

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

CASO 29-21-IN

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

SENTENCIA 29-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional declara la constitucionalidad condicionada de la frase “cualquiera sea su origen” del último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo, debido a que el artículo 147 numerales 5 y 6 de la Constitución no autorizan al presidente de la República a suprimir los órganos entidades creadas por la Constitución. La Corte desestima la inconstitucionalidad respecto del Decreto Ejecutivo 1039 de 08 de mayo de 2020, por cuanto el mismo ha sido derogado, no se verifican efectos ultractivos y no se ha configurado unidad normativa de la disposición impugnada.

1. Antecedentes procesales

1. El 29 de abril de 2021, Manuel Eduardo Sarmiento Torres y otros (“**accionantes**”)¹ presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo, en contra del Decreto Ejecutivo 1039 de 08 de mayo de 2020 (“**decreto ejecutivo 1039**”) expedido por el Presidente de la República Lenin Moreno Garcés, publicado en el Registro Oficial Suplemento 209 de 22 de mayo de 2020, y del último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo, publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento 31 de 07 de julio de 2017.
2. El 24 de junio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite la acción, negó la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada,

¹ La demanda fue presentada por: Manuel Eduardo Sarmiento Torres, miembro del Grupo de investigación: Observatorio de Políticas y Economía de la Cultura; Maritza Daniela Ribadeneira Alvarado, miembro de la Colectiva Mujeres Acción; Juan Sebastián Cordero Espinosa, Pavel Álvaro Quevedo Ullauri, Ana Cristina Barragán Carrión, Javier Andrés Andrade Morales, María Fernanda Restrepo Arismendi, Juan Martín Cueva Armijos, miembros de la Asociación de Directores y Guionistas de Cine Independiente del Ecuador; Juan Martín Cueva, Daniel Yépez Brito, Marcela Carolina Camacho Pardo, miembros de la Asociación de Documentalistas del Ecuador; Jenny Patricia Yallico Yumbay, en representación de la Asociación de Creadores del Cine y Audiovisual de Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Montubios, Afroecuatorianos y del AbyaYala; Ami Tabita Penagos Herrera, en representación de la Asociación Ecuatoriana de Técnicos Cinematográficos; Esteban Patricio Coloma Gudiño, en representación de la Cooperativa Audiovisual COOPDOCS; Ernesto Xavier Landín Benítez, Karina Elizabeth Villavicencio Moncayo, en representación de la Corporación Cultural GALA, y Pablo José Mogrovejo Jaramillo por sus propios derechos.

² La Sala de Admisión estuvo conformada por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, y el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

y dispuso a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.

3. La Asamblea Nacional remitió su informe el 29 de julio de 2021, y la Presidencia de la República lo hizo el 21 de septiembre de 2021. No se evidencia en el expediente que la Procuraduría General del Estado haya remitido informe alguno.
4. El 06 de abril de 2023, los accionantes presentaron un escrito solicitando la priorización del caso.
5. El 17 de febrero de 2022, debido a la renovación parcial de la Corte, se realizó el sorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Joel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 16 de octubre de 2024 y dispuso a la Presidencia de la República que presente un informe sobre el estado de vigencia del decreto ejecutivo 1039. El 25 de octubre de 2024, mediante oficio s/n suscrito por el secretario general jurídico (e) de la Presidencia de la República, se remitió la información solicitada.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, número 2 de la Constitución de la República (“CRE”) y el artículo 75, número 1 letra d, 76 número 8, y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposiciones impugnadas

7. Los accionantes identifican como normas impugnadas las siguientes:

7.1. Decreto Ejecutivo 1039

Art. 1.- Fusiónese el Instituto de Fomento de las Artes. Innovación y Creatividad, y el Instituto de Cine y Creación Audiovisual, en una sola entidad denominada “Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación”, adscrita al Ministerio de Cultura y Patrimonio.

Art. 2.- Una vez concluido el proceso de fusión, todas las competencias, atribuciones, funciones, programas, proyectos, representaciones y delegaciones constantes en leyes, decretos, reglamentos y demás normativa vigente que le correspondían al Instituto de Fomento de las Artes, Innovación y Creatividad y al Instituto de Cine y Creación Audiovisual, serán asumidas por el Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación.

Art. 3.- Una vez concluido el proceso de fusión, el Director Ejecutivo del Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación, será designado por el Ministro de Cultura y Patrimonio, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Cultura.

