

Quito, D. M., 14 de julio de 2020

**Caso N° 20-12-IN**

Voto concurrente del juez Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque estoy de acuerdo con la declaratoria de inconstitucionalidad contenida en la sentencia, pero discrepo de un elemento de su justificación. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.

2. En el voto de mayoría se establece que la ausencia de consulta prelegislativa es una razón para declarar la inconstitucionalidad del acto normativo impugnado, tanto por la forma, como por el fondo. El razonamiento que llevó a concluir que la ausencia de la referida consulta implica una inconstitucionalidad de fondo se fundamenta en que la referida consulta es un derecho sustantivo, de carácter colectivo, y en respaldo de tal posición, se citaron las sentencias N°s 030-17-SIN-CC y 001-10-SIN-CC de la Corte Constitucional. Estoy parcialmente en desacuerdo con esto.

3. En mi opinión, un mismo vicio de validez no puede acarrear simultáneamente la inconstitucionalidad de forma y de fondo (aunque, desde luego, en algunos casos pueden concurrir vicios de forma y de fondo). Esto se debe a que un acto normativo es inconstitucional por la **forma** cuando se ha infringido alguna de las normas constitucionales que regulan el **procedimiento** para su expedición; un acto normativo es, en cambio, inconstitucional por el **fondo** cuando el **contenido** de sus disposiciones normativas (sus artículos) es incompatible con las normas de la Constitución. Por ejemplo, si una ley fuera aprobada sin debate legislativo, eso traería consigo su inconstitucionalidad de *forma*, pero no de fondo (las normas constitucionales sobre el debate legislativo regulan el *procedimiento*, mas no el contenido de la ley); en cambio, si una ley estableciera la pena de muerte, eso traería consigo su inconstitucionalidad de *fondo*, pero no de forma (la norma constitucional que prohíbe la pena de muerte regula el *contenido*, mas no el procedimiento para la expedición de la ley).

4. En el presente caso, el procedimiento de aprobación del acuerdo No 080 del Ministerio del Ambiente, que declaró como “*bosque y vegetación protector*” al área denominada Triángulo de Cuembí, incumplió las normas del bloque de constitucionalidad referentes a la consulta prelegislativa, lo que constituye un vicio de procedimiento y no de contenido. Las normas referidas a la consulta prelegislativa no determinan *qué* deben o no prescribir los actos normativos, sino la manera *cómo* deben expedirse. Es forzoso concluir, entonces, que el referido acuerdo es inconstitucional por la **forma** y no por el fondo.

5. Esta constatación no se altera por el hecho de que la consulta prelegislativa sea un derecho y porque, en consecuencia, dicho tipo de consulta se fundamente en razones relevantes (de justicia), como se argumenta en la sentencia. La declaratoria de una inconstitucionalidad de forma no significa que detrás de ella haya razones de poco peso, o que ella sea consecuencia del incumplimiento de “meras formalidades”. Por el contrario, como lo establece el numeral 7 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, “[...e]l desconocimiento o vulneración de las reglas formales y procedimentales en la producción normativa, únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva

Página 1 de 2

regla”. Entre esos principios o fines sustanciales están, en lo que a este caso se refiere, la deliberación democrática, fundamento de la institución de la consulta prelegislativa.

6. En contraste con el voto de mayoría, entonces, considero que la existencia de razones sustanciales detrás de la violación de normas de procedimiento es un requisito para que una inconstitucionalidad de forma sea declarada, mas no algo que convierta a una inconstitucionalidad de forma en una inconstitucionalidad de fondo.

7. Conuerdo con el voto de mayoría en que, en el presente caso, el hecho de que el accionante no pidiera la declaratoria de la inconstitucionalidad de forma en razón de la ausencia de consulta legislativa no constituye un óbice para que esta Corte realice tal declaratoria. Sin embargo, discrepo en que para fundamentar aquello sea pertinente la invocación del principio de control integral de constitucionalidad. Sí es pertinente, en cambio, la aplicación que se hace del principio *iura novit curia* (previsto en el artículo 4.13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional) que permite a los jueces suplir las omisiones de derecho de las partes: en este caso, el accionante sí había alegado la ausencia de consulta previa, por lo que bien podía la Corte suplirle señalando que la consecuencia de aquella omisión es la inconstitucionalidad por la forma.

8. Por último, concuerdo con el voto de mayoría en que la demanda de inconstitucionalidad examinada se presentó oportunamente. Para fundamentarlo, sin embargo, no creo que pueda acudirse a una actuación de oficio, como lo hace el voto de mayoría, pero sí, como también lo hace, al precedente contenido en el párrafo 29 de la sentencia No 49-16-IN/19:

*[...] El artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece el plazo para presentar las acciones de inconstitucionalidad, de acuerdo a la siguiente regla: ‘2. Por las razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia’. No obstante, para los actos normativos no parlamentarios, en observancia de lo prescrito en el capítulo XII ‘Control Constitucional de los actos normativos no parlamentarios y actos administrativos de carácter general’ de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en especial, el artículo 138 que señala: ‘La acción de inconstitucionalidad puede ser solicitada en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto’, es oportuno realizar el examen constitucional por la forma, toda vez que la Disposición impugnada corresponde a un acto normativo no parlamentario.*

9. Por estas razones, considero que la falta de consulta prelegislativa debió llevar a la Corte a declarar *exclusivamente* la inconstitucionalidad por de forma.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI  
VICENTE LOZADA PRADO  
Fecha: 2020.07.14 17:32:06  
-05'00'

Alí Lozada Prado

**JUEZ CONSTITUCIONAL**