL ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR + LOGOTIPO

**PRODUCTOS O SERVICIOS QUE PROTEGE:**

Publicaciones, publicaciones impresas, publicaciones periódicas, revistas [publicaciones periódicas]. Publicaciones, publicaciones impresas, publicaciones periódicas, revistas (publicaciones periódicas). Clase Internacional 16.

DESCRIPCIÓN: Igual a la etiqueta adjunta, con todas las reservas que sobre ella se hacen.

VENCIMIENTO: 24 de noviembre de 2031

TITULAR: CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DOMICILIO: José Tamayo E10 25

REPRESENTANTE: Salgado Pesantes Luis Hernán Bolívar

**REGISTRO OFICIAL**  
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Quito, 4 de marzo de 2022

***Documento firmado electrónicamente***

Judith Viviana Hidrobo Sabando  
EXPERTA PRINCIPAL EN SIGNOS DISTINTIVOS

ACC



Firmado electrónicamente por:  
**JUDITH VIVIANA  
HIDROBO SABANDO**



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

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

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.