7.2. Código Orgánico Administrativo

Art. 45, último inciso.- [...] En ejercicio de la potestad de organización, la o el Presidente de la República puede crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo en el que se determinará su adscripción o dependencia.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 De la parte accionante, en contra del Decreto Ejecutivo 1039

8. Los accionantes señalan que los artículos 424 y 425 de la CRE prevén el orden jerárquico de las normas, y en atención al principio de supremacía constitucional, una norma de rango inferior no puede modificar una norma jerárquicamente superior. Aducen que, en el caso, el decreto ejecutivo 1039 contraviene el principio constitucional de jerarquía normativa porque implícitamente deroga y reforma trece artículos de la Ley Orgánica de Cultura (“**LOC**”) que regulan las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Cultura, y, en particular, el Subsistema de las artes e innovación.³ Adicionan que la reforma de leyes orgánicas está conminada a la Asamblea Nacional, con el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 133 de la CRE, y no al presidente de la República a través de decretos, quien se ha extralimitado en sus funciones con la emisión del decreto impugnado.
9. Alegan que la disposición transitoria primera numeral 5 de la CRE dispone que el legislador regule los derechos culturales establecidos en los artículos 21 a 25 de la norma suprema [cultura y ciencia], y que la LOC es la ley que norma el ejercicio de estos derechos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Cultura. De ello que la reforma de la LOC a través de un decreto ejecutivo elude el principio constitucional de reserva de ley, que en sí mismo constituye una garantía del ejercicio de los derechos, y excluye el procedimiento legislativo para la reforma de las leyes orgánicas.
10. En la misma línea, señalan que de conformidad con el artículo 147.13 de la CRE, el presidente tiene la atribución de expedir normativa que no contravenga ni altere el contenido de las leyes, pero que el decreto ejecutivo 1039 colisiona con la LOC porque elimina instituciones que fueron creadas por el legislador, configurándose una contravención a la atribución descrita y al principio de jerarquía normativa.

³ Los artículos de la LOC que habrían sido reformados, a decir de los accionantes, son: 24.2.a, 24.2.b, 110, 112, 123, 124, 125, 127, 129, 132, 133, 135 y 137.

11. Manifiestan que la fusión del Instituto de fomento de las artes, innovación y creativities (“**IFAIC**”) y del Instituto de cine y creación audiovisual (“**ICCA**”) en el Instituto de fomento a la creatividad y la innovación (“**IFCI**”) constituye una regresión de los derechos culturales y de la libertad de expresión a través del cine y el audiovisual, porque estas eran las instituciones que, de alguna manera, promovían “las escasas posibilidades que tienen los países en vías de desarrollo de aprovechar sus ventajas”, en los términos previstos por la Conferencia Intergubernamental sobre aspectos institucionales, administrativos y financieros de las políticas culturales de la UNESCO.
12. Afirman que el decreto ejecutivo 1039 no contiene una debida motivación, porque la decisión de fusionar el IFAIC y el ICCA no está soportada en ningún análisis técnico de los resultados de la gestión de estas entidades, o algún instrumento que determine que no generan aporte significativo al cumplimiento de su misión. Adicionan que la fusión de las entidades especializadas sin una adecuada previsión técnica tornó problemática la gestión del sector regentado por el Ministerio de Cultura, lo que se evidencia de las cartas de renuncia de varios de sus funcionarios que denotan el caos institucional.

4.2 De la Presidencia de la República, sobre el Decreto Ejecutivo 1039

13. Con escrito de 21 de septiembre de 2021, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República señala que la expedición del decreto ejecutivo 1039 que dispuso la fusión del IFAIC y el ICCA se realizó al amparo de los artículos 147.6 de la CRE y del 45 del Código Orgánico Administrativo (“**COA**”). Alega que la CRE dota al presidente de la atribución de crear, modificar y suprimir entidades e instancias de coordinación, y que el COA habilita el medio por el cual puede ser organizada la administración pública central.
14. Señala que el decreto ejecutivo 1039 previene que las competencias y atribuciones que ejercían las instituciones fusionadas persisten en el nuevo instituto, y que los artículos de la LOC que regulaban al IFAIC y el ICCA son aplicables al IFCI, por lo que no existe ninguna reforma a la LOC por medio del decreto ejecutivo. Finalmente solicita que la demanda sea desechada al no existir violación a norma constitucional alguna, y exhorta a la Corte la aplicación del principio *in dubio pro legislatore*.
15. En el escrito de 25 de octubre de 2024, el secretario general jurídico (e) de la Presidencia de la República señaló que “a la presente fecha el Decreto Ejecutivo Nro. 1039 se encuentra derogado, por efecto de la emisión del Decreto Ejecutivo 812 de 05

de junio de 2023 y su reforma con Decreto Ejecutivo Nro. 951”, y que se ha retomado la institucionalidad establecida en los artículos 123 y 132 de la LOC.

4.3 De la parte accionante, en contra del último inciso del artículo 45 del COA

16. En su demanda, los accionantes señalan que el origen de las instituciones que conforman la administración pública central⁴ está en la CRE, en leyes o decretos ejecutivos, y que el último inciso del artículo 45 del COA habilita al presidente a modificar o extinguir a estas entidades “cualquiera sea su origen”, es decir, que podría intervenir en instituciones creadas por el legislador o el constituyente, lo que contraviene el principio de jerarquía normativa y las atribuciones contenidas en el artículo 147 de la CRE.
17. Afirman que la norma impugnada permite que el presidente reforme leyes, e incluso la CRE, únicamente con la emisión de un decreto ejecutivo emitido al amparo de la competencia para regentar la administración pública, contraviniendo los procedimientos previstos en la norma suprema para reformar las normas jerárquicamente superiores.

4.4 De la Asamblea Nacional, sobre el último inciso del artículo 45 del COA

18. En escrito de 29 de julio de 2021, el procurador judicial de la ex presidenta de la Asamblea Nacional, Guadalupe Llori Abarca, señaló que los artículos 118 a 140 de la CRE regulan la competencia y el procedimiento para emitir o reformar normas legales, y que únicamente la Asamblea Nacional tiene la competencia de legislar; en tanto que el último inciso del artículo 45 del COA desarrolla la atribución del presidente de la República para organizar y dirigir la administración pública central, prevista en el artículo 147 de la Norma Suprema, de lo que se desprende que la disposición impugnada en ningún momento le dota al presidente de la competencia de reformar leyes, ni vulnera el principio de reserva de ley.
19. Finaliza señalando que “no existe inobservancia de la norma reglada para el procedimiento de creación de ninguna disposición contenida en la impugnada ley, debido a que se ha cumplido con todo el proceso de construcción normativa, observando las disposiciones constitucionales y normativas aplicables”, por lo que solicita que la Corte considere los principios de control integral, interpretación

⁴ De conformidad con el artículo 2 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva –ERJAFE–, la administración pública central se constituye por: la Presidencia y la Vicepresidencia de la República y los órganos dependientes o adscritos a ellas, y los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos.

sistemática, *in dubio pro legislatore*, interpretación teleológica, presunción de constitucionalidad, y que deseche la demanda.

4.5 De la Presidencia de la República, sobre el último inciso del artículo 45 del COA

20. En escrito de 25 de octubre de 2024, el secretario general jurídico (e) de la Presidencia de la República señaló que el artículo 141 de la CRE consagra al presidente de la República como jefe de Estado y responsable de la administración pública, y en tal calidad, está habilitado para dirigirla en forma desconcentrada, y expedir los decretos ejecutivos necesarios para su integración, organización, regulación y control, y, asimismo, para crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación que requiera para la buena marcha de la administración pública. Alega la necesidad de mantener el último inciso del artículo 45 del COA para garantizar el correcto funcionamiento y dirección de la administración pública regentada por el presidente de la República y solicita que se deseche la demanda.

5. Consideraciones previas

21. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de las normas infra constitucionales respecto de la Constitución. Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC, y en particular de los numerales 8 y 9, tratándose de una inconstitucionalidad alegada de normas derogadas y de unidad normativa. En consecuencia, la Corte Constitucional puede hacer control de constitucionalidad de normas derogadas cuando se verifiquen los siguientes supuestos: (a) unidad normativa,⁵ o (b) efectos ultractivos.⁶
22. En el caso concreto, este Organismo verifica que respecto a la alegada inconstitucionalidad del decreto ejecutivo 1039 que dispuso la fusión del Instituto de

⁵ CCE, sentencia 055-16-SIN-CC de 26 de octubre de 2016 en la que se establece que: “el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC prevé la presunción de configuración de unidad normativa, que se produce en tres supuestos: cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa”. También puede revisarse este concepto en la sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19.

⁶ Como ha señalado esta Corte, el artículo 76.8 de la LOGJCC “[...] 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”. Ver: Corte Constitucional, sentencia 15-18-IN/19, 02 de julio de 2019, párr. 48; sentencia 65-19-IN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 24; sentencia 13-20-IN/24, 21 de marzo de 2024, párr. 38.

Fomento de las Artes, Innovación y Creatividad, y el Instituto de Cine y Creación Audiovisual, en una sola entidad denominada "Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación" adscrita al Ministerio de Cultura y Patrimonio, el Decreto Ejecutivo 812 de 05 de julio de 2023, publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento 350 de 11 de julio de 2023 (“**decreto ejecutivo 812**”) lo derogó expresamente y dispuso que se retomara la institucionalidad prevista en los artículos 123 y 132 de la LOC.⁷ De lo dicho se desprende que la norma impugnada no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico. Este decreto fue reformado por el número 951 de 05 de julio de 2023, que amplió los plazos previstos en el decreto ejecutivo 812, y cambió la sede del IFAIC a la ciudad de Quito.

23. De la información remitida por la Presidencia de la República, se observa también que el contenido del decreto ejecutivo 1039 no ha sido reproducido en otra norma, y que más bien, a través del decreto ejecutivo 812 reformado por el 951, se ha restablecido la institucionalidad establecida en los artículos 123 y 132 de la LOC, con respecto al IFAIC y al ICCA. En consecuencia, no se configura el principio de unidad normativa.
24. Respecto a los efectos ultractivos, la Corte ha señalado que estos se configuran cuando los efectos jurídicos y abstractos que se desprenden de un enunciado normativo se presentan en un tiempo posterior a su intervalo de validez en el orden jurídico.⁸ Al respecto, la Corte observa que las seis disposiciones generales, y la segunda y tercera disposiciones transitorias del decreto ejecutivo 812 regulan el proceso de transición de las instituciones, y el normal desarrollo de los compromisos y obligaciones asumidos por el IFCI, entre estos los procesos administrativos, contractuales, judiciales y extrajudiciales, así como de los distintos servicios, programas, proyectos y procesos iniciados, y la situación de los servidores públicos con nombramiento o contrato. Por

⁷ LOC, artículo 123.- Créase el Instituto de Fomento de las Artes, Innovación y Creatividades, entidad pública encargada del fomento de las artes, la innovación y la creatividad, con personería jurídica propia y competencia nacional, adscrita al ente rector de la Cultura y el Patrimonio, con capacidad de gestión financiera y administrativa; artículo 132.- El Instituto de Cine y Creación Audiovisual es una entidad pública encargada del desarrollo del cine y la creación audiovisual, con personería jurídica propia y competencia nacional, adscrita al ente rector de la Cultura y el Patrimonio, con capacidad de gestión financiera y administrativa.

⁸ Respecto a los efectos ultractivos, la Corte Constitucional los ha definido de la siguiente manera: El escenario presentado por la ley de la materia es abordado por la teoría de la norma jurídica bajo la denominación de ultractividad (...) La ultractividad o ultraactividad 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. 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 del efecto es posterior al final del intervalo de validez] (CCE, sentencia 001-13-SIN-CC, caso 0037-10-IN, 28 de febrero de 2013, pág. 10; sentencia 004-14-SIN-CC, caso 0012-10-IN, 24 de septiembre de 2014, pág. 11; sentencia 3-15-IN/22, 27 de enero de 2022, párrs. 68 y 69.

lo expuesto, no se constata la existencia de efectos ultractivos que no estén previstos en las disposiciones que regulan la transición del IFCI al IFAIC y al ICCA.

25. Por lo expuesto, no procede que esta Corte realice un control abstracto de constitucionalidad del decreto ejecutivo 1039 actualmente derogado. En cuanto al último inciso del artículo 45 del COA, este se encuentra vigente, por lo que la Corte procederá a realizar el examen constitucional.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

26. La Corte Constitucional es competente para conocer la presente acción pública de inconstitucionalidad, al amparo del artículo 75 de la LOGJCC. El control abstracto de constitucionalidad se encuentra regulado por el artículo 74 de la LOGJCC, cuya finalidad es “[...] garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”.
27. En el caso concreto, los accionantes presentan cargos por el fondo en contra del último inciso del artículo 45 del COA, y de forma específica en contra de la expresión “cualquiera sea su origen”. Alegan que el artículo impugnado otorga atribuciones al presidente de la República para reformar a través de un decreto ejecutivo la institucionalidad creada por el legislador, e incluso por el constituyente, quebrantando el principio de jerarquía normativa y las atribuciones conferidas al presidente de la República, establecidas en el artículo 147 de la Norma Fundamental. De su parte, la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República afirman que el último inciso del artículo 45 del COA desarrolla la atribución del presidente de la República para organizar y dirigir la administración pública central prevista en el artículo 147 de la norma suprema exclusivamente, y que dicha norma legal no contiene ninguna habilitación para reformar la Constitución, que puede ser reformada a través de los artículos 441 y 442. Además, señala que dicha competencia podría afectar el artículo 133 del texto constitucional.
28. A la luz del cargo y descargo, esta Corte procederá a verificar si por el fondo, la norma impugnada es incompatible con los artículos 133, 441 y 442 de la Constitución, al permitir que las instituciones que conforman la administración pública central, creadas por ley o por la propia CRE, puedan ser suprimidas a través de un decreto ejecutivo, para lo cual se plantea el siguiente problema jurídico:

6.1.¿El inciso final del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo es incompatible con los artículos 133, 441 y 442 de la Constitución, por otorgar al

presidente de la República la atribución de suprimir o reformar instituciones que conforman la administración pública central creadas por ley o por la Constitución, a través de decretos ejecutivos?

29. En este apartado, la Corte declara la constitucionalidad condicionada del último inciso del artículo 45 del COA, con efectos erga omnes, en tanto se interprete que: “Cuando las entidades que conforman la administración pública central hayan sido creadas por la Constitución o la ley, la potestad de organización del Presidente de la República únicamente se aplicará para la reforma o modificación de la configuración interna, conforme a lo dispuesto en la norma que las creó, no siendo posible suprimirlas”, toda vez que los artículos 133, 441 y 442 de la Constitución no facultan al presidente de la República a suprimir instituciones creadas por la Constitución o la ley, a través de la emisión de un decreto ejecutivo.
30. Como punto de partida del análisis, es necesario señalar que los artículos 441 y 442 establecen que la reforma de la CRE se realiza a través de los procedimientos de enmienda y reforma parcial. Asimismo, el artículo 133 prevé que la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la CRE tienen reserva de ley orgánica.
31. De otra parte, el artículo 225 de la CRE establece, de forma amplia, las entidades que conforman el sector público, de las cuales, únicamente los organismos y dependencias de la Función Ejecutiva, y los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado están regentados por el presidente de la República, habida cuenta que las demás entidades corresponden a las otras cuatro funciones del Estado, o a los gobiernos autónomos descentralizados, cuya rectoría no corresponde al Ejecutivo.
32. En adición, el artículo 141 de la CRE, que se refiere a la organización de la Función Ejecutiva, señala que esta “está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”.
33. En el artículo 45 del COA, el legislador establece las entidades que conforman la administración pública central, de la siguiente manera:
1. La Presidencia y Vicepresidencia de la República
 2. Los ministerios de Estado
 3. Las entidades adscritas o dependientes

4. Las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central.
34. Finalmente, el artículo 2 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva prevé que esta función del Estado se encuentra conformada por la administración pública central y la administración pública institucional, siendo de interés dentro de esta acción pública de inconstitucionalidad de norma la primera, que, a decir del referido estatuto, está integrada por: a) La Presidencia y la Vicepresidencia de la República y los órganos dependientes o adscritos a ellas; y, b) Los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos.
35. Si bien en el ordenamiento jurídico no existe una definición explícita de la administración pública central, de las disposiciones mencionadas es posible entender que esta está constituida por aquella institucionalidad regentada por el presidente de la República, en el marco de las competencias de la Función Ejecutiva.
36. Ahora bien, los artículos que preceden configuran la administración pública central con entidades creadas por: (i) la Constitución, tales como la Presidencia y Vicepresidencia de la República; (ii) la ley, tal como ocurre en el presente caso con el IFAIC y el ICCA, mediante la LOC (artículos 123 y 132), adscritos al Ministerio de Cultura y Patrimonio; y (iii) los decretos ejecutivos, como es el caso del Ministerio de Cultura y Patrimonio, que fue creado mediante decreto ejecutivo 5 publicado en el Registro Oficial 22 de 14 de febrero de 2007, reformado por el decreto ejecutivo 1507 publicado en el Registro Oficial Suplemento 960 de 23 de mayo de 2013.
37. En el caso concreto, los cargos y descargos versan sobre la presunta incompatibilidad entre la norma impugnada, esto es, el último inciso del artículo 45 del COA que prescribe que el presidente de la República puede: “crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, **cualquiera sea su origen**, mediante decreto ejecutivo en el que se determinará su adscripción o dependencia” (énfasis añadido), y el artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE, que prevé entre las atribuciones del presidente de la República, las siguientes: (5) dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control, y (6) crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación, por habilitar al presidente de la República a reformar la ley y la Constitución a través de decretos ejecutivos.
38. A efecto de atender los cargos y descargos, es necesario: (i) identificar cuáles de estas atribuciones previstas en la norma impugnada han de ejercerse conforme al principio de paralelismo de las formas jurídicas, que previene que las cosas se deshacen como se hacen, y cuáles no, y (ii) considerar que la interpretación de las facultades previstas

en los numerales 5 y 6 del artículo 147 de la Constitución también debe ser congruente con el principio de jerarquía normativa, establecido en el artículo 425 de la CRE, reserva legal orgánica, establecido en el artículo 133, y reforma constitucional de los artículos 441 y 442. Dicho artículo, ubica a los decretos ejecutivos en un rango inferior a las leyes, orgánicas u ordinarias, y a la norma suprema.

39. En la sentencia 24-21-IN/24, en la que se analizó la presunta inconstitucionalidad del decreto ejecutivo por el cual se escindió el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Dr. Leopoldo Izquieta Pérez”, que fue creado mediante un decreto legislativo expedido por el Congreso Nacional el 25 de septiembre de 1941, la Corte señaló que:

Es importante destacar que si bien, en derecho las cosas se deshacen como se hacen, se precisa que el proceso de escisión estipulado en el decreto ejecutivo 1290, no extingue o elimina al Instituto Izquieta Pérez, sino únicamente divide y distribuye sus atribuciones; y, sin que esto constituya un análisis de constitucionalidad formal, **si es que estuviera eliminándose dicha institución, se requeriría de la emisión de la norma legal correspondiente**, por ende, dicha actuación está comprendida dentro de las facultades reglamentarias de la función ejecutiva (énfasis añadido).⁹

40. De la sentencia citada deviene que el referido principio atañe a la atribución de la supresión o extinción de instituciones; en tanto que la modificación o reforma de la organización de las instituciones está comprendida dentro de la competencia normativa, o de la potestad reglamentaria de la Función Ejecutiva. Este aserto es relevante a efecto de determinar el alcance material de la norma impugnada, y si este contraviene la Constitución.
41. Tratándose de la modificación o supresión de las entidades de la administración pública central creadas a través de **decreto ejecutivo**, no se identifica que exista contravención con los artículos 133, 441 y 442 de la CRE, por cuanto el principio de paralelismo de las formas jurídicas está resguardado, toda vez que sería a través de un instrumento jurídico de la misma jerarquía que el presidente de la República actuaría sobre estas instituciones.
42. En cuanto a la **supresión** de instituciones creadas por la **Constitución o la ley**, conforme al principio de paralelismo de las formas jurídicas antes mencionado, y a lo señalado en la sentencia referida en el párrafo 38 *supra*, esto sólo podría operar a través de un instrumento jurídico que goce de la misma jerarquía. En complemento, la supresión de instituciones cuyo origen provenga de la Constitución implicaría su reforma, inobservando para este efecto los procedimientos expresamente previstos en los artículos 441 y 442 de la Norma Fundamental.

⁹ CCE, sentencia 24-21-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 40.

43. Respecto a la **modificación de la configuración interna** de las entidades creadas por la **Constitución**, el artículo 133 de la CRE prevé que la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Norma Suprema está consignada a las leyes orgánicas, de ello que, en estos casos, el presidente de la República está limitado por las disposiciones legales. En cuanto a la **organización de las instituciones creadas por la ley**, el presidente de la República estaría habilitado a hacerlo en la medida que se salvaguarden las condiciones mínimas previstas en el instrumento jurídico que las creó, y su existencia.
44. En este sentido, las instituciones que conforman la administración pública central, cuya creación ha sido dispuesta a través de la ley o de la CRE, sólo podrían ser suprimidas por normas de la misma jerarquía, a efecto de resguardar los principios de separación de poderes y del paralelismo de las formas jurídicas, de lo que deriva que la atribución del presidente de la República prevista en el último inciso del artículo 45 del COA para extinguir entidades públicas, encuentra un límite cuando se tratan de instituciones creadas a través de una norma jerárquicamente superior a los decretos ejecutivos.
45. En lo que atañe a la modificación de la organización interna de instituciones creadas por la ley o la CRE, bien podría el presidente de la República actuar a través de decretos ejecutivos, en tanto no altere las condiciones mínimas dispuestas en el instrumento jurídico que las creó.
46. Por lo expuesto, esta Corte considera que el último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo es constitucional, siempre que, tratándose de entidades de administración pública central creadas por la Constitución o la ley, la potestad de organización del presidente de la República únicamente se aplique para la modificación de la organización interna, conforme a lo dispuesto en la norma que las creó, no siendo posible suprimirlas. Esta constitucionalidad condicionada surtirá efectos a futuro.

7. 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. **Aceptar parcialmente** la acción pública de inconstitucionalidad **29-21-IN**.
2. Declarar la constitucionalidad condicionada del último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo, de tal forma que la frase “cualquiera sea su

origen” será constitucional siempre que, tratándose de entidades de administración pública central creadas por la Constitución o la ley, la potestad de organización del Presidente de la República únicamente se aplique para la modificación de la organización interna, conforme a lo dispuesto en la norma que las creó, no siendo posible suprimirlas.

3. Notifíquese a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado con esta sentencia, quienes la difundirán, para conocimiento de las entidades de la administración pública central, a través de sus medios de comunicación institucionales, por el término de 15 días contados a partir de la notificación.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 29-21-IN/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), se formula el presente voto salvado a la sentencia 29-21-IN/24, emitida en sesión ordinaria del día 21 de noviembre de 2024 (“**voto de mayoría**” o “**sentencia de mayoría**”).
2. El voto de mayoría resolvió declarar la constitucionalidad condicionada del último inciso del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo (“**COA**”), de tal forma que la frase “cualquiera sea su origen” será constitucional siempre que, tratándose de entidades de administración pública central creadas por la Constitución o la ley, la potestad de organización del Presidente de la República únicamente se aplique para la modificación de la organización interna, conforme a lo dispuesto en la norma que las creó, no siendo posible suprimirlas.
3. A fin de justificar lo decidido, la sentencia de mayoría sostuvo que las instituciones que conforman la administración pública central, cuya creación ha sido dispuesta a través de la ley o de la CRE, sólo podrían ser suprimidas por normas de la misma jerarquía, a efecto de resguardar los principios de separación de poderes y del paralelismo de las formas jurídicas, de lo que deriva que la atribución del presidente de la República prevista en el último inciso del artículo 45 del COA para extinguir entidades públicas, encuentra un límite cuando se trata de instituciones creadas a través de una norma jerárquicamente superior a los decretos ejecutivos¹.
4. Frente a lo expresado, la jueza constitucional que suscribe este voto particular expone su disidencia con base en los siguientes argumentos:
5. La Corte Constitucional en la sentencia 69-20-IN/24 ya abordó la potestad organizativa y directiva de la Presidencia de la República y expresamente argumentó que las disposiciones constitucionales tienen potestad para suprimir “ministerios y otras entidades”, “cualquiera sea su origen”:

[L]a o el presidente de la República se encuentra plenamente facultado por la normativa constitucional y legal para expedir los decretos que sean necesarios en orden a dirigir la administración [...] concretamente, las disposiciones constitucionales reconocen la atribución del Ejecutivo para crear, modificar y suprimir ministerios u otras entidades.²

¹ Voto de mayoría, párrafo 44.

² CCE, sentencia 69-20-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 93.

Por lo tanto, en ejercicio de esta potestad organizativa y directiva, la o el presidente de la República está autorizado para “crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo [...]”.³
[Énfasis añadido]

6. Adicionalmente, es necesario tener en consideración que uno de los argumentos del voto de mayoría para desarrollar la constitucionalidad condicionada que propone, pasa por dotar al “principio de paralelismo de las formas jurídicas” de un rango constitucional. Acerca de este punto, debe hacerse notar que, pese a ser una concepción más o menos extendida la idea de que las cosas en el derecho se deshacen bajo el mismo contexto formal en que el fueron estatuidas; lo cierto es que dicha idea no es absoluta y más bien encuentra limitaciones justificadas. Por ejemplo, la mayoría de actos jurídicos, bilaterales o unilaterales, que nacen de la mera voluntad del sujeto o de las partes, concluyen, por regla general, no por otra mera manifestación de voluntad –lenguaje- sino por el cumplimiento de ciertas actuaciones en el mundo, tales como la ejecución de prestaciones, la toma en posesión de una propiedad, la muerte, entre otras; o, de la intervención de un operador de justicia, v. gr. declaración de nulidad del acto, declaración de incumplimiento, etc. Esta relativización del “principio de paralelismo de las formas jurídicas” también puede verificarse en los actos normativos, que, si bien surgen del ejercicio de competencias normativas y de un procedimiento de configuración, pueden ser derogadas o suprimidas mediante otro tipo de procesos y en ejercicio de competencias de otra naturaleza, como es el caso del propio control constitucional, a través del cual es posible derogar normas por contrariar el contenido de la CRE, sin que haga falta replicar el procedimiento de su creación–paralelismo.
7. En tal sentido, la jueza que suscribe este voto salvado hace notar que la sentencia de mayoría obvió el carácter relativo del paralelismo de las formas jurídicas y construyó, en gran medida, su argumentación en sujeción a una concepción que conforme se evidenció en el párrafo precedente no es una regla general en los procesos de creación–derogación de los actos o instituciones del Derecho.
8. Finalmente, es importante hacer notar que el voto de mayoría razonó que bajo el esquema de jerarquía constitucional del artículo 425 de la CRE, “los decretos ejecutivos [se encuentran] en un rango inferior a las leyes, orgánicas u ordinarias, y a la norma suprema” (párr. 38 del voto de mayoría). Al respecto, es pertinente resaltar que el artículo 425 de la CRE no puede ser visto únicamente como una enunciación prelativa de normas jurídicas, sino que debe ser interpretado integralmente con sustento en el principio de competencias, en razón del cual no prevalecen las normas por encontrarse enunciadas de forma primera dentro de un catálogo lineal, sino con sustento en quién es la autoridad con la potestad constitucional para regular la materia

³ *Ibid.* Párr. 92.

a la que refiere la norma. Caso contrario, de obviarse el principio de competencia, esquemas como el del modelo de gobierno descentralizado y autónomo, como el que propone la CRE, sería inviable, puesto que en la lista del artículo 425 de la CRE las ordenanzas –actos normativos de los GADS- se encuentran luego de las leyes; motivo por el cual, de seguir únicamente el principio de “jerarquía”, los gobiernos autónomos descentralizados (**GADs**), en la práctica, no tendrían materia para regular cuando aquello haya sido desarrollado por una ley, haciendo prácticamente imposible la práctica de una descentralización normativa.

9. Bajo esta lógica, en aras de una aplicación lineal del principio de jerarquía normativa, el voto de mayoría no se detiene en el hecho de que los numerales 5 y 6 del artículo 147 de la CRE dotan a la presidenta o presidente de la República con la competencia de “[d]irigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control”; y, de “[c]rear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación”.
10. No obstante, incluso siguiendo el criterio del voto de mayoría, esto es, que la Presidencia de la República requeriría de una norma legal ordinaria u orgánica para suprimir instituciones administrativas creadas por actos normativos con este rango, debe tenerse en cuenta que, precisamente la norma objeto de la presente acción pública de inconstitucionalidad, como es el artículo 45 del Código Orgánico Administrativo goza de dicho rango al configurar una ley orgánica. En esta línea, en la medida que es una norma legal orgánica la que autoriza a la presidencia de la República para que “[e]n ejercicio de la potestad de organización, la o el Presidente de la República puede crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo en el que se determinará su adscripción o dependencia” [Énfasis añadido], no se confirmaría la eventual infracción del principio de jerarquía a la que alude la sentencia de mayoría.
11. En este sentido, el límite que tendría la presidenta o el presidente de la República, en su competencia para suprimir entidades de la Función Ejecutiva, serían aquellas instituciones que gozan de revestimiento constitucional, so riesgo de que la presidenta o el presidente de la República pueda alterar por sí mismo la estructura orgánica del Estado.
12. Por los argumentos expuestos presento este voto salvado a la sentencia de mayoría.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 29-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 26 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL