

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS Y DICTÁMENES:

464-17-EP/21 En el Caso No. 464-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 464-17-EP	2
2-19-EI/21 En el Caso No. 2-19-EI Rechácese la acción extraordinaria de protección por no ser objeto de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena	12
38-19-IN/21 En el Caso No. 38-19-IN Acéptese parcialmente la demanda de acción pública de inconstitucionalidad signada con el No. 38-19-IN	19
2786-17-EP/21 En el Caso No. 2786-17-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 2786-17-EP.	51
170-17-EP/21 En el Caso No. 170-17-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 170-17-EP.	57
25-14-AN/21 y acumulado En el Caso No. 25-14-AN y acumulado Acéptense las acciones por incumplimiento presentadas dentro de los casos No. 25-14-AN y No. 44-14-AN.	65



Sentencia No. 464-17-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021

CASO No. 464-17-EP

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

SENTENCIA No. 464-17-EP/21

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada por el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al no encontrar una vulneración a los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 16 de mayo de 2001, Hernán Ramiro Paredes Aldaz¹ presentó una demanda laboral en contra del Consejo Nacional de Electricidad, el Centro Nacional de Control de Energía, la empresa Termopichincha S.A., el Ministerio de Energía y Minas², la Unidad de Liquidación del INECEL, el Fondo de Solidaridad, la Empresa Transelectric S.A. y de la Procuraduría General del Estado. El proceso se signó con el No. 17356-2001-0197.
2. El 13 de agosto de 2015, el Juzgado Sexto de Trabajo de Pichincha resolvió rechazar la demanda³. Frente a esta decisión, el actor interpuso recurso de apelación y el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable se adhirió.

¹ El actor alegó que trabajó para el Instituto Ecuatoriano de Electrificación INECEL a partir del 1 de diciembre de 1975 hasta el 31 de marzo de 1999. En su demanda, solicitó ser incorporado en alguna de las empresas que tuvieron origen en INECEL (CONELEC, CENACE, Transelectric y Termopichincha) e impugnó el acta de finiquito por ilegal y porque señaló que no se realizaron las liquidaciones correspondientes de sus haberes laborales.

² El decreto ejecutivo No. 773 publicado en el Registro Oficial No. 169 de 14 de abril de 1999 encargó al Ministerio de Energía y Minas llevar el cierre contable, presupuestario y técnico de INECEL. A su vez, mediante decreto ejecutivo No. 475 de 09 de julio de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 132 de 23 de julio de 2007, se escindió el Ministerio de Energía y Minas en los Ministerios de Minas y Petróleos y de Electricidad y Energía Renovable.

³ En suma, el Juzgado señaló que el acta de finiquito reúne los requisitos exigidos por la ley y que el actor no justificó los fundamentos de su pretensión, por lo que dicho documento surte todos los efectos legales y goza de legitimidad, de tal manera que procede la excepción de la entidad demandada sobre falta de derecho del actor.

3. El 14 de abril de 2016, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en voto de mayoría, resolvió desechar el recurso de apelación del actor y la adhesión del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable⁴. Frente a esta decisión, el actor interpuso recurso de casación⁵.
4. El 29 de noviembre de 2016, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“Sala accionada”) resolvió casar la sentencia dictada el 14 de abril de 2016 y aceptó parcialmente la demanda⁶. Frente a esta decisión, el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable interpuso recurso de aclaración, petición que fue negada el 23 de enero de 2016. El proceso en esta etapa se signó con el No. 17731-2016-1033 (anterior No. 1033-2016).
5. El 20 de febrero de 2017, el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (“entidad accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación de 29 de noviembre de 2016.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 25 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos, admitió a trámite la presente acción.
7. El 17 de mayo de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó el caso para su sustanciación a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade, sin que se verifique que haya avocado conocimiento del caso.
8. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín quien, el 29 de junio de 2021, avocó conocimiento y, en lo principal, dispuso que, en el término de diez días, la autoridad judicial accionada remita su informe de descargo.

⁴ La decisión de mayoría de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Pichincha se fundamentó en que *“el acta de finiquito cumple con los requisitos establecidos en el Art. 595 del Código de Trabajo, por tanto, tiene pleno efecto jurídico”*. Mientras que el voto salvado sostenía que *“el tribunal debió haber SENTENCIADO, aceptando parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y revocando la sentencia subida en grado, haber ordenado que el MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE en la calidad que ha sido demandado [...] y demás demandados de manera solidaria, paguen los valores que hubiesen sido determinados [...]”*.

⁵ El recurso fue planteado respecto de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por la transgresión de las siguientes normas de derecho: artículos 1 y 326 numerales 2 y 13 de la Constitución; 5 y 220 del Código del Trabajo; y cláusula 97 del Cuarto Contrato Colectivo Único de Trabajo.

⁶ En lo principal, la judicatura estableció que *“a la fecha en que concluye la relación laboral 31 de marzo de 1999, la regla tercera del artículo 216 no se encontraba vigente, por lo tanto no era posible la transacción en cuanto a la pensión jubilar a través de un fondo global”* y ordenó el pago de las pensiones vencidas.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución (en adelante “CRE”), 58 y 191 número 2 letra *d* de la LOGJCC.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica y a la propiedad (arts. 76.7 letra l, 82 y 66.26 de la Constitución).
11. Sobre la garantía de motivación, la entidad accionante señala que la sentencia impugnada adolece de una indebida motivación, *“ya que las razones expuestas por los jueces son arbitrarias e insuficientes para justificar su decisión”*. A su vez, la entidad accionante alega que la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación *“al no imputar el valor recibido, esto es los 8.5 salarios básicos por cada año de servicio, a la cifra que se le adeuda al actor por concepto de jubilación patronal, omitió una obligación jurídica de hacerlo, en razón de la motivación; ya que esta obliga a los juzgadores no solo (sic) a enunciar las normas que sirven como base al juzgamiento, sino que deben aplicar y explicar la pertinencia de las mismas a los hechos”* Además, agrega que dicha motivación es indebida, en tanto que *“las normas jurídicas no se adecúan a los hechos, pues no se encuentra explicada la pertinencia de su aplicación [...]”*.
12. En relación con el derecho a la seguridad jurídica, según la entidad accionante, la sentencia impugnada *“carece de fundamento”*, pues *“deja fuera de su argumentación [...] disposiciones constitucionales que aceptan la transacción en materia laboral siempre que no implique renuncia de derechos”*. A decir de la entidad accionante, la judicatura accionada *“tenía la obligación de aplicar la Constitución (1998) vigente al término de la relación laboral”*.
13. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, agrega que la judicatura accionada al *“no reconocer la transacción que operó entre el ex trabajador y el extinto INECEL (con relación a la jubilación patronal), sería desconocer el marco constitucional vigente tanto al término de la relación laboral (1998) como actualmente (2008), que [...] otorgan validez a la transacción en materia laboral”*. Finalmente, menciona que existen varios casos sustanciados por la Corte Nacional de Justicia que a pesar de ser similares terminan en sentencias contradictorias.

14. Sobre el derecho a la propiedad, la entidad accionante señala que “*el actor HERNÁN RAMIRO PAREDES ALDAZ, recibió una [...] suma de dinero por concepto de jubilación patronal al momento de la terminación de las relaciones laborales con el extinto INECEL, valor que consta en la liquidación de haberes, y que se encuentra incluido en los CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO SESENTA Y SEISI (sic) MIL NOVECIENTOS SESENTA Y UNO CON 00/100 SUCRES (SI. 479'166.961,00)*”. Además, menciona que:

Al no imputar el valor que se le pagó al actor al término de las relaciones laborales, [...], se causaría un perjuicio (sic), no solo a este Ministerio, sino al Estado en general; pues dichos valores a pagar, tendrán que ser cubiertos con el Presupuesto General del Estado para cancelar una deuda que no está acorde con la debida motivación constitucional, en consecuencia la ejecutoría de la sentencia confirmada por la Corte de Casación sería un despilfarro de recursos, que bien el Estado Ecuatoriano podría utilizar para otros fines de interés general. No puede ser pues equitativo, cumplir con una sentencia que obliga a cubrir valores que el Estado canceló al actor a propósito de una transacción legítima con ocasión de la terminación de las relaciones laborales.

15. Sobre la base de lo expuesto, la entidad accionante solicita que se declare que la sentencia impugnada vulneró los derechos antes señalados.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

16. Pese a haber sido debidamente notificada, la Sala accionada no presentó su informe de descargo conforme lo ordenado en providencia de 29 de junio de 2021.

4. Análisis constitucional

17. Previo a resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional considera pertinente referirse a la alegación de la entidad accionante sobre el derecho a la propiedad. Dado el reconocimiento expreso del texto constitucional a la propiedad pública y estatal como parte del ámbito de protección del derecho a la propiedad, se ha reconocido la titularidad del derecho por parte de entidades públicas y la posibilidad de que estas pueden alegarlo dentro de la acción extraordinaria de protección⁷.

18. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, esta Corte observa que no existe un argumento imputable a las autoridades jurisdiccionales, sino que los argumentos se refieren a un aspecto de fondo de la controversia de origen, esto es que el actor en el proceso laboral recibió “*una ingente suma de dinero por concepto de jubilación patronal al momento de la terminación de las relaciones laborales con el extinto INECEL [...]*”, conforme lo señalado en el párrafo 14 *ut supra*. Es decir, los argumentos se centran en establecer cómo el actor del proceso de origen, se habría enriquecido sin causa perjudicando al Estado.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1041-16-EP/21 de 9 de junio de 2021, párr. 26.

19. Toda vez que el proceso de origen no proviene de una garantía jurisdiccional⁸, esta Corte no es competente para pronunciarse sobre aspectos de fondo en la controversia de origen y solamente se pronuncia sobre las posibles violaciones a derechos constitucionales por acción u omisión de la autoridad judicial que emitió la sentencia impugnada, de manera tal que a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable⁹, no tiene fundamentos para pronunciarse en esta acción sobre la alegada vulneración del derecho a la propiedad.
20. De ahí que en función de las alegaciones de la entidad accionante, este Organismo sólo analizará la presunta vulneración de los derechos (i) al debido proceso en la garantía de motivación y (ii) a la seguridad jurídica.

4.1. Debido proceso en la garantía de motivación

21. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución de 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*”. En la sentencia No. 1158-17-EP/21, esta Corte sistematizó su jurisprudencia respecto a esta garantía y señaló que toda decisión del poder público debe contener una estructura mínima que evidencie una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica.
22. La entidad accionante, conforme el párrafo 11 *ut supra*, centra su alegación en que la Sala accionada no habría considerado el valor de 479'166.961,00 en sucres¹⁰ pagado al actor en el proceso laboral, con lo cual, a su parecer, ya se satisfizo la indemnización que le correspondía y, en cambio, la sentencia impugnada ordena el pago de valores adicionales. Además, agrega que “*no hay una adecuación precisa de los hechos a la norma, es decir carece de motivación [...]*”.
23. De las alegaciones vertidas por la entidad accionante, esta Corte observa que estas versan sobre una deficiencia motivacional de insuficiencia pues cuestiona que no habría motivación suficiente en relación con la fundamentación fáctica¹¹. Para ello, corresponde verificar la parte pertinente de la decisión impugnada.

⁸ La Corte Constitucional puede revisar los aspectos de fondo de la causa de origen de forma excepcional y cuando se cumplan los presupuestos de la sentencia 176-14-EP/19.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

¹⁰ La entidad accionante señala que en la actualidad serían USD. \$19.166,67.

¹¹ En la sentencia No. 1158-17-EP/21 esta Corte señaló que hay tres tipos básicos de deficiencia de motivación (i) la inexistencia; (ii) la insuficiencia; y, (iii) la apariencia. Esto sin perjuicio de que en su jurisprudencia encuentre y desarrolle otros tipos básicos de deficiencia motivacional.

24. La Sala accionada, en el punto 4.1.1 de su sentencia, aborda el análisis del recurso de casación en concreto. La judicatura en cuestión circunscribe el problema a que en función de la normas de derechos alegadas como transgredidas, el actor en el proceso laboral de origen reclama que no se habría considerado su derecho a la jubilación patronal mejorada conforme la cláusula 97 del Cuarto Contrato Colectivo de Trabajo, celebrado entre INECEL y el Comité de Empresa Nacional Único de los Trabajadores de INECEL.
25. Luego de abordar las normas alegadas como infringidas¹², la Sala accionada señala que “*el tribunal ad quem en la sentencia recurrida, no aplica la referida cláusula contractual, por lo que se evidencia que la misma ha sido omitida por los juzgadores al momento de resolver, como acertadamente afirma el casacionista [...]*”. Además, agrega que el contrato colectivo constituye “*una de las manifestaciones más significativas del derecho y de la libertad de negociación colectiva*” que genera “*obligaciones entre las partes, las cuales deben ser respetadas*”. Asimismo, determina que “*la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en casos similares se ha pronunciado respecto de la improcedencia del pago de la jubilación patronal mensual vitalicia, bajo el argumento de que en el monto reconocido a través del acta de finiquito, está incluido el pago de la jubilación patronal mejorada*”. En esa línea de ideas, la Sala accionada hace mención a la sentencia recurrida:

a. En este mismo sentido el tribunal ad quem, se ha pronunciado, en el considerando QUINTO literal e) de la sentencia recurrida, manifestando: “El accionante solicita el pago de la jubilación constante en la cláusula 97 del Cuarto Contrato Colectivo; al efecto es necesario señalar que el actor se halla (sic) beneficiado con este derecho, mismo que fue reconocido en la cláusula segunda del acta de finiquito en la que se lee: ‘...INECEL entrega al trabajador el valor equivalente % de ocho punto cinco veces su sueldo básico mensual multiplicado por el número de años de servicios en el Instituto y fracción ...’ y la cláusula segunda determina: “...En virtud de la aplicación del Art. 219 se aclara expresamente que dentro de valor a recibir se encuentra incluido el monto relativo al haber individual de la jubilación patronal del trabajador, mejorada ...’.- En este contexto el actor recibió este beneficio, establecido en el contrato colectivo, en cumplimiento del acta transaccional suscrita en el Centro de Mediación del Ministerio de Trabajo, por lo que se niega esta pretensión”¹³.

¹² Al respecto, se refiere a los artículos 76.7 letra l, 326 numerales 2 de la Constitución, 3 de la Ley de Casación, 5 y 220 del Código de Trabajo y 97 del cuarto contrato colectivo de trabajo

¹³ La Sala accionada, en su fundamentación también se refiere a que en la sentencia 218-12-SEP-CC, la Corte Constitucional “*dentro del juicio laboral No. 653-07, que por jubilación patronal siguió en contra del Ministerio de Energía y Minas, en su calidad de ex trabajadora de INECEL, se pronuncia: ‘El derecho de jubilación patronal que por menos de 25 años y conforme al Código del Trabajo hubiera implicado el pago de jubilación patronal proporcional y que por la contratación colectiva del ex INECEL implica el pago la jubilación patronal total, en aplicación estricta de las leyes que norman el Derecho del Trabajo, fallos de triple reiteración que son precedentes jurisprudenciales obligatorios y armonizando la Constitución de 1998 con la del Estado Constitucional de Derechos, puede ser objeto de convenio, contratación, venta o cualquier otra forma similar o, tal derecho, ha de servir para amparar*

26. La Sala accionada señala que ni constitucional ni legalmente,

ni antes ni ahora, el derecho de jubilación puede ser objeto de tal posibilidad, es decir, materia de negociación, porque la pensión se inscribe en la estricta y obediente aplicación de las normas que conforman la vida del derecho del trabajo, tanto que la jurisprudencia ha ordenado que la pensión jubilar sea de tracto sucesivo, esto es, que debe cumplirse de manera periódica, y tal medida - negociación- sin duda alguna afecta derechos constitucionales laborales y es atentatoria -en la casuística- al Derecho Público. ' (sic) Cabe mencionar, que el artículo 219 del Código del Trabajo, vigente a la fecha en que terminó la relación laboral entre las partes (31 de marzo de 1999), no establecía como una de las formas de garantizar el derecho a la jubilación patronal la entrega de un fondo global, y en efecto como bien afirma la Corte Constitucional en la sentencia anteriormente citada, existe jurisprudencia de las Salas de lo Laboral de la Corte Suprema de Justicia (triple reiteración), en el sentido de que no es posible la transacción, esto es el pago de un fondo global como actualmente si lo prevé el artículo 216 del Código del Trabajo, porque se consideraba que la jubilación al ser de tracto sucesivo, debe ser cancelada de forma mensual, por lo que se ordenaba el pago de las pensiones jubilares mensuales vencidas, monto al cual se imputaba el valor recibido en concepto de transacción.

27. A su vez, la Sala accionada se refiere al artículo 219 del Código de Trabajo, vigente a la época y menciona que “[l]a regla tercera del artículo 219 del Código del Trabajo, fue reformado mediante Ley publicada en el R.O. No. 144 de 18 de agosto de 2000, norma que se encuentra vigente en el artículo 216 del Código del Trabajo, permitiendo efectuar el pago de la pensión jubilar a través de un fondo global, en atención a los parámetros establecidos en la regla tercera”. Con base en lo anterior, la Sala accionada menciona que a la fecha en que concluyó la relación laboral,

la regla tercera del artículo 216 no se encontraba vigente, por lo tanto no era posible la transacción en cuanto a la pensión jubilar a través de un fondo global. En consecuencia al evidenciarse que el tribunal de alzada, no ha aplicado la cláusula 97 del Cuarto Contrato Colectivo de Trabajo, en la que se estipula una jubilación patronal mejorada para quienes hayan laborado al menos veinte años para la Institución, y por cuanto el trabajador prestó sus servicios lícitos y personales para INECEL desde el 1 de diciembre de 1975 hasta el 31 de marzo de 1999, conforme consta del anexo del acta de finiquito suscrita por las partes, acogiendo el criterio emitido por la Corte Constitucional en un caso similar al que se examina, se casa la sentencia emitida por los jueces de alzada [...]

28. Luego de aquello, la Sala accionada procede a analizar la pretensión del actor en el proceso laboral y menciona que toma en consideración el tiempo de servicio y tras realizar un cálculo concluyó cuál sería la suma de pensiones vencidas.

los años de vida que le queden al trabajador, recibiendo mensualmente la consiguiente pensión jubilar vitalicia y, tal proceder, ¿es violatorio de derechos constitucionales? (sic)”.

29. Sobre la base de aquello, la Sala accionada casó la sentencia de 14 de abril de 2016, aceptó parcialmente la demanda y ordenó el pago de \$9515,10 por concepto de pensiones jubilares mensuales y adicionales vencidas. Además, estableció la cantidad de \$30,00 como pensión jubilar mensual más las pensiones adicionales establecidas en la ley.
30. En cuanto a la deficiencia de motivación aducida, esta Corte observa que en su análisis, la Sala accionada se circunscribe a determinar si procedían los vicios de casación alegados y, una vez que casó la sentencia, señala las pensiones jubilares que a su juicio estaban vencidas. En función de lo antes referido, esta Corte encuentra que existe una fundamentación fáctica por parte de la Sala accionada y a la vez una fundamentación normativa en relación con los cargos de casación admitidos por el respectivo conjuez de la Sala accionada. En ese sentido, no se observa que existe insuficiencia en el componente de fundamentación fáctica pues de la revisión de la sentencia impugnada se evidencia que en ésta se enuncian las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión de casar la sentencia de segunda instancia y se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y al escrito contentivo del recurso de casación en el caso concreto.
31. Por lo expuesto, no se verifica una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues la sentencia impugnada cumple con su estructura mínima.

4.2. Seguridad jurídica

32. El artículo 82 de la CRE reconoce que el derecho a la seguridad jurídica, se *“fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.
33. La seguridad jurídica garantiza la certidumbre del derecho y la interdicción de la arbitrariedad como elemento esencial de eficacia del ordenamiento jurídico¹⁴. La Corte Constitucional ha señalado que se debe contar con reglas claras, estables y coherentes que permitan tener una noción razonable del marco jurídico¹⁵.
34. En el presente caso, la entidad accionante argumenta que la judicatura accionada vulneró el derecho a la seguridad jurídica por dos razones: (i) habría inobservado *“disposiciones constitucionales que aceptan la transacción en materia laboral siempre que (sic) no implique renuncia de derechos”* inaplicando las normas de la Constitución de 1998; y, (ii) habría resuelto de forma distinta que en otros casos similares.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1039-13-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 39.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 40.

35. En relación con el primer cargo, si bien la entidad accionante no individualiza las presuntas normas de la Constitución de 1998 que habrían sido inobservadas por la judicatura accionada, por el contenido de su argumento se entiende que se refiere al artículo 35 numeral 5 que establecía que, “[s]erá válida la transacción en materia laboral, siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa o juez competente”.
36. Ahora bien, esta Corte observa que la entidad accionante fundamenta la presunta inobservancia de la norma constitucional referida con el fin de justificar que al tiempo de la terminación de la relación laboral del caso de origen era posible transar el derecho a la pensión jubilar a través de un pago de fondo global, contrario a lo resuelto por la judicatura accionada. Es decir, dicho argumento tiene como fin que este Organismo se pronuncie sobre el fondo del caso y determine si es que la norma constitucional referida permitía o no la transacción en cuanto a la pensión jubilar a través de un fondo global, lo cual excede del objeto de la presente acción extraordinaria de protección.
37. Es importante enfatizar que la Corte Constitucional no es un tribunal de alzada y, en general, está impedida de realizar un examen de mérito que solo está previsto en las acciones extraordinarias de protección que tienen origen en garantías jurisdiccionales y siempre que se cumplan ciertos requisitos¹⁶. En consecuencia, la Corte se abstiene de analizar el presente cargo.
38. Por otra parte, respecto al segundo cargo sobre la supuesta emisión de decisiones contradictorias en el marco de casos similares, este Organismo ha señalado que en el caso de los precedentes horizontales de la Corte Nacional de Justicia, su carácter hetero-vinculante depende de que se satisfagan las condiciones establecidas en el artículo 185 de la Constitución y las disposiciones legales relacionadas. Es decir, las y los jueces, que componen un cierto tribunal de la Corte Nacional de Justicia, no están obligados a resolver de la misma manera que la composición de otro tribunal en casos análogos, a menos que sean fallos de triple reiteración¹⁷. Por lo que la posible existencia de decisiones contradictorias en casos análogos, conforme lo alegado por la entidad accionante, no es contraria a la seguridad jurídica.
39. Por las consideraciones expuestas, esta Corte no observa que la judicatura accionada haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución.

5. Decisión

40. 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:

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1035-13-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 18.

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección No. 464-17-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.

41. Notifíquese y archívese.

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

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.21
12:42:06 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 15 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA
PAULINA
SALTOS
CISNEROS
Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Firmado digitalmente por
CYNTHIA
PAULINA SALTOS
CISNEROS



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0464-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2-19-EI/21

Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 15 de diciembre de 2021

CASO No. 2-19-EI

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena presentada en contra de la resolución que levantó la clausura simbólica de un centro de tolerancia en el cantón Tabacundo, misma que fue expedida por el presidente de la Unión de Comunidades Campesinas, Indígenas y Barrios de Tabacundo. Se rechaza la acción al verificar que la decisión no resuelve un conflicto interno y, en consecuencia, no es objeto de la acción propuesta.

I. Antecedentes

1. El 29 de septiembre de 2018, mediante acta de Asamblea de Aplicación de Justicia Indígena signada con el No. 0002-CPKA-2018, la Confederación del Pueblo Kayambi (**Confederación**) resolvió, en lo principal: **(a)** disponer el cierre definitivo del Night Club Babyland 1822¹ (**centro de tolerancia**) y **(b)** realizar el seguimiento para el cumplimiento de la resolución². La Asamblea también ordenó el cumplimiento y ejecución de la resolución a las autoridades de las organizaciones y comunidades y a todos los comuneros del Pueblo Kayambi.
2. El 07 de enero de 2019, Alejandro Cabascango, en ese entonces presidente de la Unión de Comunidades Campesinas, Indígenas y Barrios de Tabacundo (**UCCIBT**) emitió resolución en la que decidió: “*levantar la clausura simbólica a (sic) NIGHT CLUB BABYLAND 1822 (...)*”³.

¹ Dicho centro sigue operando en la actualidad, conforme se desprende del permiso anual de funcionamiento emitido el 24 de enero de 2019 por la directora financiera del Ministerio de Gobierno del Ecuador y el Intendente General de Policía de Pichincha.

² Del acta se desprenden los siguientes pedidos, opiniones y/o reclamos: **(i)** los presidentes de varias comunidades y organizaciones “*solicitan que se realice el cierre definitivo*” del centro de tolerancia, **(ii)** “*el compañero Fabián Morocho, manifiesta que se siente preocupado por la instalación de este tipo de negocios*” y **(iii)** un grupo de comuneros aseveran que “*dicho negocio ha traído mucha inseguridad y molestias en especial a los Barrios de Pucalpa y Granobles de la Parroquia Tupigachi*”. Con base en estos alegatos se adoptó la decisión. Al final de la resolución, la Confederación enfatizó lo siguiente: “*estas resoluciones serán ejecutadas y respetadas por todas las autoridades señaladas y los compañeros/as de las comunidades y organizaciones del territorio de la Confederación (...)*”.

³ Fundamentó su resolución en que, a su consideración, el propietario del mencionado centro de tolerancia, desde la notificación con el Acta de Asamblea, mostró respeto y solemnidad ante la justicia indígena y cumplió con los permisos legales para operar.

3. El 25 de enero de 2019, Segundo Tomás Aules Tutillo, en calidad de dirigente de Recursos Naturales, Tierras y Territorio de la Confederación del Pueblo Kayambi, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la decisión emitida por Alejandro Cabascango, presidente de la UCCIBT.
4. El 19 de marzo de 2019, se sorteó la causa y correspondió su sustanciación a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El 10 de abril de 2019, el Tribunal de la Sala Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena.
5. El 12 de octubre de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó informe al accionado.

II. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de decisiones de la justicia indígena, de conformidad a lo previsto en el artículo 171 y 436 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); en concordancia con el artículo 65 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y fundamentos

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

7. En su demanda, el accionante manifestó que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia (art. 76 núm. 7 literal i CRE) y el principio de desarrollo progresivo de los derechos (11 numeral 8 CRE).
8. Señaló que el presidente de la UCCIBT a pesar de haber suscrito el acta de Asamblea de Aplicación de Justicia Indígena signada con el No. 0002-CPKA-2018, expidió la decisión impugnada “*actuando de manera personal*” y que se debe considerar que “*no tiene ninguna legitimidad*”. A su decir, el accionado incurrió en un acto inmoral con el que se pretende favorecer al propietario del centro de tolerancia que en su momento fue clausurado.
9. Arguyó que: “(...) *el señor Alejandro Cabascango Presidente de UCCIBT pretende sobreponer una resolución de fecha 7 de enero del año 2019 a la resolución de fecha 29 de septiembre del año 2018, resolución posterior **que no tiene ninguna legitimidad** porque el referido señor es suscriptor en las dos resoluciones [la adoptada por la Confederación el 29 de septiembre de 2018 y por el presidente de la UCCIBT el 7 de enero de 2019], sin embargo su pretensión es opacar la decisión de la Asamblea de la Confederación del Pueblo Kayambi y favorecer de manera arbitraria al propietario del NIGHT CLUB BABY LAND 1822, vulnerando así los*

derechos de la mayoría de los comuneros y las facultades jurisdiccionales de las autoridades indígenas” (énfasis añadido).

10. Por último, solicitó que se deje sin efecto la decisión y que se respete la decisión de la Confederación Kayambi signada con el No. 0002-CPKA-2018.

3.2. Posición del presidente de la Unión de Comunidades Campesinas, Indígenas y Barrios de Tabacundo

11. El 19 de octubre de 2021, el señor Alejandro Cabascango, en calidad de presidente de la UCCIBT presentó informe de descargo en el que principalmente hizo un recuento de los hechos del caso.
12. Precisó que el centro de tolerancia *“han (sic) mantenido acercamientos y continua comunicación, por lo que ha cumplido con su compromiso de mantener sus permisos al día, así como ha contribuido con la seguridad a las afueras de su local, en beneficio de la comunidad, sin que su funcionamiento afecte directa e indirectamente a nuestra comunidad”*.
13. A la vez, manifestó que, *“de acuerdo con la competencia por el territorio, la resolución emitida por mi persona, más allá de ir en contra de lo resuelto por el puedo (sic) KAYAMBI, ha permitido que a la fecha la comunidad viva en armonía, siendo este uno de los fines más nobles de nuestra comunidad, al mantener la paz, y el respeto entre quienes formamos parte de la comunidad, ya que, el levantamiento de la clausura simbólica (...) no ha cometido una violación grave a los derechos, tomando en cuenta de la prueba anunciada y agregada al presente, revelan que se ha superado el error de incumplimiento en el que se encontraba el [centro de tolerancia]”*.
14. También arguyó que *“por cuanto hemos llegado a acuerdos con los interesados, el Pueblo KAYAMBI, desista de la presente acción, en aras de mantener la paz y los acuerdos alcanzados que permiten que todos en la comunidad convivan y puedan trabajar”*.

IV. Consideraciones y fundamentos

4.1. Análisis constitucional

15. La Carta Constitucional, en su artículo 171, reconoce que las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial y con garantía de participación y decisión de las mujeres. También establece que es una obligación del Estado garantizar que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las autoridades e instituciones públicas.

16. El límite del ejercicio de jurisdicción indígena radica en que las decisiones adoptadas por las autoridades indígenas “*deberán aplicar 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 de derechos humanos*”⁴. Por lo que, estas decisiones son objeto de control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional a través de la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena, consagrada en el artículo 65 de la LOGJCC⁵.
17. En este caso, previo a emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la causa, resulta necesario verificar si la resolución impugnada -emitida por el presidente de la UCCIBT en la que levantó una clausura y confirió un permiso de funcionamiento al centro de tolerancia- se trata o no de una decisión de justicia indígena, emitida por su autoridad en ejercicio de funciones jurisdiccionales que pueda ser objeto de esta acción:

¿La resolución impugnada constituye una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales?

18. Conforme se desprende de los artículos antes mencionados, a fin de constatar si la decisión impugnada se trata de una decisión de justicia indígena que sea susceptible de la presente acción, es preciso verificar si la **(1)** autoridad indígena, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, **(2)** adoptó una decisión que dio solución a un conflicto interno aplicando sus normas y procedimientos propios⁶.
19. Como punto de partida, cabe dejar claro que el simple hecho de que las autoridades de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena expidan una resolución no implica automáticamente que la misma sea una decisión jurisdiccional⁷. Al contrario, las autoridades indígenas, en ejercicio de las atribuciones conferidas por su derecho propio, pueden expedir actos de distinta naturaleza. De modo que para que una decisión sea considerada jurisdiccional es necesario que el acto emitido por la autoridad indígena resuelva con carácter definitivo un conflicto interno puesto en su conocimiento.
20. La verificación de la existencia de un conflicto interno, por su parte, es -en esencia- un análisis casuístico. Para tal efecto, se deben considerar los asuntos que el derecho propio de la comunidad entiende como relativos a su autodeterminación, su

⁴ Esta limitación también se encuentra prevista en el artículo 8 del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

⁵ LOGJCC. **Art. 65.-** 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.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2-14-EI/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 85.

⁷ En este caso no está en discusión que el órgano que expidió la resolución sea una autoridad indígena.

convivencia interna y sus formas de organización social⁸. Este Organismo Constitucional ya ha establecido que a partir de un análisis eminentemente práctico “*de forma general se puede afirmar que toda decisión de una autoridad indígena que tiene relación directa con el ejercicio de su derecho a la autodeterminación y los demás derechos colectivos reconocidos a las comunidades indígenas resuelve un conflicto interno en los términos requeridos por el artículo 171 de la Constitución*”⁹.

21. Además, ha establecido que el análisis de la existencia de un conflicto interno comprende “*una evaluación de la afectación y consecuencias que produce el conflicto en la armonía interna de la comunidad, en su desarrollo y en las relaciones entre sus miembros; de tal forma que se verifique si se ha alterado o distorsionado su convivencia, y se determine si se trata de un conflicto interno en los términos establecidos en la Constitución*”¹⁰.
22. Por lo tanto, conforme a los elementos antes recogidos, esta Corte ha determinado que el examen para dilucidar si una decisión resuelve un conflicto interno debe considerar el cumplimiento de al menos uno de los siguientes criterios: **(1)** que afecte el entramado de relaciones comunitarias, **(2)** tenga una implicación en la armonía y en la paz de la comunidad, **(3)** que ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella, **(4)** altere o distorsione relaciones entre sus integrantes y, finalmente, **(5)** que se advierta que la comunidad, mediante sus tradiciones y derecho propio, ha conocido y resuelto casos como el que será sujeto de análisis, es decir, que sea parte de su costumbre hacerlo¹¹. Este análisis, conforme se precisó en la sentencia No. 1-12-EI/21, no exige una carga probatoria elevada o mucho menos supone un examen estricto y riguroso de conformidad con la presunción que emana del *principio pro jurisdicción indígena* y del *principio de autonomía de la justicia indígena*.
23. En este caso, la decisión impugnada, en su considerando quinto, expone que “*desde la notificación recibida por usted con el acta de la antes mencionada Asamblea, usted y su grupo de trabajo, han mostrado respeto y solemnidad ante la justicia indígena del pueblo KAYAMBI y la Organización UCCIBT, y ha confirmado que nuestro objetivo es velar por la paz y la armonía de nuestro pueblo*”. Señala también, que se revisó el caso y la documentación presentada por los propietarios en los que estos argumentan que cumplieron con todos los permisos que la ley establece.
24. En función de lo anterior, el presidente de la UCCIBT, decidió “*levantar la clausura simbólica al [centro de tolerancia]*” y también resolvió “[**autorizar**] *su permiso de funcionamiento, toda vez que su propietario y representantes se han*

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2-14-EI/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 89.

⁹ Ibid.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1-12-EI/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 105.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1-12-EI/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 108.

comprometido con la comunidad en cumplir con las leyes Ecuatorianas para su funcionamiento, el compromiso de la gestión de seguridad externa del local para precautelar el buen vivir del negocio con la comunidad, el presentar ante esta Organización regularmente los permisos adicionales que requiere la ley, los mismos que serán medios de verificación (sic) que su actividad comercial se encuentre en legal y debida forma sustentadas” (énfasis añadido).

25. Así, se encuentra que la decisión impugnada contiene los siguientes puntos resolutivos: **(i)** validar los permisos legales¹² presentados por los propietarios del centro de tolerancia para su funcionamiento, **(ii)** responder afirmativamente su requerimiento de levantar la clausura simbólica y **(iii)** autorizar el funcionamiento de dicho establecimiento.
26. Conforme lo expuesto, en este caso la resolución bajo análisis en realidad se limita a adoptar una decisión relacionada al ámbito de la gestión interna de la comunidad. En tal sentido, al tratarse de un requerimiento operativo entablado por un particular ante la autoridad indígena en el que no se advierte la resolución de un conflicto interno que haya implicado la adopción de una decisión de justicia indígena susceptible de revisión a través de la presente garantía jurisdiccional.
27. En todo caso, dado que el accionante advierte un presunto conflicto de competencias entre lo resuelto por el presidente de la organización UCCIBT y el Pueblo Kayambi, cabe recalcar que si dicha resolución genera un conflicto dentro de la comunidad que se enmarque en los criterios señalados por la jurisprudencia constitucional, aquello corresponde ser resuelto por la autoridad indígena en ejercicio de sus atribuciones y conforme su derecho propio. La acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena tiene como objeto únicamente velar por la protección de derechos constitucionales en decisiones de justicia indígena, por lo que no le corresponde a la Corte Constitucional interferir en el ejercicio de su derecho a la autodeterminación ni actuar como una nueva instancia para dirimir conflictos internos, pues aquellos deben ser tramitados a través de los mecanismos que prevea su derecho interno.

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. **Rechazar** la acción extraordinaria de protección por no ser objeto de acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena.

¹² Se refiere a los permisos de uso de suelo y de bomberos que constan en el expediente.

2. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.12.21
09:57:16 -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 nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 15 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA
PAULINA
SALTOS
CISNEROS

Firmado digitalmente por
CYNTHIA
PAULINA SALTOS
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0002-19-EI

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 38-19-IN/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021

CASO No. 38-19-IN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza la constitucionalidad de los artículos 5 y 6 del Acuerdo Interministerial No. 177 de 20 de septiembre de 2019 que dispuso “*ARTICULAR ACCIONES ENTRE EL MPCEIP, EL MAG Y EL MSP PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DE LA CADENA LÁCTEA*”. Realizado el análisis se determina que el artículo 6 es incompatible con el artículo 66 numeral 15 de la Constitución, por lo que se declara la inconstitucionalidad de la frase “*exclusivamente para la elaboración de pulverizados como: suero de leche en polvo, suero de leche concentrado, suero de leche aislado, fraccionados de suero de leche, proteína concentrada de suero de leche, entre otro pulverizados*”. Por conexidad, se declara la inconstitucionalidad del artículo 9 del Acuerdo Interministerial No. 177 y de una frase del artículo 1 de la Resolución de la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoosanitario 0241 que resolvió EXPEDIR LA REGULACIÓN PARA LA VIGILANCIA, CONTROL Y MOVILIZACIÓN DEL SUERO DE LECHE LÍQUIDO.

I. Antecedentes

1. El 20 de agosto de 2019, Jorge Alberto Novillo Rosero (procurador común), Enrique Hernán Bombom Flores, Miguel Ángel Guisñay Pilco, Segundo Cerafin Ilbay Suica, Gregorio Ilbay Suica, Segundo Manuel Yupangui Caguana, Jorge Oswaldo Catota Taipicaña, César Augusto Chancusig Yugcha y Luis Jorge Ilbay Chingo, por sus propios derechos, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad respecto del Acuerdo Interministerial No. 032 de 25 de febrero de 2019 a través del cual se dispuso “*ARTICULAR ACCIONES ENTRE EL MPCEIP Y EL MAG PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DE LA CADENA LÁCTEA*” y solicitaron la suspensión provisional de la disposición transitoria única de dicho acuerdo.
2. Por sorteo de 02 de octubre de 2019, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 17 de septiembre de 2019, Pablo Arosemena Marriott, en calidad de presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil y de la Federación Nacional de Cámaras de Comercio, presentó un escrito de *amicus curiae* dentro del proceso, al que se adhirió

Caterina Costa Von Buchwald, en calidad de presidente de la Cámara de Industrias de Guayaquil.

4. En auto de 17 de octubre de 2019, la jueza sustanciadora de la causa dispuso que los accionantes completen y aclaren su demanda conforme a lo dispuesto en el artículo 79 numeral 5 literales a) y b) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”). En escrito de 24 de octubre de 2019, los accionantes dieron cumplimiento a lo requerido.
5. Mediante auto de 18 de noviembre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción, negó el pedido de suspensión provisional de la disposición transitoria única del acto normativo impugnado y dispuso correr traslado al Ministro de Agricultura y Ganadería; al Ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; al Viceministro de Producción e Industrias; y, a la Procuraduría General del Estado a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada. Asimismo, solicitó al Ministro de Agricultura y Ganadería y al Viceministro de Producción e Industrias remitir el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada.
6. El 22 de noviembre de 2019, los accionantes presentaron un escrito a través del cual informaron a esta Corte que el Acuerdo Interministerial No. 177 de 20 de septiembre de 2019 que dispuso “*ARTICULAR ACCIONES ENTRE EL MPCEIP, EL MAG Y EL MSP PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DE LA CADENA LÁCTEA*” derogó el Acuerdo Interministerial No. 032 y solicitaron que se declare la inconstitucionalidad del Acuerdo Interministerial No. 177 y, en particular, de los artículos 5, 6, 7 y 9 del mismo.
7. En auto de 20 de septiembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso al Ministro de Agricultura y Ganadería, al Ministro y Viceministro de Producción, Comercio Exterior y Pesca y a la Ministra de Salud Pública presenten un informe detallado y argumentado respecto de si el Acuerdo Interministerial No. 177 se encuentra vigente y/o si ha sufrido modificaciones.
8. El 25 de noviembre de 2021, se celebró la audiencia pública dentro de la presente causa a la que concurren: (i) Daniel López y Galo García en representación de los accionantes; (ii) Paulina Campos Revelo, Andrea Gómez y Cristina Zambrano de parte del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (“MPCEIP”); (iii) Freddy Villagrán de parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería (“MAG”); María Alexandra Benavides de parte del Ministerio de Salud Pública (“MSP”); (iv) Francisco Riofrío, Ricardo Freire, Diana Encalada y Daniel Granja de parte de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado (“SCPM”); (v) Christian León y Lenin Moreno Gálvez de parte de la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario -AGROCALIDAD (“AGROCALIDAD”); (vi) Mariano Curicama, asambleísta por la provincia de Chimborazo y presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea

Nacional en calidad de *amicus curiae*; y, (vii) Francis Abad López, coordinador nacional de la Pre-Federación de Pequeños y Medianos Ganaderos Productores de Leche del Ecuador, en calidad de *amicus curiae*.

II. Competencia

9. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, en virtud del artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la LOGJCC.

III. Normas impugnadas

10. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad, por la forma, del Acuerdo Interministerial No. 032 por contravenir el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE. Asimismo, por el fondo, impugnan el contenido de los artículos 6, 8, 9, 10, 12 y la disposición transitoria única del Acuerdo Interministerial No. 032 por ser incompatibles con los artículos 66 numerales 2, 15 y 17; 82; 281 numerales 1, 10 y 11; 304 numeral 4; 334 numerales 1 y 4; y, 319 de la CRE.

11. Las normas impugnadas establecían:

“Artículo 6.- El suero de leche líquido que se genere en plantas que no cuenten con certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura, no podrá destinarse para la elaboración y/o comercialización de productos, ingredientes o insumos de consumo humano”.

“Artículo 8.- La comercialización de suero de leche líquido proveniente de industrias lácteas que cuenten con certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura, es permitida exclusivamente para la elaboración de pulverizados como: suero de leche en polvo, suero de leche concentrado, suero de leche aislado, suero de leche fraccionado, proteína concentrada de suero de leche, etc”.

“Artículo 9.- El MPCEIP y el MAG impulsarán y potenciarán la industrialización y uso de suero de leche líquido que se genere en plantas que no cuenten con certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura, en sectores no alimenticios”.

“Artículo 10.- El MPCEIP y el MAG motivarán instrumentos normativos para el uso y manejo del suero de leche líquido en el sector lácteo, con el objetivo de promover la sostenibilidad del sector lácteo, el crecimiento económico inclusivo y las prácticas responsables en los diferentes eslabones de la cadena de valor”.

“Artículo 12.- El MPCEIP a través de la Subsecretaría de Calidad; el MAG, con el apoyo de AGROCALIDAD, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública MSP - ARCSA y otras instituciones del Estado, implementarán mecanismos de control de la informalidad, a través de la vigencia y control de productos lácteos y plantas de procesamiento, apoyándose en la participación de veedurías ciudadanas”.

“Disposición transitoria única.- Queda prohibida la comercialización del suero de leche líquido, proveniente de plantas que lo generen y que cuenten con un certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura - BPM a terceros, para la elaboración de productos lácteos incluido la bebida láctea con suero de leche por un plazo de seis (6) meses contados a partir de la emisión del presente Acuerdo”.

IV. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamentos y pretensión de la acción

12. Tras referirse a distintos estudios sobre el suero de leche, los accionantes sostienen que el Acuerdo Interministerial No. 032 no se encuentra motivado, puesto que no cumple los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. En lo principal, alegan que la medida de restringir la comercialización del suero de leche no es razonable, por cuanto frente a las prioridades científico-técnicas, nutricionales y de salud, el Acuerdo contradice disposiciones de Organizaciones Internacionales así como regulaciones del propio INEN. Adicionalmente, afirman que el Acuerdo afecta a un sector que es un eje de desarrollo productivo que no tiene el alcance económico de los grandes productores de leche y que el Acuerdo carece de lógica porque *“es irracional que se intenta (sic) regular a través de un acto administrativo general, para detener lo que mundialmente se comercializa, es decir, va en contra de toda dinámica de comercialización y mercado”*. Por lo expuesto, consideran que el Acuerdo *“carece de fundamento”* y genera pérdidas para un sector desfavorecido.
13. Los accionantes alegan que los artículos 6 y 8 son inconstitucionales, por cuanto afectan los derechos a una vida digna que asegure la salud, alimentación y nutrición; a desarrollar actividades económicas; a la libertad de trabajo y a la soberanía alimentaria; así como la obligación del Estado de promover el acceso equitativo a los factores de producción y el reconocimiento a las diversas formas de organización de la producción (artículos 66 numerales 2, 15 y 17; 281 numerales 1, 10 y 11; 304 numeral 4; 319; y, 334 numerales 1 y 4 de la CRE).
14. Respecto del artículo 6 afirman que se vulneran los derechos invocados porque:

“tanto el queso, el yogurt, el lacto suero, etc, provienen de un mismo (sic) producto natural de origen animal, por lo tanto, no puede concebirse que solamente para el suero de leche exista la exigencia de comercialización utilizando el certificado de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) [...] los intereses de imponer solamente el consumo de la leche por encima del suero lácteo, origina este tipo de restricciones, como si se tratara de una competencia por consumo de producto proveniente del mismo origen natural, lo que resulta inconcebible [...]. Lastimosamente en su comercialización esta restricción origina prácticas monopólicas a favor de los productores lecheros, los mismos que acaparan un solo producto y marginan a los otros, [...]. El sentido económico para generar fuentes de trabajo y desarrollo, proviniendo del mismo origen tiene un diferente tratamiento, situación abusiva y discrecional que debe ser extinguida, permitiendo también el beneficio a otros sectores que activan sus ingresos económicos a través del suero de leche [...] sin embargo, se limita su comercialización con las exigencias de

certificados que solo se destinan a este sector, [y...] la obstrucción de prácticas comunitarias [...] para lo cual las organizaciones comunitarias, cooperativistas y de economía popular y solidaria deben enfocar su trabajo así como el ejercicio de sus derechos, debiendo competir en igualdad de condiciones con otros sectores económicos, para lo cual es deber del Estado prestar acciones afirmativas para generar equidad y justicia en sus actividades”.

15. Añaden que se han incrementado las importaciones de suero de leche, de acuerdo con las partidas 04.04.10.10 y 04.04.10.90 del Banco Central, *“llegándose a importar entre marzo a mayo del 2019 el 60% de las importaciones del año 2018, que ya contemplaban un incremento del 587% con respecto al 2017; lo que evidencia una práctica desleal y discriminatoria puesto que el Acuerdo No 032 solo ha perjudicado a productores locales de suero de leche líquido vulnerando nuestro derecho a desarrollar actividades económicas”.*
16. Respecto del artículo 8 señalan que: *“no se explica por sí solo, el motivo por el cual solo se limita a autorizar la comercialización del suero lácteo en su propia derivación y no en otras [...] tampoco existe un estudio científico técnico nutricional o de salud que permita justificar de tal manera que solamente esa es la línea de utilización”.* Añaden que el suero de leche puede ser utilizado *“en varias formas, las que deben ser consideradas en un accionar aperturado y no de menoscabo, perjudicando a sus productores que pueden tener varias líneas de comercialización y no solo en categoría de pulverizados”.*
17. Asimismo, manifiestan que contradice lo establecido en el artículo 6 del Acuerdo dado que según este último *“de contar con el BPM [certificado de Buenas Prácticas de Manufactura] autorizaría a su comercialización [del suero de la leche]. Sin embargo, la disposición impugnada, en estos párrafos es restrictiva de forma exclusiva a los pulverizados”.* Finalmente, sostienen que este artículo ha *“constituido un oligopolio, toda vez que son solo 3 las empresas que tienen capacidad instalada para pulverizar suero de leche. Ello, sin perjuicio de que pulverizar el suero de leche líquido, para luego volverlo a hidratar y utilizarlo en un proceso productivo, genera un costo innecesario en la cadena productiva”.*
18. En cuanto al artículo 9, se limitan a señalar que aun cuando establece que se potencializará la industrialización del suero líquido en plantas que no cuentan con el certificado de Buenas Prácticas de Manufactura (“BPM”) *“los Ministerios suscriptores del Acuerdo referido, no han implementado ninguna actividad consagrada en este articulado, siendo inexistente el apoyo del estado (sic) [...]”.*
19. Por otra parte, los accionantes establecen que el artículo 10 del Acuerdo Interministerial No. 032 vulnera el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE), por cuanto la normativa técnica para el uso y manejo del suero de leche ya se encuentra regulada por normas internacionales como es el CODEX ALIMENTARIUS, por lo cual la posición regulatoria nacional implicaría contradecir prácticas de consumo humano y de salud aprobadas internacionalmente.

20. Los accionantes sostienen que el artículo 12 del Acuerdo Interministerial No. 032 vulnera el derecho a una vida digna y a la libertad de trabajo (artículo 66 numerales 2 y 17 de la CRE), por cuanto establece “*mecanismos rigurosos para que el sector quesero desincentive su labor en el Ecuador*”, llegando a criminalizarlo. Alegan que la prohibición de comercializar el suero de la leche no solo impactará en la economía circular de mercado sino en los emprendimientos.
21. Por último, en relación con la disposición transitoria única, los accionantes estiman que es inconstitucional por razones de forma y fondo dado que los Ministros de Estado que aprobaron el Acuerdo Interministerial No. 032 “*no t[enían] competencia constitucional ni legal, [para] prohib[ir] la comercialización de un subproducto de la leche con altísimo contenido nutricional*”. Además, consideran que contraviene los derechos al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; a disponer de bienes y servicios de óptima calidad; y, a desarrollar actividades económicas (artículos 13, 52 y 66 numeral 15 de la CRE), así como lo dispuesto en los artículos 3 numeral 5; 281 numerales 1, 10 y 11; y, 226 de la CRE.
22. Dentro de la audiencia pública celebrada en la presente causa, el abogado de la parte accionante añadió que en la elaboración del Acuerdo Interministerial No. 032 no participó el MSP y que en los considerandos del Acuerdo Interministerial No. 177 no se hace alusión a argumentos o consideraciones de salud pese a que el fundamento de su suscripción serían supuestamente razones médicas y sanitarias. Señaló que no existe una razón técnica, médica, sanitaria o económica para prohibir la comercialización de suero de leche líquido y permitir la comercialización del mismo producto en estado polvo dado que a nivel técnico y médico no existe diferencia entre ambos aún cuando “*es mucho más fácil pulverizar el producto para efectos de transporte y comercialización*”.
23. También manifestó que “*el suero de leche como producto es perfectamente consumible para los seres humanos [...] el suero de leche líquido tiene las propiedades nutritivas adecuadas y suficientes para ser comercializado y consumido por las personas*” de acuerdo con el Codex Alimentario, las normas de la FDA estadounidense, el reglamento técnico 0766 emitido por el MSP y el *Dairy Processing Book* de Tetrapak. Sostiene que, a pesar de ello, se prohíbe a la población el acceso al suero de leche, con el único fin de favorecer al sector lechero en perjuicio de los productores de quesos y derivados y del propio consumidor.
24. En escrito de 02 de diciembre de 2021, el abogado patrocinador de los accionantes alegó la existencia de unidad normativa entre el Acuerdo Interministerial No. 032 y el Acuerdo Interministerial No. 177. Asimismo, reiteró lo alegado en audiencia y particularmente mencionó que no existe evidencia técnica de que el suero de leche líquido sea perjudicial para la salud, que éste tiene alto valor nutricional, que el aumento en la venta de suero de leche incrementa la venta de leche, que el Acuerdo Interministerial No. 177 no estaría motivado, que la “*prohibición*” de uso y comercialización del suero de leche -si no es pulverizado- no pasa el test de

proporcionalidad de esta Corte y que vulnera varios derechos. Finalmente, expresó que *“técnicos del Ministerio de Salud y de Agrocalidad [...] confirmaron que si los productores de derivados lácteos cuentan con todos los permisos y cumplen con todas las Normas de Buenas Prácticas de Manufactura vigentes en el país, no existiría razón para la prohibición actual”*.

25. Finalmente afirmó que, en función de la unidad normativa, impugna específicamente los artículos 6, 7, 8, 9 y 11 del Acuerdo Interministerial No. 177.

4.2. Ministerio de Agricultura y Ganadería

26. En escrito de 20 de diciembre de 2019, el MAG remitió el informe requerido. En el mismo explica que desde agosto de 2018 *“el sector lácteo [...] da a conocer su inconformidad por el uso del suero de leche en la producción de bebidas lácteas, [puesto] que éste genera un desplazamiento en la adquisición de leche cruda”*, por lo que, se suscribió el Acuerdo Interministerial No. 032 para *“medir y establecer el impacto del suero de leche en la cadena láctea y garantizar la sostenibilidad de la cadena láctea”*.
27. Al respecto, explica que el suero de leche líquido *“proviene en su mayoría del sector informal sin estándares de calidad e inocuidad y por otro lado no existen controles ni normativa para garantizar su buen uso en estado líquido a diferencia de la leche cruda que tiene establecidos procedimientos y protocolos de control”*. Adicionalmente, señala que el suero de leche líquido es uno de los principales adulterantes de la leche al no ser declarado.
28. Señala que el Acuerdo Interministerial No. 032 fue derogado por el Acuerdo Interministerial No. 177 de 20 de septiembre de 2019 y agrega que la acción presentada es improcedente dado que los accionantes parten de supuestos no comprobados y argumentación que no justifica la vulneración de derechos alegada.
29. Respecto de la disposición transitoria única, manifiesta que la misma establecía un periodo de vigencia de seis meses desde la suscripción del acuerdo impugnado, por lo que, estuvo vigente hasta el 25 de agosto de 2019.
30. Señala que el Acuerdo Interministerial No. 032 nació de una delegación constitucional para que los ministerios ejerzan la rectoría de las políticas públicas a su cargo. Además, de que deben precautelar el derecho a la soberanía alimentaria, atender a sectores con desnutrición y mejorar las condiciones de salud a través de la comercialización de productos de calidad y con alto contenido alimenticio.
31. Añade que la restricción al derecho a la libertad de empresa y comercialización no es completa ni arbitraria y que *“podía ser ejercido sin restricciones, seis meses después de haber entrado en vigencia [la disposición transitoria única que contiene] la restricción al derecho y antes de que fenezca incluso, pues la libertad de comercialización del suero de leche puede ser ejercido para la elaboración de*

pulverizados. [...] lo que se restringe es el tránsito (sic) comercial de ese resultante -suero de leche- en virtud de que la leche como tal, es la que contiene mayor contenido protéico (sic) y alimenticio”.

32. Finalmente, expresa que el Acuerdo Interministerial No. 032: **(i)** busca alcanzar un fin constitucionalmente válido, esto es, garantizar los derechos a la salud, soberanía alimentaria e igualdad; **(ii)** establece una restricción necesaria *“pues cumple con ser la medida más benigna”*; **(iii)** es proporcional dado que la restricción de derechos *“garantiza que otros derechos sean mejor tutelados”*; y, **(iv)** es razonable en virtud de que se fundamenta en varios artículos de la CRE, del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y de la Ley de Soberanía Alimentaria.
33. En escrito de 28 de septiembre de 2021, el MAG informó que el Acuerdo Interministerial No. 177 -que derogó el Acuerdo Interministerial No. 032- se encuentra vigente y no ha sufrido modificaciones.
34. En la audiencia pública celebrada en la causa, el representante del MAG manifestó que los ministerios son competentes para dictar acuerdos interministeriales¹. Asimismo, explicó que los Acuerdos Interministeriales No. 032 y 177, así como la Resolución de AGROCALIDAD 0241 que resolvió EXPEDIR LA REGULACIÓN PARA LA VIGILANCIA, CONTROL Y MOVILIZACIÓN DEL SUERO DE LECHE LÍQUIDO (**“Resolución 0241”**) gozan de la presunción de constitucionalidad y garantizan la soberanía alimentaria y el derecho a la salud.
35. Respecto de los Acuerdos Interministeriales Nos. 032 y 177 explicó que no establecen prohibiciones sino una regulación. En cuanto al artículo 5 del Acuerdo Interministerial No. 177 señaló que solo pretende que *“las plantas productoras deben tener vigente el certificado de buenas prácticas de manufactura [...] lo que se pretende es garantizar que los productores cumplan los requisitos [...] para la comercialización y uso del suero de leche”*. Sobre el artículo 7 del mismo acuerdo, afirmó que *“está plenamente permitida la comercialización simplemente lo que se está regulando como en efecto corresponde con la finalidad de garantizar el derecho a la salud y a la soberanía alimentaria”*.
36. Respecto de la justificación para prohibir la comercialización de suero de leche en estado líquido -a menos que esté destinado a la elaboración de pulverizados- el representante del MAG estableció que: **(i)** el valor nutricional del suero de leche líquido es menor al de la leche, **(ii)** la composición de la leche tiene mayor proteína que el suero de leche y **(iii)** el suero de leche líquido es uno de los principales adulterantes en leche por no ser declarado.

4.3. Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca

¹ Al respecto, se refirió a los artículos 154 numeral 1 y 226 de la Constitución, 6 numeral 18 y 32 de la Ley Orgánica de la Salud, al Código Orgánico de Producción Comercio e Inversiones y al Acuerdo Ministerial No. 093 del MAG.

37. El 16 de diciembre de 2019, el MPCEIP remitió a esta Corte copias certificadas de varios documentos para dar cumplimiento al requerimiento realizado en auto de admisión de 18 de noviembre de 2019.
38. En escrito de 28 de septiembre de 2021, el MPCEIP señaló que el Acuerdo Interministerial No. 032 fue derogado por el Acuerdo Interministerial No. 177 de 20 de septiembre de 2019, mismo que se encuentra vigente. Sin embargo, aduce que *“el Acuerdo Interministerial No. 032, actualmente derogado, difiere sustancialmente del Acuerdo Interministerial No. 177, actualmente vigente. Por este motivo, y sobre la base del escrito en el que se presenta la acción [...] no habría norma inconstitucional que alegar”* al estar derogadas las normas impugnadas.
39. Dentro de la audiencia pública celebrada en la causa, las representantes del MPCEIP, señalaron que pese a que el Acuerdo Interministerial No. 177 fue suscrito por dicha cartera de Estado *“no tenemos informes técnicos. No reposa el expediente en esta cartera de Estado. Debería el MAG responder técnicamente ya que ellos tienen la documentación”*. Asimismo, el MPCEIP señaló que en los considerandos del Acuerdo Interministerial No. 177 no se tomaron en cuenta informes técnicos elaborados por dicha cartera de Estado y solo se consideraron las recomendaciones del MAG, por lo que, no pueden pronunciarse *“respecto a algo que no fue emitido desde este ministerio”*.

4.4. Procuraduría General del Estado

40. En escrito de 20 de diciembre de 2019, la Procuraduría General del Estado remitió el informe requerido en el que señala que el Acuerdo Interministerial No. 032 fue derogado por el Acuerdo Interministerial No. 177, por lo que *“no existiría objeto sobre el cual pueda existir un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”*.
41. Sin perjuicio de lo anterior, manifiesta que el Acuerdo Interministerial No. 032 no contraviene la garantía de la motivación y que se sustentó en varios artículos de la CRE, del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y de la Ley de Soberanía Alimentaria. Adicionalmente, afirma que no contraviene la seguridad jurídica ni el principio de legalidad.
42. Asimismo, explica que el suero de la leche líquido que se genere en plantas que no tengan el certificado de BPM no puede ser destinado para la elaboración o comercialización de productos de consumo humano. Sin embargo, se busca potencializar la pulverización del suero de la leche e impulsar a las industrias que hagan uso del suero de la leche líquido a obtener el mencionado certificado para proteger los derechos a la soberanía alimentaria, salud y vida digna.
43. Señala que la norma impugnada tiene un fin constitucionalmente válido *“de regular a través de un medio idóneo, la protección de un derecho fundamental o de otro*

bien jurídico (salud, soberanía alimentaria, igualdad)”, así como promover la sostenibilidad del sector lácteo, el crecimiento inclusivo y las prácticas responsables. Agrega que las normas impugnadas son idóneas para lograr el fin constitucional, que son necesarias *“pues se cumplió con ser la medida más benigna”* y que son proporcionales *“garantizando con ello que otros derechos constitucionales sean mejor tutelados”*.

4.5. Ministerio de Salud Pública

44. En memorando No. MSP-DNCL-2021-1058-M de 22 de octubre de 2021 el MSP informó que el Acuerdo Interministerial No. 177 -que derogó el Acuerdo Interministerial No. 032- se encuentra vigente y no ha sufrido modificaciones.
45. Dentro de la audiencia pública celebrada en la causa, el MSP señaló que de acuerdo con el artículo 361 de la CRE el Estado ejerce la rectoría del sistema de salud a través de la autoridad sanitaria nacional en concordancia con los artículos 4, 6 numeral 19 y 16 de la Ley Orgánica de la Salud. Afirmó que el Acuerdo Interministerial No. 177 establece una regulación respecto de cómo el suero de leche llega al consumo humano sin que se menoscaben derechos constitucionales. Al respecto, manifestó que el MSP pretende que los alimentos cumplan con las normas que regulan su buena manufactura y que el consumidor tenga conocimiento suficiente del producto alimenticio que va a adquirir para proteger el derecho a la salud. Adicionalmente, determinó que realizar controles sobre los productos alimenticios es una obligación del Estado para asegurar su calidad y que lo único que se pretende con la regulación es que el suero de leche no afecte el derecho a la salud de los consumidores.

4.6. Superintendencia de Control del Poder del Mercado

46. En la audiencia pública celebrada en la causa, la SCPM señaló que de acuerdo con la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado los órganos reguladores del Estado, en particular el ejecutivo, deben observar los preceptos establecidos en ella y coadyuvar al fomento, promoción y preservación de las condiciones de competencia en los mercados correspondientes. Manifestó que el artículo 28 de la mencionada ley, señala *“las opciones para restringir la competencia en los diferentes mercados [...] y establece que para que se mantengan estas restricciones debe haber una resolución de la junta de regulación. [...] El Estado puede emitir regulaciones que prohíban cierto tipo de situaciones siempre y cuando éstas sean justificadas, siempre y cuando haya todo el sustento correspondiente para señalar por qué es más beneficioso mantener una regulación que no tenerla”*.
47. En escrito recibido el 03 de diciembre de 2021, la SCPM reiteró que el Estado puede aplicar ventajas a ciertos operadores del mercado a través de la imposición de restricciones a la competencia. Dichas restricciones deben pasar por una resolución motivada de la Junta de Regulación (que tiene como integrante a la máxima

autoridad del MPCEIP) misma que deberá efectuar un análisis de costo-beneficio de su implementación, así como de su idoneidad y necesidad. Por ello, *“previo a la emisión de una resolución que pretenda regular un mercado [...] es necesario contar con los informes correspondientes que puedan determinar la necesidad y oportunidad de la emisión de la regulación; y que, si la misma restringirá el mercado, [...] se debe acudir a la Junta de Regulación [...]. es necesario que se establezca de manera expresa la necesidad de que los reguladores coordinen sus acciones tendientes a la generación normativa con la Junta de Regulación, que deberá ser la encargada de la emisión de la norma, en caso de que esta restrinja la competencia”*.

4.7. Agencia de Regulación y Control Fito y Zoosanitario - AGROCALIDAD

48. En la audiencia pública celebrada en la causa, AGROCALIDAD manifestó que la Resolución 0241 nació del Acuerdo Interministerial No. 177 y que este no restringe derechos sino que se limita a regular una actividad productiva para que quienes producen suero de leche lo hagan de manera regulada y aplicando las BPM. En esa línea, alegó que no se puede garantizar que un producto sea adecuado para el consumo humano si no cuenta con BPM, pues este *“garantiza de (sic) que es un producto que cumplió buenos procedimientos y estándares de calidad [...] e igualmente fue almacenado de manera correcta y transportado al consumidor final de manera correcta [...] al ser los estándares mínimos de inocuidad que se deberían tener en una empresa de alimentos”*. Afirma que si la planta en la que se produce el suero de leche no cumple las BPM dicho producto se puede destinar a otros usos como la elaboración de alimento para consumo animal. Considera que la finalidad de la Resolución 0241 sería *“ofrecer un producto inocuo a la ciudadanía”*.
49. Asimismo, manifestó que la diferencia entre el suero de leche líquido y el suero de leche en polvo está en el procesamiento, pues el primero se obtiene -por lo general- de forma artesanal sin que exista tratamiento térmico ni procesamiento, mientras que en el segundo existe un proceso término de desecación a determinadas temperaturas que convierte al suero de leche en extractos en polvo.
50. Al respecto, agregó que *“el suero líquido [...] puede contener lo mismo que contiene la leche cruda [...] puede venir con antibióticos, toxinas, contaminantes, adulterantes [...] como sello rojo que le adicionan a la leche para que dure un poco más hasta que llegue al centro de acopio [...] todo eso se puede traspasar al suero líquido entonces si no hay una garantía de un procesamiento adecuado esto va a seguir y terminar en el producto final en cambio en el suero en polvo también puede existir ese inconveniente sin embargo en el caso de ciertos productos que se evaporan, bacterias, microorganismos malignos estos al someterse a un proceso técnico se pueden destruir, los antibióticos no [...] hay ciertos contaminantes que se mantienen de principio a fin”*.

51. Adicionalmente, explicó que a través de operativos realizados, se ha encontrado que el suero de leche se lo utiliza como adulterante en leche (sin que se lo declare en el etiquetado)² y no se lo maneja en condiciones higiénicamente saludables y aptas para el consumo humano.
52. En escrito de 24 de noviembre de 2021, AGROCALIDAD informó a esta Corte que la Resolución 0241 se encuentra vigente y no ha sufrido modificaciones a partir de su vigencia. Manifestó que dicha resolución fue expedida con la finalidad de controlar y vigilar la movilización del suero de leche *“para garantizar la sostenibilidad de la cadena láctea”*. Además, señaló que no se limita el uso del suero de leche dado que se permite su industrialización y movilización para la creación de derivados como quesos y bebidas energéticas sin que se limite su producción y comercialización.
53. Agregó que es facultad de AGROCALIDAD controlar la movilización del suero de leche *“con la finalidad de precautelar la salud pública y garantizar la inocuidad de los alimentos, a través de un análisis científico y técnico realizado por el personal de [AGROCALIDAD]”*, sin que aquello suponga un control excesivo.
54. Respecto de los certificados de BPM, explicó que *“las industrias pasan por un proceso de acreditación en el cual se verifica aspectos sanitarios, técnicos e industriales con el fin de lograr una calidad en el producto terminado que se pretende comercializar a la ciudadanía, dicho proceso busca garantizar un producto de calidad para la población y que los mismos no sean perjudiciales para la salud pública, [...] la normativa emitida por esta Agencia como por otras instituciones estatales persiguen un objetivo común, el cual es prevenir y proteger a la ciudadanía de productos que pueden ser perjudiciales para la salud humana y garantizar un (sic) vida digna a los ciudadanos [...]. Dentro de los controles realizados por [AGROCALIDAD]; se ha verificado la existencia de un mal uso en el suero de la leche [...] por tal motivo, esta cartera de estado se ha visto en la obligación de crear la Resolución 0241 [...] para lograr con esto; un mejor manejo y utilización del suero de leche. [...] el suero de leche [...] si fue obtenido mediante buenas prácticas de manufactura puedes (sic) ser comercializado en su fase primaria para la creación de productos aptos para el consumo humano, pero en el caso de que el suero de leche fue obtenido mediante proceso de manufactura no aptos (sic), el mismo debe ser tinturado [...] y] puede ser vendido a productores ganaderos como un alimentos para uso animales (sic)”*.
55. AGROCALIDAD afirmó que si bien en el país no existen centros de acopio de suero de leche líquido, la Resolución 0241 da la oportunidad de expandir el mercado con su implementación a futuro para ampliar la comercialización de productos a base de suero de leche y dinamizar la economía.

² Al respecto, AGROCALIDAD afirmó que el 16-17% de las muestras tomadas de marcas de leche están adulteradas *“en lo que va de aproximadamente un año”*.

56. En escrito de 30 de noviembre de 2021, AGROCALIDAD explicó que “*existe un gran número de casos de adulteración de leche cruda con suero*” y que de no ratificarse la constitucionalidad de la Resolución 0241 se permitiría la libre movilización del suero de leche “*desencadena[ndo] problemas de salud pública, laborales y económicos [... por] los costos de leche que en el mercado actual se encuentra en el valor de \$0,42 centavos frente al costo del suero de leche que es de \$0,02 centavos de dólar*”. Asimismo, reiteró que la Resolución 0241 busca precautelar el derecho a la salud de los consumidores y que en conjunto con el Acuerdo Interministerial No. 177 pretenden garantizar la sostenibilidad de la cadena láctea y proteger la soberanía alimentaria, pues “*si bien es cierto el suero de leche es un producto apto para consumo humano, el mismo debe ser obtenido bajo buenas prácticas de manufactura para que este sea consumido o industrializado*”.

4.8. *Amici curiae*

4.8.1. Pablo Arosemena Marriott, presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil y de la Federación Nacional de Cámaras de Comercio³

57. En su escrito de 17 de septiembre de 2019, manifiesta que el artículo 8 del Acuerdo Interministerial No. 032 es inconstitucional. Al respecto, señala que atenta contra el derecho a la soberanía alimentaria y que existiría una “*colisión*” entre la facultad del Estado Central de manejar la política económica en la búsqueda de la soberanía alimentaria y el derecho a desarrollar actividades económicas.

58. Al respecto, señala que la medida de limitar el uso del suero de la leche para la elaboración de pulverizados: (i) no persigue un fin constitucionalmente válido al no lograr la consecución de la soberanía alimentaria y ser una medida proteccionista que busca “*obligar*” a los consumidores a adquirir más productos lácteos, impidiendo la libre oferta de alimentos nutritivos, (ii) no es idónea porque “*conmina*” a la población a adquirir determinados productos, sin “*poder de decisión*” y (iii) no es necesaria dado que existen medidas menos restrictivas para fomentar el consumo de bebidas lácteas que prohibir la oferta de un producto.

59. Agrega que el Acuerdo Interministerial No. 032 transgrede convenios internacionales, coarta la libertad de los comerciantes formales e informales de utilizar el suero de la leche para fines legítimos, crea un monopolio en el sector de los derivados del suero de la leche porque beneficia a la industria de los pulverizados y favorece la contaminación del ambiente por el derramamiento de suero de leche desperdiciado en ríos y manantiales.

4.8.2. Mariano Curicama, asambleísta por Chimborazo y presidente de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional

³ Conforme consta en los antecedentes de la presente sentencia, a este escrito de *amicus curiae* se adhirió Caterina Costa Von Buchwald, en calidad de presidente de la Cámara de Industrias de Guayaquil.

60. En la audiencia pública celebrada en la causa y en escrito de 23 de noviembre de 2021, el asambleísta Mariano Curicama señaló que en el Ecuador existen cerca de 1,000,000 de fincas ganaderas de las cuales 800,000 se dedican a la producción artesanal de leche, generando el 9% de empleo directo de la población económica activa y el 3% del PIB nacional. Sin embargo, explicó que el sector lechero *“ha sido golpeado de manera drástica”* por el contrabando de leche desde países fronterizos, el reemplazo de la leche por suero de leche, la importación de leche en polvo y la reducción del presupuesto asignado al sector agropecuario y productivo para su reactivación. Asimismo, manifestó que el mercado lácteo está distorsionado por la adulteración de la leche a través del uso de suero de leche líquido sin control alguno por su bajo costo.
61. Señaló que *“el suero de leche es actualmente una de las materias más usadas en el ámbito alimentario, por lo que al tratarse de un producto que se obtiene de la leche, merece regulación distinta, ya que no sustituyen a la leche”*. Además, afirmó que el suero de la leche no tiene el mismo valor nutricional que la leche y que produciría efectos negativos en la salud cuando se consume en dosis altas.
62. Agregó que el Acuerdo Interministerial No. 177 *“se ha logrado con gran esfuerzo [...] trabajo y constancia de movilización del sector lechero que logró excluir el suero líquido de la cadena láctea mediante su promulgación”*. Adicionalmente, explicó que si se permite la comercialización y uso del suero de leche líquido se estaría perjudicando la economía de familias que se dedican a la producción de leche, pues se han visto afectados *“por la pandemia del Covid 19, por la no fijación de un precio justo del litro de leche, ahora su pequeña producción se ve obligada a competir con el suero”*.

4.8.3. Francis Abad López, coordinador nacional de la Pre-Federación de Pequeños y Medianos Ganaderos Productores de Leche del Ecuador

63. En la audiencia pública celebrada en la causa, Francis Abad López alegó que no existe una prohibición del uso de suero de la leche sino una regulación de dicho producto. Al respecto, explicó que la leche tiene un proceso de descomposición acelerado, por lo que a los productores de leche se les exige que la leche debe estar pasteurizada y mantener una línea de refrigeración, prohibiéndose su venta en estado crudo por motivos sanitarios. Expresó que lo mismo sucede con el suero de la leche que también tiene un proceso de descomposición acelerado, razón por la cual debe ser tratado correctamente.
64. Agregó que *“detrás del uso del suero ha habido un negociado enorme que ha puesto en peligro la extinción del mercado lácteo”* dado que en 2011 existían normas INEN que permitían la mezcla de leche con suero de leche, inobservando normas de protección a la salud y produciendo la quiebra del sector de leche puesto que *“los industriales empezaron a ocupar únicamente suero de leche [...] La afectación al mercado lácteo fue del 40%. Se retiró la leche pura e invadió el agua sucia del suero. Esa invasión estaba llevando a la quiebra a más de un millón y*

medio de ecuatorianos. [...] Estamos hablando más o menos del 15% del PIB agropecuario nacional. Estamos hablando de 1.8% del PIB nacional”.

65. Alegó que, posteriormente, por la “*lucha del sector*” se promulgó el Acuerdo Interministerial No. 177 “*que termina de una vez por todas con el uso del suero líquido*”. Agregó que así como la leche debe pasteurizarse, el suero de leche debería pasar por el mismo proceso que corresponde a entrar en cadena de frío y deshidratación para conseguir proteína pura, por lo que, expresó que no se opone al uso del suero de leche en estado polvo. Afirmó que de acuerdo con el Codex Alimentario no se puede utilizar suero de leche líquido y las bebidas con suero de leche deben elaborarse con dicho producto en polvo.

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

66. Esta Corte verifica que el Acuerdo Interministerial No. 032 fue derogado expresamente por el Acuerdo Interministerial No. 177⁴, por lo que la norma impugnada dejó de integrar el ordenamiento jurídico. Sin embargo, corresponde revisar si en la actual normativa persiste el contenido de los artículos originalmente impugnados, conforme lo determina el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC⁵ para lo cual se sistematizará el contenido de las normas referidas de la siguiente forma:

Acuerdo Interministerial No. 032 (derogado)	Acuerdo Interministerial No. 177 (vigente)
Artículo 6.- El suero de leche líquido que se genere en plantas que no cuenten con certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura, no podrá destinarse para la elaboración y/o comercialización de productos, ingredientes o insumos de consumo humano.	Artículo 5.- El suero de leche líquido que se genere en plantas que no cuenten con certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura registrado en la ARCSA no podrá destinarse para la elaboración y/o comercialización de productos, ingredientes o insumos de consumo humano. <i>Este suero de leche líquido será tinturado y podrá destinarse al consumo animal; para otros usos industriales no vinculados al desarrollo de productos lácteos, no será obligatorio su tinturado previa autorización</i>

⁴ La disposición derogatoria del Acuerdo Interministerial No. 177 establece: “*El presente Acuerdo deroga el Acuerdo Interministerial No. 032 de 25 febrero de 2019 y Acuerdo Interinstitucional No 036 de 27 de marzo de 2018; así como cualquier otra disposición de igual o menor jerarquía que sean contrarias a las disposiciones del presente Acuerdo*”.

⁵ El artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, dispone lo que sigue: “*Artículo. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios [...] 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) 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; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas*”.

	<i>de la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario.</i>
Artículo 8.- La comercialización de suero de leche líquido proveniente de industrias lácteas que cuenten con certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura, es permitida exclusivamente para la elaboración de pulverizados como: suero de leche en polvo, suero de leche concentrado, suero de leche aislado, suero de leche fraccionado, proteína concentrada de suero de leche, etc.	Artículo 6.- La comercialización de suero de leche líquido proveniente de <i>plantas</i> lácteas que cuenten con certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura registrado en la ARCSA , es permitida exclusivamente para la elaboración de pulverizados como: suero de leche en polvo, suero de leche concentrado, suero de leche aislado, fraccionados de suero de leche , proteína concentrada de suero de leche, entre otros pulverizados.
Artículo 9.- El MPCEIP y el MAG impulsarán y potenciarán la industrialización y uso de suero de leche líquido que se genere en plantas que no cuenten con certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura, en sectores no alimenticios.	No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido.
Artículo 10.- El MPCEIP y el MAG motivarán instrumentos normativos para el uso y manejo del suero de leche líquido en el sector lácteo, con el objetivo de promover la sostenibilidad del sector lácteo, el crecimiento económico inclusivo y las prácticas responsables en los diferentes eslabones de la cadena de valor.	No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido.
Artículo 12.- El MPCEIP a través de la Subsecretaría de Calidad; el MAG, con el apoyo de AGROCALIDAD, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública MSP - ARCSA y otras instituciones del Estado, implementarán mecanismos de control de la informalidad, a través de la vigencia y control de productos lácteos y plantas de procesamiento, apoyándose en la participación de veedurías ciudadanas.	No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido.
Disposición transitoria única.- Queda prohibida la comercialización del suero de leche líquido, proveniente de plantas que lo generen y que cuenten con un certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura - BPM a terceros, para la elaboración de productos lácteos incluido la bebida láctea con suero de leche por un plazo de seis (6) meses contados a partir de la emisión del presente Acuerdo.	No se encuentra reproducida una disposición con el mismo o similar contenido.

67. Comparados los acuerdos interministeriales, esta Corte Constitucional observa que el contenido de los artículos 9, 10, 12 y la disposición transitoria única del Acuerdo Interministerial No. 032, no se encuentran reproducidos en el Acuerdo Interministerial No. 177. En tal sentido, no se configura unidad normativa y al haber sido derogados no surten efectos en la actualidad ni tienen la potencialidad de surtir efectos más allá del momento en que dejaron de pertenecer al ordenamiento jurídico⁶, por lo que, no corresponde realizar un pronunciamiento respecto de ellos.
68. En relación con los artículos 6 y 8 del Acuerdo Interministerial No. 032, se verifica que aún cuando su contenido no ha sido reproducido de forma exacta en el Acuerdo Interministerial No. 177, el mismo subsiste en los artículos 5 y 6 de este último. Por ello, al mantenerse el contenido de los artículos cuya inconstitucionalidad se demandó originalmente, se configura el principio de unidad normativa y corresponde realizar el análisis de constitucionalidad de las normas referidas.
69. Ahora, los accionantes impugnaron la constitucionalidad de los artículos 6 y 8 del Acuerdo Interministerial No. 032 por contravenir los derechos a una vida digna que asegure la salud, alimentación y nutrición; a desarrollar actividades económicas; a la libertad de trabajo; a la soberanía alimentaria; así como la obligación del Estado de promover el acceso equitativo a los factores de producción y el reconocimiento a las diversas formas de organización de la producción (artículos 66 numerales 2, 15 y 17; 281 numerales 1, 10 y 11; 304 numeral 4; 319; y, 334 numerales 1 y 4 de la CRE). Sin embargo, este Organismo encuentra que en realidad su argumentación está centrada y dirigida a alegar que estos artículos contravienen el derecho a desarrollar actividades económicas, por lo que, se analizará la incompatibilidad de las normas, exclusivamente, a través de dicho derecho.
70. Finalmente, en cuanto a los argumentos de los accionantes de que el Acuerdo Interministerial No. 032 es inconstitucional por la forma, esta Corte encuentra que al haber sido derogado y no tener la potencialidad de surtir efectos en la actualidad no corresponde pronunciarse al respecto.

Análisis de constitucionalidad por el fondo

¿Los artículos 5 y 6 del Acuerdo Ministerial 177 contravienen el derecho a desarrollar actividades económicas, reconocido en el artículo 66 numeral 15 de la CRE?

71. El artículo 66 de la CRE reconoce el derecho a desarrollar actividades económicas en los siguientes términos:

“Se reconoce y garantizará a las personas: [...]

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-16-IN/21 de 21 de julio de 2021, párr. 20.

15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.

72. Como quedó establecido previamente, los accionantes consideran que las normas impugnadas se contraponen al artículo 66 numeral 15 de la CRE: **(i)** al exigir que para destinar el suero de la leche líquido a la elaboración o comercialización de productos, ingredientes o insumos de consumo humano la planta en que se genere debe contar con un certificado de BPM (artículo 5)⁷ y **(ii)** al limitar la comercialización del suero de la leche líquido, generado en plantas que cuentan con certificado de BPM, a la elaboración de pulverizados (artículo 6).

73. La Corte Constitucional, en la sentencia No. 001-18-SEP-CC, definió el derecho a desarrollar actividades económicas como:

“[...] el derecho de libertad, que permite a la población efectuar actividades para generar ganancia en su beneficio, que finalmente le permitirá tener una vida digna, pero que contiene un límite a su ejercicio que se constituye en el cumplimiento de lo contemplado en la Constitución, la ley, y decisiones legítimas de autoridad competente; y que, además, se encuentra relacionado con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”⁸.

74. Conforme lo señalado, la CRE en su artículos 66 numeral 15 garantiza el derecho a desarrollar actividades económicas como una forma de reconocimiento de la capacidad organizadora del ser humano de los diferentes insumos y factores de la economía, de su aptitud para disponer y emprender individual y colectivamente⁹. En relación con lo expuesto, el derecho a desarrollar actividades económicas puede ser limitado o regulado a fin de evitar que se cometan abusos¹⁰ o con el objeto de precautelar otros bienes jurídicos¹¹.

75. De acuerdo con las normas analizadas: **(i)** si el suero de leche líquido se destina a la elaboración o comercialización de productos, ingredientes o insumos de consumo humano, la planta en que se generó debe contar con el certificado de BPM (artículo 5) y **(ii)** solo está permitida la comercialización del suero de leche líquido para la elaboración de pulverizados (artículo 6).

⁷ Sin perjuicio de ello, la norma prevé que podrá destinarse al consumo animal u otros usos industriales no vinculados al desarrollo de productos lácteos.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 001-18-SEP-CC, caso No. 0332-12-EP, párr. 26.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 45-17-IN/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 85.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 45-17-IN/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 86.

¹¹ Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia No. C-524/95 de 16 de noviembre de 1995, determinó que “El Estado al regular la actividad económica cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común”.

76. Respecto del supuesto (i), el artículo 3 de la normativa técnica sanitaria para el control y vigilancia de alimentos de consumo humano procesados al granel¹² establece que el certificado de BPM es un “[d]ocumento expedido por los Organismos de Inspección acreditados, al establecimiento que cumple con todas las disposiciones establecidas en la presente normativa técnica sanitaria”.
77. El mismo artículo establece que las BPM corresponden al “[c]onjunto de medidas preventivas y prácticas generales de higiene en la manipulación, preparación, elaboración, envasado y almacenamiento de alimentos para consumo humano, con el objeto de garantizar que los alimentos se fabriquen en condiciones sanitarias adecuadas y se disminuyan así los riesgos potenciales o peligros para su inocuidad”.
78. En la audiencia pública celebrada en la presente causa, AGROCALIDAD explicó que a través de la verificación de aspectos sanitarios, técnicos e industriales las BPM garantizan la calidad e inocuidad de un producto con la finalidad de que este sea apto para el consumo humano. Asimismo, el abogado de la parte accionante expresó en la misma diligencia que los productores de suero de leche pretenden que se les permita “comercializar el suero de leche tanto en líquido como en polvo cumpliendo todos los requisitos y las buenas prácticas de manufactura”.
79. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 363 numeral 1 de la CRE:
- “El Estado será responsable de: 1. Formular políticas públicas que garanticen la promoción, prevención, curación, rehabilitación y atención integral en salud y fomentar prácticas saludables en los ámbitos familiar, laboral y comunitario”.*
80. Resulta pertinente señalar que al existir una norma constitucional que ordena a las autoridades la formulación de políticas públicas para prevenir afectaciones al derecho a la salud -como vendría a ser la exigencia de un certificado de BPM- se analizará únicamente la razonabilidad de la medida, lo cual implica revisar si la intervención que nace de la política pública tiene una justificación constitucionalmente válida.
81. En esa línea, esta Corte encuentra que exigir la obtención del certificado de BPM cuando se destine el suero de la leche a la elaboración o comercialización de productos de consumo humano -como restricción al desarrollo de actividades económicas- es una medida razonable, al tener una justificación constitucionalmente válida puesto que se pretende garantizar que su procesamiento se realice en condiciones sanitarias adecuadas para impedir que su consumo represente un peligro para la salud. Por lo expuesto, no se verifica que el artículo 5 del Acuerdo Interministerial No. 177 vulnere el derecho al desarrollo de actividades económicas.

¹² Resolución de la ARCSA No. 3, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 444 de 04 de mayo de 2021.

82. Respecto del supuesto (ii), esto es, que la comercialización del suero de leche líquido está restringida a la elaboración de pulverizados, corresponde a esta Corte examinar si la restricción¹³ de la comercialización del suero de leche líquido es constitucionalmente válida. En razón de que el primer inciso del artículo 335 de la CRE establece que “[e]l Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas”, corresponde examinar si la intervención estatal en el presente caso está justificada y, por lo tanto, si no restringe injustificadamente los derechos en juego a través del test de proporcionalidad.
83. Respecto de la existencia de un **fin legítimo**¹⁴, el MAG en su escrito de 20 de diciembre de 2019 explicó que las normas impugnadas pretenden fomentar el consumo y exportación de lácteos, el control de la cadena láctea y su soporte, así como precautelar los derechos a la soberanía alimentaria, salud e igualdad en la comercialización¹⁵.
84. Ahora bien, en la audiencia pública celebrada en esta causa, el MSP manifestó que la finalidad de limitar la comercialización del suero de leche a la elaboración de pulverizados es garantizar la calidad e inocuidad del producto para precautelar el derecho a la salud de los consumidores. En función de ello, toda vez que la medida analizada busca la protección del derecho a la salud, esta Corte encuentra que tiene una finalidad constitucionalmente válida. De modo que, corresponde examinar si la medida es idónea, necesaria y proporcional.

¹³ Al respecto, el principio de no restricción de derechos implica que los derechos no pueden ser disminuidos injustificadamente “sin llegar al extremo de desnaturalizar el contenido del derecho limitado”, ya sea por el órgano legislativo u otros poderes públicos. Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que: “un derecho puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, deben estar previstas en ley en sentido formal y material, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad”. Véase Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 7-15-IN/21 de 07 de abril de 2021, párr. 28; 24-18-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 43; y, 019-15-SIN-CC, pág. 8. Corte IDH, Caso Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C No. 257, párr. 273.

¹⁴ Este implica que la medida adoptada tenga como horizonte el cumplimiento de un objetivo o meta prevista en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-15-IN/21 de 07 de abril de 2021, párr. 32.

¹⁵ De acuerdo al escrito de 20 de diciembre de 2019, “el sector lácteo en su fase primaria [...] da a conocer su inconformidad por el uso de suero de leche en la producción de bebidas lácteas, que éste genera el desplazamiento en la adquisición de leche cruda. [...] El acuerdo Interministerial que se impugna [...] su objeto está encaminado a preponderar el consumo local y nacional de lácteos, [...] el fomento de la exportación de sus productos y subproductos, así como el control de la cadena láctea y su soporte. [...] Ahora bien, lo que se restringe es el tránsito (sic) comercial de [...] -suero de leche- en virtud de que la leche como tal, es la que contiene mayor contenido proteico y alimenticio, por lo que la intervención al derecho de la libertad de empresa y comercialización está enfocado a precautelar derechos que en el caso concreto tienen un mayor peso, como son el derecho a la soberanía alimentaria, derecho a la salud e inclusive el derecho a la igualdad en la comercialización”.

85. Respecto de la **idoneidad** de la medida¹⁶, esta Corte observa que la comercialización de suero de leche líquido exclusivamente para la elaboración de pulverizados es eficaz para precautelar el derecho a la salud, pues de acuerdo con AGROCALIDAD a través del proceso de pulverización del suero de leche se eliminarían sustancias que pueden ser perjudiciales para la salud.
86. Conforme explicó dicha entidad en la audiencia de 25 de noviembre de 2021, el suero de leche líquido al ser elaborado de forma artesanal -por lo general- no pasa por un tratamiento térmico ni un procesamiento que permita eliminar las “*toxinas, contaminantes, adulterantes*” que se encuentran en la leche cruda y son trasladados al suero de leche. De modo que, a través de la pulverización del suero de leche “*ciertos productos [...] se evaporan: bacterias, microorganismos malignos, estos al someterse a un proceso técnico se pueden destruir*”. En esa línea, se verifica que la medida examinada es adecuada para la consecución del fin constitucional pretendido dado que la pulverización del suero de leche sería una medida conducente para garantizar que dicho producto está en condiciones adecuadas para el consumo humano.
87. Sobre la **necesidad** de la medida¹⁷, no se ha justificado que la medida en cuestión es la menos gravosa frente a otras medidas alternativas para alcanzar el fin perseguido. Aún cuando limitar la comercialización del suero de leche líquido para la elaboración de pulverizados pueda proteger la salud de los consumidores, de las intervenciones de la audiencia celebrada y documentos constantes en el expediente constitucional, se encuentra que la pulverización del suero de leche no es la única medida ni la menos gravosa para asegurar que el suero de leche líquido esté en condiciones adecuadas para el consumo humano.
88. De manera particular, AGROCALIDAD afirmó que “*si bien es cierto el suero de leche es un producto apto para consumo humano, el mismo debe ser obtenido bajo buenas prácticas de manufactura para que este sea consumido o industrializado*”, que “*el suero de leche [...] si fue obtenido mediante buenas prácticas de manufactura puedes (sic) ser comercializado en su fase primaria para la creación de productos aptos para el consumo humano*” y que las BPM garantizan que la cadena de producción y comercialización de un producto cumpla con los estándares mínimos de calidad e inocuidad necesarios para ser destinado al consumo humano.
89. En tal sentido, esta Corte evidencia que no se ha justificado la inexistencia de medidas menos gravosas para precautelar el derecho a la salud de los consumidores, además de que existirían otras medidas como exigir a los productores de suero de leche la obtención del certificado de BPM para garantizar la calidad e inocuidad del producto o exigir el cumplimiento de protocolos estrictos de refrigeración y el

¹⁶ Al respecto, corresponde determinar la eficacia de la medida respecto al cumplimiento del fin perseguido. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 025-16-SIN-CC de 6 de abril de 2016, pág. 12.

¹⁷ Al respecto, corresponde verificar que la medida adoptada sea la menos restrictiva para el ejercicio del derecho. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 025-16-SIN-CC de 06 de abril de 2016, pág. 12

tratamiento del producto a través de un proceso de pasteurización. En tal sentido, las entidades accionadas no han justificado que la medida examinada constituya la alternativa menos gravosa a efectos de precautelar el fin constitucionalmente válido. Al contrario, las propias autoridades de control han sostenido que la observancia de BPM precautelaría el derecho a la salud de los consumidores.

90. Finalmente, en relación con la **proporcionalidad**¹⁸, para que la medida sujeta a análisis sea proporcional, el beneficio alcanzado debe ser mayor a la limitación al derecho al desarrollo de actividades económicas. En ese sentido, la medida debe ajustarse estrechamente al fin perseguido e intervenir en la menor medida posible con el ejercicio del derecho. Así, esta Corte encuentra que la limitación del derecho de los productores de suero de leche a comercializarlo es desmedida al limitarlo exclusivamente al suero pulverizado, pues si bien se evidencian beneficios sanitarios derivados de dicha restricción, estos no alcanzan a compensar el sacrificio provocado. Esto, al no haberse justificado la inexistencia de medidas menos gravosas para alcanzar el resultado buscado -conforme se señaló en los párrafos precedentes- por lo que no existen motivos que justifiquen mantener un sacrificio tan gravoso al derecho a desarrollar actividades económicas.

91. Por lo expuesto, el artículo 6 del Acuerdo Interministerial No. 177 contraviene el derecho previsto en el artículo 66 numeral 15 de la CRE al restringirlo de modo desproporcionado. En tal virtud, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la frase *“exclusivamente para la elaboración de pulverizados como: suero de leche en polvo, suero de leche concentrado, suero de leche aislado, fraccionados de suero de leche, proteína concentrada de suero de leche, entre otros pulverizados”*. En tal sentido, el artículo 6 del Acuerdo Interministerial No. 177 expresará lo siguiente:

“La comercialización de suero de leche líquido proveniente de plantas lácteas que cuenten con certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura registrado en la ARCSA, es permitida”.

92. Adicionalmente, esta Corte estima oportuno recordar a las instituciones del Estado que la SCMP está facultada para supervisar las restricciones a la competencia y autorizar su establecimiento a través de una resolución motivada de la Junta de Regulación, de conformidad con los arts. 28 de la LORCPM y 32 y 33 de su reglamento.

VI. Control de constitucionalidad por conexidad

93. Conforme al artículo 436 numeral 3 de la CRE, esta Corte podrá *“declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución”*.

¹⁸ Al respecto, implica efectuar un análisis sobre la existencia de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 025-16-SIN-CC de 06 de abril de 2016, pág. 13.

Adicionalmente, el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC establece los casos en que existiría unidad normativa en los siguientes términos:

“a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados;

b) 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; y,

c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”.

94. En función de ello, al haber encontrado que el artículo 6 del Acuerdo Interministerial No. 177 contraviene el derecho al desarrollo de actividades económicas, esta Corte considera pertinente examinar también el artículo 9 del mismo acuerdo y el artículo 1 de la Resolución 0241 emitida por AGROCALIDAD por existir entre ellos una conexión estrecha y esencial, conforme al artículo 76 numeral 9 literal b) de la LOGJCC, al incidir en la cadena de comercialización del suero de la leche.

95. Así, el artículo 9 del Acuerdo Interministerial No. 177 establece: “[I]as bebidas con suero de leche podrán elaborarse únicamente con suero en estado polvo”.

96. El artículo 1 de la Resolución 0241 establece:

“Se permite la movilización de suero de leche líquido, de plantas lácteas que cuenten con certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura - BPM, registradas en la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria - ARCSA, cuyo destino sea exclusivamente para elaboración de pulverizados como:

a) Suero de leche en polvo.

b) Suero de leche concentrado.

c) Suero de leche aislado.

d) Suero de leche fraccionado.

e) Proteína concentrada de suero de leche”.

97. Ahora, corresponde entonces revisar también si las medidas contenidas en los artículos 9 del Acuerdo Interministerial No. 177 y 1 de la Resolución 0241 tienen un fin legítimo y si las mismas son idóneas, necesarias, y proporcionales. Por economía procesal, ambas normas se analizarán en conjunto en virtud de que establecen limitaciones dentro de la cadena de comercialización del suero de la leche que no requieren de un análisis diferenciado.

98. Respecto al **fin legítimo** de ambas medidas, se evidencia que las entidades accionadas manifestaron que su finalidad corresponde a precautelar el derecho a la

salud y la sostenibilidad de la cadena láctea; por lo que, conforme ya se ha establecido en esta sentencia, la protección del derecho a la salud es un fin legítimo.

- 99.** En cuanto a la **idoneidad** de las medidas, se verifica que en ambos casos estas resultan eficaces para conseguir la finalidad pretendida dado que, como se manifestó previamente, a través de la pulverización del suero de leche, se eliminarían toxinas, contaminantes o adulterantes presentes en la leche. En ese sentido, las medidas son idóneas.
- 100.** En cuanto a la **necesidad**, esta Corte estima que -así como para la restricción a la comercialización del suero de la leche-, existen otras medidas menos gravosas que podrían permitir a las autoridades estatales garantizar el derecho a la salud de los consumidores, como sería la exigencia del certificado de BPM o el cumplimiento de protocolos de refrigeración y pasteurización. Por ello, no se encuentra que la necesidad de la medida esté justificada.
- 101.** En cuanto a la **proporcionalidad**, no se observa que las medidas examinadas reporten beneficios tales que justifiquen el sacrificio de elaborar bebidas con suero de leche líquido o restringir su movilización a la elaboración de pulverizados, pues conforme ha quedado anotado, si bien se evidencian beneficios derivados de dicha restricción, al existir medidas menos gravosas para alcanzarlos, no existen motivos que justifiquen su persistencia. Por lo expuesto, esta Corte encuentra que ambas medidas resultan desproporcionadas y contravienen el derecho a desarrollar actividades económicas.
- 102.** Además, no sería razonable que a través de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 6 del Acuerdo Interministerial No. 177 se permita la comercialización del suero de la leche líquido para la elaboración de productos distintos a los pulverizados y al mismo tiempo no se permita su movilización ni su uso en la elaboración de bebidas con suero de leche.
- 103.** Por lo expuesto, los artículos 9 del Acuerdo Interministerial No. 177 y 1 de la Resolución 0241 también contravienen el derecho al desarrollo de actividades económicas, previsto en el artículo 66 numeral 15 de la CRE, al restringirlo de modo desproporcionado y corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo 9 del Acuerdo Interministerial No. 177 y la inconstitucionalidad de la frase del artículo 1 de la Resolución 0241: *“cuyo destino sea exclusivamente para elaboración de pulverizados como:*
- a) Suero de leche en polvo.*
 - b) Suero de leche concentrado.*
 - c) Suero de leche aislado.*
 - d) Suero de leche fraccionado.*
 - e) Proteína concentrada de suero de leche”.*

VII. Efectos de la sentencia

- 104.** A partir del análisis efectuado, esta Corte encontró que los artículos 6 y 9 del Acuerdo Interministerial No. 177 y el artículo 1 de la Resolución 0241 contravienen el artículo 66 numeral 15 de la CRE que reconoce el derecho al desarrollo de actividades económicas, por lo que, corresponde declarar la inconstitucionalidad de las normas o fragmentos de ellas que no guardan conformidad con la CRE.
- 105.** Sin perjuicio de aquello, esta Corte reconoce la importancia de que los productos destinados al consumo humano cumplan con estándares de calidad e inocuidad que garanticen el derecho a la salud de los consumidores. En virtud de ello, para este Organismo es clara la necesidad de regular apropiadamente el mercado del suero de la leche previo a expulsar del ordenamiento jurídico a las normas declaradas inconstitucionales, pues su expulsión automática podría resultar perjudicial y contraria a normas constitucionales tendientes a la protección de otros derechos como el derecho a la salud.
- 106.** El artículo 95 de la LOGJCC consagra la posibilidad de que la Corte Constitucional difiera y postergue los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad *“cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”*.
- 107.** Al amparo de la norma citada, esta Corte considera que, en el presente caso, procede la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos, con el fin de que el MAG, el MPCEIP, el MSP, AGROCALIDAD, junto con la SCPM y la Junta de Regulación, de manera coordinada y con la participación de los sectores sociales involucrados, emitan normativa -en función de su libertad de configuración normativa- que fije estándares y protocolos de calidad e inocuidad del suero de leche líquido en las etapas de producción, procesamiento, acopio, envasado, movilización, comercialización, uso y expendio del mismo que puedan garantizar que su condición sanitaria sea apta y no represente un peligro para la salud de los consumidores, sin que aquellas regulaciones puedan suponer una restricción injustificada del derecho a desarrollar actividades económicas.
- 108.** En este sentido, las normas declaradas inconstitucionales del Acuerdo Interministerial No. 177 y de la Resolución 0241 de la AGROCALIDAD seguirán vigentes hasta que se suplan los vacíos provocados por la declaratoria de inconstitucionalidad, por lo que las restricciones al uso, movilización y comercialización del suero de leche líquido se mantendrán hasta que la normativa correspondiente sea emitida. En caso de no emitirse la correspondiente regulación en el plazo de un año contado desde la publicación de esta sentencia en el Registro Oficial, las normas declaradas inconstitucionales perderán su vigencia.

VIII. 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 demanda de acción pública de inconstitucionalidad signada con el No. 38-19-IN.
2. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la frase *“exclusivamente para la elaboración de pulverizados como: suero de leche en polvo, suero de leche concentrado, suero de leche aislado, fraccionados de suero de leche, proteína concentrada de suero de leche, entre otro pulverizados”* del artículo 6 del Acuerdo Interministerial No. 177 suscrito por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; el Ministerio de Agricultura y Ganadería; y, el Ministerio de Salud Pública, con efectos diferidos de conformidad con lo establecido en los párrafos 107 y 108. En virtud de lo señalado, el artículo 6 del Acuerdo Interministerial No. 177 expresará lo siguiente:

“La comercialización de suero de leche líquido proveniente de plantas lácteas que cuenten con certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura registrado en la ARCSA, es permitida”.

3. Por conexidad, declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 9 del Acuerdo Interministerial No. 177, con efectos diferidos de conformidad con lo establecido en los párrafos 107 y 108.
4. Por conexidad, declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la frase del artículo 1 de la Resolución de la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario 0241 que resolvió EXPEDIR LA REGULACIÓN PARA LA VIGILANCIA, CONTROL Y MOVILIZACIÓN DEL SUERO DE LECHE LÍQUIDO, con efectos diferidos de conformidad con lo establecido en los párrafos 107 y 108:

“cuyo destino sea exclusivamente para elaboración de pulverizados como:

- a) Suero de leche en polvo.*
- b) Suero de leche concentrado.*
- c) Suero de leche aislado.*
- d) Suero de leche fraccionado.*
- e) Proteína concentrada de suero de leche”.*

Así, este artículo expresará lo siguiente:

“Se permite la movilización de suero de leche líquido, de plantas lácteas que cuenten con certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura - BPM,

registradas en la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria – ARCSA.”

5. Ordenar que, en el plazo de un año desde la publicación de esta sentencia en el Registro Oficial, el Ministerio de Agricultura y Ganadería; el Ministerio de Producción Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; el Ministerio de Salud Pública; la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario; junto con la Superintendencia de Control del Poder de Mercado; y, la Junta de Regulación, de manera coordinada y con la participación de los sectores sociales involucrados, emitan normativa -en función de su libertad de configuración normativa- que fije estándares y protocolos de calidad e inocuidad del suero de leche líquido en las etapas de producción, procesamiento, acopio, envasado, movilización, comercialización, uso y expendio del mismo que puedan garantizar que su condición sanitaria sea apta y no represente un peligro para la salud de los consumidores, sin que aquellas regulaciones puedan suponer una restricción absoluta o injustificada del derecho a desarrollar actividades económicas.
6. Las instituciones obligadas deberán informar a esta Corte sobre el cumplimiento de la medida detallada en el párrafo previo en el plazo de un año contado desde la publicación de esta sentencia en el Registro Oficial.
7. Exhortar a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado a ejercer su competencia de prevención, investigación, conocimiento, corrección, sanción y eliminación de conductas desleales, conforme al artículo 37 de la LORCPM, para asegurar que los consumidores no sean inducidos a engaño, error o confusión respecto de los productos lácteos que se comercializan en el mercado.
8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.21
12:41:44 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 15 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA
PAULINA
SALTOS
CISNEROS



Firmado
digitalmente por
CYNTHIA
PAULINA SALTOS
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA No. 38-19-IN/21**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. En la Sentencia No. 38-19-IN/21, a base del proyecto elaborado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, me he permitido concurrir porque estoy de acuerdo con las razones expresadas en la sentencia y también con la decisión, pero quisiera expresar algunas preocupaciones sobre la regulación, que espero que sean consideradas por las autoridades competentes del Estado.
2. Los accionantes impugnaron la constitucionalidad de dos normas de un Acuerdo Ministerial que regulan la garantía de la sostenibilidad de la cadena láctea, por considerar que atentaban contra la libertad de mercado.
3. La Corte aceptó parcialmente la demanda, declaró la inconstitucionalidad de la frase *“exclusivamente para la elaboración de pulverizados como: suero de leche en polvo, suero de leche concentrado, suero de leche aislado, fraccionados de suero de leche, proteína concentrada de suero de leche, entre otro pulverizados”* del Acuerdo Ministerial, y ordenó emitir una regulación que respete los estándares determinados en la sentencia.
4. En consecuencia, la comercialización de suero de la leche es permitida, siempre que se cuente con un certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura registrado en la ARCSA, y que se emita una normativa *“con la participación de los sectores sociales involucrados... que fije estándares y protocolos de calidad e inocuidad del suero de leche líquido en las etapas de producción, procesamiento, acopio, envasado, movilización, comercialización, uso y expendio del mismo que puedan garantizar que su condición sanitaria sea apta y no represente un peligro para la salud de los consumidores, sin que aquellas regulaciones puedan suponer una restricción absoluta o injustificada del derecho a desarrollar actividades económicas.”*
5. Tengo dos preocupaciones. La una tiene que ver con la situación de los pequeños productores de leche o lecheros artesanales; la otra con la introducción al mercado de un producto que podría tener una afectación a la salud colectiva, en particular de niños y niñas, y que pondría en segundo plano a la leche, y todos los beneficios que conlleva.
6. La comercialización del suero de la leche puede ser una oportunidad si es que la regulación es adecuada.
7. Un requisito fundamental, para garantizar que esa regulación sea adecuada, es que puedan participar todos los productores de leche e incluso todas las personas que tengan interés y cuya regulación les pueda afectar. Hay actores que tienen los

medios y los recursos para participar, como las grandes empresas lecheras y las de producción de derivados de la leche que obtienen suero de leche. Seguro sus intereses serán escuchados. Quienes me preocupan son esas personas que viven de una o pocas vacas y que su subsistencia depende de este producto. Hago votos para que su voz y sus necesidades puedan tener un espacio para que la regulación no les afecte y no les ponga en desventaja frente a las grandes empresas.

8. Un riesgo es que pueda bajar el costo de producción de la leche, si el suero de leche acaba sustituyendo a la leche o a productos elaborados a base de leche.
9. El precio del suero es de aproximadamente de 2 centavos el litro y el de la leche varía entre 30 y 42 centavos el litro, según las condiciones del mercado. Si entra el suero y baja la leche, los pequeños productores perderían una fuente de ingreso económico, que en la actualidad les sirve para subsistencia. La regulación debería evitar este tipo de efecto y garantizar que el actual mercado de la leche proteja al pequeño productor.
10. Un pequeño productor de leche tiene que hacer inversiones importantes para producir leche cruda, tales como cuidar la salud de la vaca, alimentarle, tener un predio suficiente, recurrir a un intermediario para comercializarla, lo que hace que su margen de ganancia, sin que tenga que competir con el suero de leche, sea mínimo. Estas pequeñas ganancias permiten que la economía local también se dinamice y se pueda contar con ingresos económicos que permitan cubrir parte de las necesidades básicas de las familias rurales y campesinas.
11. La afectación a estos pequeños productores de leche, si no hay una regulación proteccionista, generaría un impacto social considerable. Se calcula que existen aproximadamente 800.000 fincas que se dedican a la producción artesanal de leche, ubicadas mayormente en la Sierra.
12. Si no se considera las necesidades de los pequeños productores de leche, se corre el serio riesgo de que la pobreza se acreciente en la zona rural y que se promueva la migración hacia las ciudades o fuera del país.
13. La regulación, además, debería tratar de incentivar que los pequeños productores también puedan aprovechar los derivados de la leche y puedan comercializar el suero en igualdad de condiciones que las grandes empresas. De esta forma, entrarían al mercado, se incrementaría sus ingresos y también se dinamizaría la economía de los sectores rurales.
14. Con relación a la salud pública, es necesario precisar que el suero de leche no es leche. El suero de leche es el residuo de la leche. El suero de leche, para graficar, es la “agüita” que queda en la funda cuando uno saca el queso fresco. Esta “agüita” no tiene los mismos nutrientes, no tienen el mismo tratamiento y tienen los mismos riesgos, si es que no hay buenas prácticas de manejo, que la leche.

15. Quienes tienen la posibilidad de procesar y comercializar el suero de leche podrían ser grandes empresas y no quienes solo pueden vender la leche cruda. Si no hay una buena regulación puede suceder que se fomente un monopolio o que se comercialice productos que no tienen igual valor nutritivo que la leche.
16. El rotulado de los productos de forma adecuada, clara y entendible, para que la gente no compre suero cuando busca leche, es fundamental. De ahí que la regulación debe fortalecer prácticas que puedan confundir al consumidor, y se acabe vendiendo “gato por liebre”.
17. El producto a base de suero de leche seguramente tendrá un precio menor a la leche. Si se vende como un “producto lácteo” y no como un producto con limitados nutrientes con relación a la leche, entonces, se distorsionará el mercado. Las personas pobres seguramente acabarán comprando, por el precio, productos de suero de leche y no leche. Esta sola posibilidad amerita una minuciosa regulación y control.
18. Los niños y niñas requieren todos los nutrientes que tiene la leche y que no podría ser reemplazado por productos a base de suero de leche. De igual modo personas como las mujeres que estén embarazadas. En un país donde la desnutrición crónica es tan grande y es un problema que no lo hemos podido superar, la posibilidad de que esos niños y niñas consuman solo suero de leche es fatal. De ahí, una vez más, que la regulación debe establecer prohibiciones y reglas estrictas para que no haya distorsiones en el mercado y no se provoque un problema de salud colectiva.
19. La regulación al mercado, y las limitaciones que debe tener el suero de leche, deberán incluir no solo al mercado nacional sino a aquellos productos que, por acuerdos de comercio, provengan de mercados internacionales.
20. En suma, la regulación debe tomar en cuenta la protección a los pequeños productores y a los consumidores, con particular atención a los niños y niñas.
21. Estoy convencido que si los efectos de la regulación inadecuada generan daños a los pequeños productores o a la salud de los consumidores, en particular a los niños y niñas, entonces es posible un cuestionamiento de la constitucionalidad por la misma proporcionalidad y por la afectación a derechos que deben ser garantizados.

**RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA**

Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2021.12.21 12:52:07
-05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 38-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 16 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 10:32; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

CYNTHIA
PAULINA
SALTOS
CISNEROS

Firmado digitalmente por CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0038-19-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día martes veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2786-17-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021

CASO No. 2786-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte desestima la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en una sentencia que rechazó un recurso de casación en un juicio contencioso administrativo. Para el efecto, se verifica que no tuvo lugar la argumentación por remisión alegada por los accionantes.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. José Humberto Zambrano Zambrano e Ida Bernardita del Consuelo Delgado Rivadeneira presentaron una acción subjetiva en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Lorenzo del Pailón (GADM de San Lorenzo del Pailón) en la que se impugnó la negativa a indemnizarlos por la lotización de un inmueble que alegan sería de su propiedad.
2. El 12 de noviembre de 2013, dentro del proceso judicial N.º 13801-2010-0313, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 4 con sede en Portoviejo declaró que la acción había caducado. El recurso de ampliación interpuesto por los accionantes fue negado en auto de 11 de diciembre de 2013.
3. El 18 de diciembre de 2013, José Humberto Zambrano Zambrano e Ida Bernardita del Consuelo Delgado Rivadeneira interpusieron recurso de casación. En sede de casación el proceso fue identificado con el N.º 17741-2014-0038. El 4 de mayo de 2015 se admitió parcialmente el recurso interpuesto. En sentencia de 21 de septiembre de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia rechazó el recurso de casación interpuesto.
4. El 20 de octubre de 2017, José Humberto Zambrano Zambrano e Ida Bernardita del Consuelo Delgado Rivadeneira (también los accionantes) presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 8 de enero de 2018, admitió a trámite la referida demanda de acción extraordinaria de protección.

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo el sorteo de la causa correspondiendo su sustanciación al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 17 de agosto de 2021, en la que requirió el correspondiente informe de descargo.

B. La pretensión y sus fundamentos

7. Los accionantes pretenden que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la sentencia de casación y se disponga que otro tribunal emita una nueva sentencia.
8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 8.1. La sentencia de casación vulneró su derecho a la tutela judicial, establecido en el art. 75 de la Constitución, debido a que habría legitimado adjudicaciones ilegales en su contra.
 - 8.2. La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, previsto en el art. 76.7.1 de la Constitución. pues se habría limitado a transcribir el fallo recurrido, sin citar las normas y principios en los que sustentó su decisión.
 - 8.3. La sentencia de casación vulneró su derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el art. 82 de la Constitución, pues habría irrespetado mandatos constitucionales y “*demás normas del ordenamiento jurídico*”.

C. Informe de descargo

9. Mediante oficio N.º 0014-CNJ-SCA-FRG-2021, presentado el 26 de agosto de 2021, los actuales jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia señalaron que la sentencia impugnada fue debidamente motivada y emitida de conformidad con las competencias propias de los tribunales de casación. En el mismo oficio se informó, además, que los jueces que emitieron la sentencia impugnada ya no conforman la Corte Nacional de Justicia.

II. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento del problema jurídico

11. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
12. En relación con el cargo expuesto en el párrafo 8.1 *supra*, los accionantes cuestionan a la sentencia impugnada porque, a su juicio, habría permitido la ilegítima adjudicación de un bien de su propiedad. Así, el cargo pretende que la Corte examine el fondo de la controversia y, con ello, la corrección de la sentencia de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado "examen de mérito".
13. Respecto de este examen, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso administrativo, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el presente cargo no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.
14. En relación con el cargo mencionado en el párrafo 8.2 *supra*, se plantea de la siguiente forma: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso de los accionantes, en la garantía de motivación, por limitarse a transcribir la sentencia recurrida?
15. Por otro lado, de conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.

16. Al respecto, el cargo resumido en el párrafo 8.3 *supra*, no cuenta ni con base fáctica ni con una justificación jurídica que permita evaluar posibles vulneraciones de derechos fundamentales, ni aun realizando un esfuerzo razonable. Por tanto, no es posible formular un problema jurídico con base en el referido cargo.

IV. Resolución del problema jurídico

D. Problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso de los accionantes, en la garantía de motivación, por limitarse a transcribir la sentencia recurrida?

17. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el art. 76.7.1 de la Constitución de 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*”.
18. Además, según los párrs. 61 y 63 de la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en lo normativo (debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso) como en lo fáctico (debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso) y menciona que, a veces, los jueces motivan por remisión o *per relationem*; es decir, hacen suya una argumentación jurídica contenida en otra resolución judicial, lo que no supone necesariamente un incumplimiento de la garantía de la motivación, lo que solo ocurriría si la remisión es deficiente, es decir, si el juzgador, además de la remisión, no “*reali[za] un pronunciamiento autónomo sobre el thema decidendum*” o no adopta “*una postura crítica sobre la suficiencia y la fundamentación de dicha sentencia [aquella a la que se dirige la remisión]*”, citando la sentencia N.º 1898-12-EP/19, de 4 de diciembre de 2019.
19. Los accionantes controvierten la decisión impugnada porque, según afirman, la sentencia impugnada se habría limitado a transcribir la sentencia recurrida.
20. Al examinar la sentencia impugnada se verifica que en esta se afirmó que los recurrentes fundamentaron su recurso en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, alegando la indebida aplicación del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se citó la sentencia del tribunal distrital e incluyó el siguiente razonamiento:

3.7 En el proceso consta a fojas 21, que los actores mediante escrito de 26 de enero de 2009 dirigido al Alcalde del Gobierno Municipal de San Lorenzo de Pailón, solicitaron: "que ordene a quien corresponda impedir a quien pretenda obtener escrituras a su favor dentro de los linderos de mi propiedad y desmembración... "; señalando que

adjunta copia certificada de sus escrituras otorgadas por el ex IERAC, e indica: "seguro de contar con su apego a la legalidad y el principio del buen vivir determinado en la presente constitución [sic], espero dentro de los términos legales respuesta a mi petición." En consecuencia, el pedido formulado por los actores de fecha 26 de enero de 2009 debía ser contestado hasta el 16 de febrero de 2009, generándose el acto administrativo presunto impugnado, y hasta la presentación de la demanda por la parte actora el 9 de noviembre de 2010, este Tribunal de Casación verifica que han excedido el término señalado en el primer inciso del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que caducó el derecho de los accionantes para presentar esa acción.

21. Conforme a la cita previa, se verifica que el tribunal de casación no argumentó por remisión, sino que, luego de citar un pasaje de la sentencia del tribunal distrital, estableció por su propia cuenta la caducidad del derecho de acción de José Humberto Zambrano Zambrano e Ida Bernardita del Consuelo Delgado Rivadeneira.
22. Por lo tanto, la argumentación por remisión acusada por los accionantes ni siquiera tuvo lugar, de manera que no se verifica que la argumentación jurídica careciera de la estructura mínimamente completa prevista por el artículo 76.7.1 de la Constitución y, por tanto, tampoco se constata la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

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 identificada con el N.º 2786-17-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.21
09:51:51 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques

Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 15 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA
PAULINA
SALTOS
CISNEROS

Firmado digitalmente por
CYNTHIA
PAULINA
SALTOS
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 2786-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

Sentencia No. 170-17-EP/21
Juez ponente: Ali Lozada Prado

Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021

CASO No. 170-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte descarta que una sentencia de apelación emitida a propósito de una acción de protección haya vulnerado los derechos al debido proceso en las garantías de ser juzgado por un juez competente y de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Para el efecto, se verifica que el tribunal era competente y que la presentación de la demanda de manera no inmediata a la alegada violación de derechos constitucionales, no vulneró el ordenamiento jurídico.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 8 de junio de 2016, Lenin Heráclito Andrade Quiñónez presentó una demanda de acción de protección en contra de Juan Miguel Avilés Murillo, en calidad de director zonal 8 del Servicio de Rentas Internas (SRI) alegando la violación de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la defensa y a la seguridad jurídica por la falta de notificación tanto de la liquidación de pago por diferencias N.º RLS-GTRLP2007-0038, emitida el 29 de enero de 2007, como de la liquidación de pago por diferencias N.º RLS-GTRLP2007-0042, emitida el 31 de enero de 2007¹. En consecuencia, Lenin Heráclito Andrade Quiñónez solicitó que se declare la nulidad de todo lo actuado en el proceso coactivo N.º 1487-2007 seguido en su contra² y que se deje sin efecto las resoluciones mencionadas. El proceso fue identificado con el N.º 09208-2016-04899.
2. En sentencia de 22 de agosto de 2016, el titular de la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas declaró sin lugar la acción de protección debido a que no identificó vulneración de derechos fundamentales. Lenin Heráclito

¹ Lenin Heráclito Andrade Quiñónez alegó que las resoluciones mencionadas fueron notificadas por medio de publicaciones en la prensa sin agotar las respectivas diligencias previas. Además, agrega que, con base en dichas resoluciones, el SRI emitió un auto de pago el 26 de diciembre de 2007 en el que ordenó el pago de USD 79.756,03 por parte de los responsables solidarios de la empresa OLIVETO S.A. (entre los que se encontraba el accionante), el cual sí le fue notificado en su domicilio.

² Cabe mencionar que Lenin Heráclito Andrade Quiñónez presentó ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 (Cuarta Sala Temporal) una demanda de excepciones que fue archivada el 4 de agosto de 2009, por no haber rendido la respectiva caución.

Andrade Quiñónez interpuso recurso de apelación y la Procuraduría General del Estado se adhirió a este recurso.

3. El 30 de noviembre de 2016, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas aceptó únicamente el recurso de apelación interpuesto por Lenin Heráclito Andrade Quiñónez y declaró la vulneración de sus derechos fundamentales al considerar que el SRI no agotó todos los mecanismos para determinar su residencia antes de realizar la notificación de las resoluciones impugnadas por la prensa. Además, el referido tribunal declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso coactivo N.º 1487-2007. Finalmente, dejó sin efecto el auto de pago emitido el 26 de diciembre de 2007.
4. El 5 y 12 de diciembre de 2016, Lenin Heráclito Andrade Quiñónez y el SRI presentaron recurso de ampliación y aclaración de la sentencia de 30 de noviembre de 2016, respectivamente.
5. El 20 de diciembre de 2016, el director zonal 8 del SRI presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia mencionada en el párrafo anterior.
6. Mediante auto de 23 de diciembre de 2016, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas atendió el recurso de ampliación y aclaración de la sentencia de 30 de noviembre de 2016 presentado por Lenin Heráclito Andrade Quiñónez³.
7. El 30 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso a la entidad accionante completar y aclarar la demanda “*indicando si la decisión judicial impugnada se encuentra ejecutoriada y si previo a la presentación de la demanda se encontraba pendiente de proveerse algún recurso y si esto influye o no para que dicha decisión judicial se encuentre ejecutoriada*”. En atención a esta disposición, el 10 de febrero de 2017 la entidad accionante presentó un escrito.
8. En auto de 4 de mayo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.
9. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en auto de 7 de abril de 2021. En el mismo auto se requirió el correspondiente informe de descargo, el cual fue presentado el 15 de abril de 2021.

³ La Sala dispuso “*dejar sin efecto el auto de pago [...] concerniente al proceso Coactivo N° 1487-2007 [...] siendo el resarcimiento principal la nulidad del proceso Coactivo [...] y consiguientemente la revocatoria de todas las medidas cautelares de carácter real y personal dictadas en su contra [...] no pudiéndose tampoco iniciar otro proceso coactivo por las mismas circunstancias que promovieron el primero*”.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

10. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales.
11. Como fundamentos de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 11.1. La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, previsto en el art. 76.1 de la Constitución, porque:
 - i) Irrespetó el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional al conocer una acción de protección en la cual se impugnó resoluciones tributarias que ya fueron conocidas en la vía contenciosa tributaria mediante una demanda de excepciones que fue archivada por no rendir la caución requerida para calificar la demanda, conforme el artículo innumerado 233 del Código Tributario. Además, agregó que la causa trata de asuntos de mera legalidad.
 - ii) Aceptó una acción de protección que impugnaba “*un supuesto daño o una vulneración de derechos que no fue inminente*” ya que el proceso coactivo inició en el 2007 y la acción de protección fue presentada recién en el 2016.
 - 11.2. La sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica ya que no realizó “*un correcto control de legalidad en la sentencia de instancia pasando por alto preceptos legales y constitucionales*” como es el artículo 233 del Código Tributario. Así, menciona que, si la Sala hubiera tomado en cuenta que se presentó una demanda ante lo contencioso tributario que fue archivada por incumplir con la caución, no hubiera declarado la vulneración del derecho a la defensa.

C. Informe de descargo

12. José Daniel Poveda Araus, juez de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas; y, Manuel Ulises Torres Soto y Adriana Lidia Mendoza Solorzano, jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, quienes integraron el tribunal que emitió la sentencia impugnada, mediante escrito de 15 de abril de 2021 señalaron que: i) solo en caso de no encontrar vulneraciones de índole constitucional el juez puede establecer la vía que se considera adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión del accionante; y, ii) la sentencia se encuentra fundamentada en claras disposiciones constitucionales al declarar la vulneración del derecho a la defensa, por no haber notificado en debida forma a Lenín Heraclito

Andrade Quiñónez y citarlo por medio de la prensa cuando era obligatorio para el SRI hacerlo según lo previsto en el artículo 107 del Código Tributario.

II. Competencia

13. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que aquella dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
15. En los cargos contenidos en los párrafos 11.1.i) y 11.2 *supra*, la entidad accionante afirma que la sentencia impugnada vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y a la seguridad jurídica por cuanto **habría resuelto una pretensión ajena a su competencia**, en razón de que las actuaciones impugnadas eran actos administrativos que fueron ya impugnados en vía ordinaria y que el asunto controvertido era de mera legalidad. Al respecto, se observa que, si bien la entidad accionante ha señalado los mencionados derechos como vulnerados, en aplicación del principio *iura novit curia*⁴, que habilita a los órganos jurisdiccionales a suplir las omisiones de derecho de las partes, debe plantearse el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la defensa de la entidad accionante, en la garantía de ser juzgado por un juez competente, porque el tribunal de apelación habría sido incompetente para resolver una controversia en la que se impugnaron actos administrativos ya conocidos en sede ordinaria y por asuntos de mera legalidad⁵?
16. En relación al cargo sintetizado en el párrafo 11.1.ii) *supra*, la entidad accionante señaló que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes por cuanto se aceptó la acción de protección sin que exista un daño inminente. Por tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso de la entidad accionante, en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, porque aceptó una acción de protección que no habría sido presentada de forma inmediata a la alegada violación de derechos fundamentales?

⁴ LOGJCC. Artículo 4 numeral 13: “*Iura Novit Curia.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional*”.

⁵ En similar sentido ha planteado problemas jurídicos la Corte en las sentencias N.º 953-16-EP/21, de 7 de julio de 2021, párr. 18; N.º 227-16-EP/21, de 2 de junio de 2021, párr. 14; y, N.º 729-14-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 14.

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la defensa de la entidad accionante, en la garantía de ser juzgado por un juez competente, porque el tribunal de apelación habría sido incompetente para resolver una controversia en la que se impugnaron actos administrativos ya conocidos en sede ordinaria y por asuntos de mera legalidad?

17. El derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por juez competente está establecido en el art. 76.7.k de la Constitución, que prescribe: “[s]er juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto”.
18. Para la resolución de este problema jurídico es pertinente distinguir las dos razones por las que se alega que la sentencia impugnada afectó la garantía de ser juzgado por un juez competente: en primer lugar, la relativa a que al haberse impugnado actos administrativos emitidos por el SRI la jurisdicción competente no era la constitucional sino la contenciosa tributaria, vía que fue activada y de la que se obtuvo una contestación del órgano jurisdiccional; y, en segundo lugar, que el asunto controvertido habría sido de mera legalidad.
19. Respecto de la primera razón esgrimida por la entidad accionante, la Corte considera que la competencia en una acción de protección no depende de la calidad del acto que se impugna. Así, en sentencias como la No. 307-10-EP/19, del 9 de julio de 2019, se señaló lo siguiente:

*21. Respecto del argumento del accionante relacionado con la falta de competencia por tratarse de un acto administrativo, esta Corte considera que la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales como sucedió en el presente caso [...]*⁶.

20. En el caso, se observa que Lenin Heráclito Andrade Quiñónez, en su demanda de acción de protección, alegó la existencia de vulneraciones a derechos –a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la defensa y a la seguridad jurídica– por la notificación por prensa de los actos administrativos impugnados (ver párr. 1 *supra*). Por tanto, a pesar de que se presentó una demanda contencioso-tributaria, al alegarse una vulneración de derechos constitucionales, podía ser activada la vía constitucional. En consecuencia, examinada la primera razón de la entidad accionante, se concluye que ella no tiene asidero; y, por lo tanto, se la descarta.

⁶ En el mismo sentido, sentencias N° 2152-11-EP/19 del 10 de septiembre de 2019, párr. 32, 739-13-EP/19, del 16 de octubre de 2019, párr. 28, y 603-14-EP del 30 de septiembre de 2020, párr. 21.

21. En relación a la segunda razón, esta Corte, en la sentencia No. 1681-14-EP/20, afirmó lo siguiente:

26. [...] *Para determinar si la pretensión de la accionante plantea o no una cuestión de mera legalidad, es preciso que el juez emita un juicio sobre si se violó o no un derecho fundamental. Un juicio tal responde a uno de los dos problemas jurídicos sustantivos y centrales de toda acción de protección: el de si se vulneró o no un derecho fundamental (el otro es el de cuál debe ser la reparación, en caso de vulneración) [...]*

27. *Por tanto, el discernimiento de si la pretensión plantea o no un asunto de mera legalidad (causal de improcedencia establecida en el art. 42.3 LOGJCC) jamás puede repercutir en la determinación de la competencia o incompetencia del juez constitucional para conocer y resolver una acción de protección; por el contrario, aquel discernimiento presupone que quien lo haga debe ser un juez competente. La cuestión de la “competencia”, entonces, es previa a la de la “mera legalidad” [...].*

22. Por lo señalado, no es posible establecer la incompetencia de un órgano jurisdiccional para tramitar una acción de protección en función de si la pretensión del accionante envuelve o no un asunto de mera legalidad, pues esta es una cuestión a dilucidarse en el momento de resolver sobre el fondo de la causa, esto es, posteriormente a la determinación del juez competente para efectuar esa dilucidación. Afirmar que la competencia del juez en una acción de protección depende de si la demanda plantea o no un asunto de mera legalidad sería como sostener que la competencia de un tribunal penal depende de si el acusado es efectivamente responsable del delito o no.
23. Además, en la presente causa, el tribunal de apelación observó la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de la defensa, la contradicción de pruebas y a la motivación por la falta de notificación de las liquidaciones de pago por diferencias en la declaración de impuestos. De allí que la examinada segunda razón de la entidad accionante tampoco permite concluir una supuesta afectación a la garantía de ser juzgado por un juez competente.
24. Por lo dicho, se desestima el presente cargo y sus dos razones, relativas a que la sentencia impugnada habría vulnerado el derecho a la defensa del SRI en la garantía de ser juzgado por un juez competente.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso de la entidad accionante, en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, porque aceptó una acción de protección que no habría sido presentada de forma inmediata a la alegada violación de derechos fundamentales?

25. El artículo 76.1 de la Constitución reconoce la mencionada garantía al establecer que: “[c]orresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

26. Esta Corte, en su sentencia No. 740-12-EP/20, caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia y afirmó que:

27. [...] el artículo 76 de la Constitución contiene también las que podemos denominar garantías impropias: las que no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso [se omitió una nota al pie de página del original].

27. El cargo de la entidad accionante cuestiona que la sentencia impugnada aceptó una acción de protección sin que exista un daño inminente por cuanto el proceso coactivo inició en el año 2007 y la acción de protección fue presentada recién en el año 2016.

28. Respecto de aquel argumento, la Corte considera pertinente señalar que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y en la jurisprudencia de esta Corte no existe una regla de trámite que establezca un límite temporal para la presentación de la acción de protección. Además, se debe considerar que ninguna norma jurídica puede restringir el alcance de una garantía jurisdiccional, según lo dispone la Constitución en su artículo 11.4. Incluso, en el párrafo 28 de la sentencia No. 179-13-EP/20, del 4 de marzo de 2020, esta Corte señaló que:

[...] no se podría afirmar que el paso del tiempo, per se, impide presentar una acción de protección para tutelar derechos constitucionales, puesto que aquello supondría que el transcurso del tiempo imposibilita hacer efectivo un derecho (que por su condición es inalienable e irrenunciable) o que exista una reparación integral por su vulneración.

29. De lo anterior, se desprende que, dentro de los requisitos para proponer una acción de protección, no existe uno relacionado al tiempo de su presentación, sino que esta, de manera general, procederá frente a violaciones a derechos constitucionales en función de cada caso. Así, independientemente del tiempo que transcurrió desde la alegada violación de derechos hasta la presentación de la acción de protección, el tribunal de apelación debía analizar la vulneración de derechos constitucionales. Y, en efecto, el tribunal identificó la vulneración de derechos fundamentales y así lo declaró.
30. En consecuencia, se descarta que se haya producido la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

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 identificada con el N.º 170-17-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.12.21
09:51:04 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 15 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA
PAULINA
SALTOS
CISNEROS
Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Firmado digitalmente por
CYNTHIA
PAULINA SALTOS
CISNEROS



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0170-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 29 de septiembre de 2021

CASO No. 25-14-AN y acumulado

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve las acciones por incumplimiento respecto de las medidas cautelares otorgadas a favor de Fernando Villavicencio, Cléver Jiménez y Carlos Figueroa por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Resolución No. 6/2014 de 24 de marzo de 2014. La Corte Constitucional encuentra que, pese a que las medidas cautelares fueron levantadas mediante Resolución No. 88/2018, fueron incumplidas mientras estuvieron vigentes, por lo que acepta las acciones.

I. Antecedentes

1.1 Caso penal por delito de injuria judicial No. 0826-2012

1. El 16 de abril de 2013, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia declaró probada la existencia material del delito de injuria judicial en contra del ex presidente de la República Rafael Correa Delgado¹ y la participación en el mismo como autores materiales a José Cléver Jiménez Cabrera, Fernando Alcibíades Villavicencio Valencia y Carlos Eduardo Figueroa Figueroa². En contra de esta decisión, Cléver

¹ El cometimiento del mencionado delito se remonta a la denuncia presentada por José Cléver Jiménez Cabrera, Fernando Alcibíades Villavicencio Valencia y Carlos Eduardo Figueroa Figueroa en contra del ex presidente de la República por su posible participación en crímenes de lesa humanidad en la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010. Dicha denuncia fue archivada y declarada maliciosa y temeraria por la Corte Nacional de Justicia.

² En la decisión emitida dentro del Juicio No. 0826-2012-P-LB se determinó: “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, declaro que se ha probado la existencia material del delito de injuria judicial tipificado y sancionado en el artículo 494 del Código Penal; y que se encuentra probada la participación de los señores José Cléver Jiménez Cabrera, ecuatoriano, Asambleísta Provincial de Zamora Chinchipe, de estado civil casado, de 44 años de edad, Carlos Eduardo Figueroa Figueroa, ecuatoriano, Médico, de estado civil divorciado, de 48 años de edad, y Fernando Alcibíades Villavicencio Valencia, ecuatoriano, de estado civil casado, de 46 años de edad, a quienes se declara culpables en calidad de autores materiales, y se les impone a cada uno la pena privativa de libertad de un año y medio de prisión y multa de treinta y un dólares de los Estados Unidos de Norteamérica; penas que deberán ser cumplidas en el Centro de Rehabilitación Social de Pichincha. Por cuanto el querellado Carlos Eduardo Figueroa Figueroa ha justificado las atenuantes establecidas en el artículo 29 numerales 6 y 7 del Código Penal, conforme a lo dispuesto en el artículo 73 ibidem se modifica la pena impuesta, a 6 meses de prisión y multa de 8 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica. Se dispone la suspensión de sus derechos de ciudadanía por el tiempo igual a la condena

Jiménez, Fernando Villavicencio y Carlos Figueroa presentaron recurso de nulidad y apelación.

2. El 26 de septiembre de 2013, el Tribunal de Apelaciones y Nulidad de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia declaró sin lugar los recursos de nulidad y apelación. En contra de esta decisión, Cléver Jiménez, Fernando Villavicencio y Carlos Figueroa presentaron recurso de casación.
3. El 14 de enero de 2014 se llevó a cabo la audiencia oral, pública y contradictoria en la que se anunció la decisión de “*considerar que no se encuentran probadas las violaciones a la ley que han argumentado los recurrentes, en consecuencia no hay causal para casar la sentencia dictada por el Tribunal de Apelaciones y Nulidad por lo que se declaran improcedentes los recursos planteados*”³. El 29 de enero de 2014, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito emitió la decisión por escrito⁴.
4. El 24 de marzo, 25 de marzo y 14 de abril de 2014, José Cléver Jiménez Cabrera, Fernando Alcibades Villavicencio Valencia y Carlos Eduardo Figueroa Figueroa presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la decisión indicada en el párrafo anterior. El 7 de agosto de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional rechazó a trámite la causa No. 0526-14-EP⁵.

conforme el artículo 60 del Código Penal. Se reconoce el derecho de la víctima a su reparación integral, disponiendo que los ciudadanos querellados José Cléver Jiménez Cabrera, Carlos Eduardo Figueroa Figueroa y Fernando Alcibades Villavicencio Valencia ofrezcan disculpas públicas al ciudadano Rafael Vicente Correa Delgado, por los medios de comunicación escritos, televisivos y radiales. La publicación por cuatro medios de prensa (2 públicos y 2 privados) de mayor circulación de un extracto de la presente sentencia que contenga la parte considerativa y resolutive de la misma, y como reparación económica se dispone el pago de una remuneración actual del ciudadano Rafael Vicente Correa Delgado calculada por cada uno de los meses desde el 4 de agosto de 2011, fecha en que se presentó la denuncia calificada como maliciosa y temeraria, hasta la notificación de la presente sentencia. En dos mil dólares se fija los honorarios del defensor técnico del querellante. NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-”.

³ Corte Nacional de Justicia. Juicio No. 0826-2012. Sentencia de 29 de enero de 2014 (fs. 35).

⁴ En la decisión determinó: “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES, por unanimidad, declara improcedentes los recursos de casación presentados por José Cléver Jiménez Cabrera, Carlos Eduardo Figueroa Figueroa, y Fernando Alcibades Villavicencio Valencia, pues no se ha demostrado que la sentencia impugnada contenga las violaciones a la ley y a sus derechos que han expuesto los recurrentes. Tampoco se encuentra mérito para casar de oficio la referida sentencia. Ejecutoriada esta decisión devuélvase el expediente a la autoridad de origen para su ejecución”.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 0526-14-EP. Auto de 7 de agosto de 2014. “PRIMERO.- Mediante auto dictado el 09 de mayo de 2014, a las 11:08, la Sala de Admisión previo a pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda, concedió al accionante el término de cinco días para que aclare y complete su demanda; y, dé cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 61 numerales 4 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. SEGUNDO.- Conforme la razón sentada por Secretaría General y de la Guía de Casillas Constitucionales, se observa que el auto de 09 de mayo de 2014, dictado en la presente causa, ha sido debidamente notificado el día 29 de mayo del mismo año (fjs.8 al 11). De la revisión de los documentos que obran del proceso, se advierte que el accionante presenta escrito completando y aclarando su demanda, el 06 de junio de 2014 a las 12h34, es decir extemporáneamente, conforme lo dispuesto en el numeral

1.2 Acciones por incumplimiento No. 25-14-AN y No. 44-14-AN

5. El 24 de marzo de 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”) emitió la Resolución No. 6/2014 mediante la cual otorgó las medidas cautelares No. 30-14 a favor de José Cléver Jiménez Cabrera, Fernando Alcibiades Villavicencio Valencia y Carlos Eduardo Figueroa Figueroa.
6. El 6 de mayo de 2014, Cléver Cabrera y Fernando Villavicencio presentaron acción por incumplimiento de las medidas cautelares otorgadas mediante Resolución No. 6/2014 por parte de la CIDH en contra de la jueza de sustanciación de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia y la entonces ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. El caso fue signado con el **No. 25-14-AN** y fue admitido el 17 de mayo de 2016 por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.
7. En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 8 de junio de 2016, la sustanciación de la causa **No. 25-14-AN** le correspondió a la entonces jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.
8. El 17 de diciembre de 2014, Verónica Alexandra Sarauz Peñaranda⁶ y Carlos Figueroa presentaron acción por incumplimiento de las medidas cautelares otorgadas mediante Resolución No. 6/2014 por parte de la CIDH en contra de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia. El caso fue signado con el **No. 44-14-AN**.
9. El 5 de febrero de 2019 fueron posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional.
10. De conformidad con el sorteo de causas de 20 de febrero de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa **No. 44-14-AN** el 20 de marzo de 2019 y dispuso su acumulación a la causa **No. 25-14-AN**.

3 del artículo 12 de Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional; por lo que, se RECHAZA a trámite la acción extraordinaria de protección No. 0526-14-EP, y consecuentemente se ordena su archivo.- De esta decisión no cabe recurso alguno y la misma causará ejecutoria, de conformidad con lo dispuesto en el último inciso del Art.12 ibídem. Devuélvase el proceso al Juez de origen.-”.

⁶ En la demanda indicó, además, que interpuso la acción a nombre de sus hijos y de su esposo Fernando Villavicencio y Cléver Jiménez (fs. 7 a 12). Por su parte, en auto de 12 de febrero de 2015, la Sala de Admisión dispuso que la accionante justifique, documentadamente, la calidad en la que comparece (fs. 14), la cual, en escrito presentado el 9 de marzo de 2015, señaló que “*COMPAREZCO EN MI PROPIO NOMBRE Y EN LOS DE MIS HIJOS, COMO VÍCTIMAS INDIRECTAS... ASÍ COMO TAMBIÉN EN REPRESENTACIÓN DE MI CÓNYUGE FERNANDO ALCIBIADES VILLAVICENCIO VALENCIA... ASÍ COMO TAMBIÉN, COMO AGENTE OFICIOSA, OFRECIENDO PODER Y RATIFICACIÓN DE CLEVER JIMÉNEZ*” (sic) (fs. 18).

En el auto de admisión de 20 de marzo de 2019, se indicó que: “... de la certificación realizada por Secretaría General se puede comprobar que respecto a Verónica Alexandra Sarauz Peñaranda, por sus propios derechos, y por los derechos de sus hijos... y al señor Carlos Figueroa Figueroa no han presentado otra acción por las mismas omisiones y con la misma pretensión”.

11. En virtud del sorteo de causas realizado en sesión ordinaria del Organismo de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la causa **No. 25-14-AN y acumulado** le correspondió al juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.
12. De acuerdo al informe⁷ aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional el 22 de enero de 2020, la sustanciación de la causa **No. 25-14-AN y acumulado** recayó en conocimiento del juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
13. El 4 de junio de 2021, el juez constitucional sustanciador Hernán Salgado Pesantes avocó conocimiento de la causa y ordenó, previo a la convocatoria a la audiencia ordenada por el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”), que la Corte Nacional de Justicia, la Presidencia de la República (en adelante “Presidencia”) y la Procuraduría General del Estado (en adelante “Procuraduría”) presenten un informe sobre el estado y el cumplimiento de las medidas cautelares No. 30-14 de la CIDH. De igual manera, dispuso a los legitimados activos que informen si persisten en la continuación de la presente acción.
14. El 11 de junio de 2021, Fabián Pozo Neira, en su calidad de secretario general jurídico de la Presidencia informó que el 3 de diciembre de 2018 la CIDH emitió la resolución de levantamiento de medidas cautelares No. 88/2018, la cual anexó a su comunicación.
15. El 11 de junio de 2021, Marco Proaño Durán, en su calidad de director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, presentó su informe sobre el estado de las medidas cautelares en el que señaló el levantamiento de las medidas cautelares y solicitó que se niegue la acción interpuesta debido a la inexistencia de una obligación del Estado pendiente de cumplirse.
16. El 11 de junio de 2021, Fernando Villavicencio y Carlos Figueroa presentaron un escrito informando su deseo de continuar con el impulso de la causa y solicitaron que se señale día y hora para que tenga lugar la respectiva audiencia.
17. El 24 de junio de 2021, el juez constitucional sustanciador convocó a las partes a la audiencia pública de conformidad con el artículo 57 de la LOGJCC, la cual se llevó a cabo el 8 de julio de 2021 de forma telemática⁸.

⁷ En el informe se solicitó al Pleno de la Corte Constitucional que se absuelva la duda sobre la competencia del juez sustanciador. Concretamente, se puso en conocimiento sobre el artículo 22 de la Resolución No. 002-CCE-PLE-2019 que regula la sustanciación del juez ponente en la etapa de admisión en relación con la admisión a trámite de la causa **No. 44-14-AN** el 20 de marzo de 2019.

⁸ En la mencionada diligencia, comparecieron: Jacqueline Pachacama en calidad de abogada defensora de Cléver Jiménez y Fernando Villavicencio (causa **No. 25-14-AN**); Raúl Moscoso, en calidad de abogado defensor, Verónica Sarauz y Carlos Figueroa (causa **No. 44-14-AN**); Yolanda Salgado, en calidad de abogada delegada del secretario general jurídico de la Presidencia; y, Rodrigo Durango, en calidad de abogado delegado del director nacional de patrocinio de la Procuraduría.

18. El 6 de julio de 2021, Walter Macías Fernández, en su calidad de juez presidente de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia presentó su informe detallando las actuaciones realizadas respecto de las medidas cautelares dictadas por la CIDH.

II. Norma, sentencia, decisión o informe que se demanda su cumplimiento

19. De las demandas se desprende que se plantea acción por incumplimiento de la **Resolución No. 6/2014** de 24 de marzo de 2014, mediante la cual la CIDH otorgó las **medidas cautelares No. 30-14** a favor de Fernando Villavicencio, Cléver Jiménez y Carlos Figueroa en los siguientes términos:

40. En vista de los antecedentes señalados, la CIDH considera que el presente asunto reúne prima facie los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, la Comisión solicita al Estado de Ecuador que suspenda inmediatamente los efectos de la decisión de 14 de enero de 2014, emitida por el Tribunal de Casación de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, hasta que la CIDH se haya pronunciado sobre la petición individual P-107-14⁹.

III. Pretensión y fundamentos

3.1 Caso No. 25-14-AN

20. En la demanda de la causa **No. 25-14-AN**, los accionantes solicitaron “*disponer que se CUMPLA INTEGRALMENTE la resolución No. 6/2014... ESTO ES, QUE SE SUSPENDA LA SENTENCIA EMITIDA EN FORMA ORAL POR LA CORTE DE CASACIÓN EL 14 DE ENERO DEL 2014, Y SE ABSTENGAN DE PRIVARNOS DE NUESTRA LIBERTAD, DE COBRARNOS LA MULTA Y LA SUMA ESTABLECIDA COMO REPARACIÓN INTEGRAL, ASÍ COMO LAS DISCULPAS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS Y PRIVADOS; Y, SE DESTITUYA DE SUS CARGOS A LOS DEMANDADOS*” (Énfasis original).
21. En primer lugar, los accionantes indicaron que el 26 de marzo de 2014 presentaron su reclamo previo a Lucy Blacio Pereira, entonces jueza sustanciadora de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia, solicitando se deje sin efecto la sentencia de 14 de enero de 2014 así como la orden de encarcelamiento en su contra “*sin que hasta la presente fecha de la demandada (sic) cumpla con lo ordenado por la Comisión Interamericana,*

⁹ CIDH. Resolución No. 6/2014 de 24 de marzo de 2014, medida cautelar No. 30-14, párr. 40. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/mc30-14-es.pdf>.

Respecto de la petición individual No. P-107-14, la Procuraduría General del Estado en su escrito de 11 de junio de 2021, informó que: “*El 30 de enero de 2014, los accionantes presentaron una petición (de carácter contencioso) junto a una solicitud de medidas cautelares ante la CIDH, alegando que el riesgo al que se encontraban expuestos sus derechos a la libertad personal, libertad de expresión, derechos políticos, vida e integridad personal. Esto, en el contexto del proceso penal instaurado en su contra por parte del ex Presidente de la República del Ecuador, Rafael Correa, por el presunto delito de injurias*”.

*toda vez que no ha dejado sin efecto la sentencia emitida el 14 de enero del 2014 y continúa girada la boleta de encarcelamiento en nuestra contra*¹⁰. Adicionalmente, señalaron que el 28 de marzo de 2014, la jueza sustanciadora contestó mediante providencia “*en la cual se niega a cumplir las Medidas Cautelares*”.

22. Por otro lado, los accionantes informaron que el 28 de marzo de 2014 solicitaron a Ledy Zúñiga Rocha, entonces ministra de justicia, derechos humanos y cultos, que se coordine la ejecución de medidas cautelares dictadas por la CIDH conforme el Decreto Ejecutivo No. 1317. Sin embargo, señalaron que el 2 de mayo de 2014 la ministra se negó a cumplir con las medidas cautelares en virtud de la comunicación de 7 de abril de 2014, emitida por el entonces ministro de relaciones exteriores y movilidad humana dirigida a la CIDH en la cual, según indicaron, se objetó su competencia para emitir medidas cautelares¹¹.
23. En la audiencia, la abogada de los accionantes expuso los antecedentes que originaron el proceso penal en contra de sus representados y la posterior concesión de medidas cautelares por parte de la CIDH. De igual manera, indicó las gestiones realizadas ante la entonces ministra de justicia, el refugio al que tuvieron que acudir sus representados al Pueblo de Sarayaku, la pérdida del curul de Cléver Jiménez como asambleísta y el allanamiento a la vivienda del señor Fernando Villavicencio. Respecto de lo anterior, alegó que en el transcurso de siete años no se cumplieron las medidas cautelares por lo que solicitó que se acepte la acción y que se ordene la reparación integral.

3.2 Caso No. 44-14-AN

24. En la demanda de la causa **No. 44-14-AN**, los accionantes solicitaron que la Corte Nacional de Justicia cumpla con las medidas cautelares de la CIDH, es decir “*LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD DE LOS CIUDADANOS EDUARDO FIGUEROA, CLEVER JIMENEZ Y FERNANDO VILLAVICENCIO, HASTA QUE EL SISTEMA INTERAMERICANO RESUELVA EL FONDO DE SU DENUNCIA EN CONTRA DEL ECUADOR*” (Énfasis original).
25. En primer lugar, los accionantes indicaron que el 23 de julio de 2014 la Corte Nacional de Justicia atendió de forma negativa su requerimiento¹². Posteriormente, detallaron los

¹⁰ Del expediente del caso **25-14-AN** se desprende el requerimiento de 26 de marzo de 2014 (fs. 10 a 12) y una copia de la providencia de 27 de marzo de 2014 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (fs. 13).

¹¹ Del expediente del caso **25-14-AN** se desprende el oficio de 2 de mayo de 2014 emitido por César Augusto Ochoa Balarezo, en su calidad de viceministro de justicia, derechos humanos y cultos (fs. 14).

¹² Del expediente del caso **44-14-AN** se desprende el requerimiento de 22 de julio de 2014 (fs. 1 a 4) y una copia de la providencia de 23 de julio de 2014 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, la cual contempla: “*Por lo expuesto, no hallándose el expediente en el Tribunal de Casación de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia; por no tener competencia para la ejecución del fallo, se dispone se devuelva la petición al accionante y las fotocopias simples a quien se les ha enviado en este despacho*” (fs. 5).

antecedentes del proceso penal y señalaron que la acción por incumplimiento es procedente conforme el artículo 53 de la LOGJCC.

26. Adicionalmente, los accionantes sostuvieron que el Gobierno Nacional se equivocó en desconocer la facultad de la CIDH para dictar medidas cautelares debido a que la misma, según señalan en su demanda, se encuentra en el artículo 22 del Estatuto de dicho Organismo. Finalmente, buscan que los jueces de la Corte *“HAGAN CUMPLIR CON LAS NORMAS JUS COGENS DEL DERECHO INTERNACIONAL AMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES ADQUIRIDOS POR EL ECUADOR, COMO ESTADO PARTE DEL SIDH, OBLIGANDO A LOS MAGISTRADOS INVOLUCRADOS A OBSERVAR LAS MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS POR LA CIDH”* (Énfasis original).
27. En la audiencia, el abogado representante de los accionantes manifestó el contexto en el que se llevó a cabo el proceso penal y en el que se otorgaron las medidas cautelares. Por otro lado, manifestó que, al momento, ya no se trata de ordenar el cumplimiento de las medidas cautelares sino de declarar su incumplimiento para determinar la reparación integral por la falta de suspensión de los efectos de la sentencia penal, entre los que destacó la privación de libertad de Carlos Figueroa y el pago realizado por Verónica Sarauz, esposa de Fernando Villavicencio, de la indemnización ordenada.

IV. Fundamentos de las entidades accionadas

4.1 Corte Nacional de Justicia

28. Si bien a la audiencia celebrada no compareció la Corte Nacional de Justicia, en su informe presentado el 6 de julio de 2021, se señalaron algunas actuaciones relevantes relacionadas con la ejecución de la sentencia y las medidas cautelares.
29. En primer lugar, la Corte Nacional de Justicia informó que se contestó al requerimiento realizado el 26 de marzo de 2014 y que existieron dos escritos presentados posteriormente en los que se solicitó el cumplimiento de las medidas cautelares. Así mismo, indicó la interposición de un recurso de revisión, el cual fue declarado improcedente mediante sentencia de 21 de junio de 2017.
30. Por otro lado, la Corte Nacional de Justicia señaló que el 23 de marzo de 2015, el juez nacional en conocimiento de la fase de ejecución declaró la prescripción de la pena privativa de libertad impuesta en contra de José Cléver Jiménez y Fernando Alcibiades Villavicencio, lo cual fue puesto en conocimiento de algunas autoridades¹³. De igual manera, indicó que el 27 de marzo de 2015, se dispuso el cumplimiento de las medidas de reparación integral impuestas y el 3 de mayo de 2016 la designación del perito para

¹³ De forma concreta, se indicó: “8) Por providencia dictada el 5 de octubre de 2015, el Juez Nacional en conocimiento de la fase de ejecución dispuso oficiar al Comandante de la Policía Nacional, al Presidente del Consejo Nacional Electoral y a la Presidencia de la Asamblea Nacional, así como a la Dirección de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores el auto que declaró la prescripción de la pena”.

la liquidación de los valores ordenados en la sentencia. En toda esta fase, informó la presentación de algunos pedidos de nulidad, los cuales fueron rechazados.

31. Finalmente, la Corte Nacional de Justicia relató algunos aspectos que se desprendían del expediente de casación. Entre ellos, señaló la decisión que declaró improcedente el recurso de casación, la interposición de una acción extraordinaria de protección y el auto de rechazo del caso No. 0526-14-EP emitido por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional y el requerimiento de Verónica Sarauz de cumplimiento de las medidas cautelares.

4.2 Presidencia de la República del Ecuador

32. La Presidencia de la República del Ecuador, tanto en el escrito presentado el 11 de junio de 2021 como en la audiencia celebrada el 8 de julio de 2021, informó que el 3 de diciembre de 2018 la CIDH emitió la Resolución No. 88/2018 mediante la cual procedió a levantar las medidas cautelares otorgadas a Fernando Alcibíades Villavicencio Valencia, Cléver Jiménez y Carlos Eduardo Figueroa Figueroa.

4.3 Procuraduría General del Estado

33. La Procuraduría General del Estado, en su escrito presentado el 11 de junio de 2021, informó sobre la resolución mediante la cual se levantaron las medidas cautelares objeto de la presente causa. Al respecto, señaló que *“en el presente caso, dada su naturaleza provisional, temporal la medida cautelar fue levantada por el mismo organismo que la concedió al considerar que la medida había cumplido el fin para el cual fue emitida por parte del Estado. Sin que exista notificación al Estado de Informe de Admisibilidad de la Petición P-107-14 ni Informe de Fondo que demuestre la existencia de una obligación del Estado pendiente de cumplirse. Situación que desvirtúa por completo la procedencia de la presenta (sic) causa”*.
34. En la audiencia, el representante de la Procuraduría insistió en que las medidas cautelares fueron levantadas por la propia CIDH porque el proceso penal fue archivado. En tal sentido, manifestó que pese a que la acción se presentó en el 2014, en la actualidad las medidas dejaron de tener efectos. De igual manera, indicó que el daño alegado y reparaciones solicitadas no pueden ser conocidas en la presente acción y agregó que existe una petición pendiente de trámite en la CIDH por parte de los accionantes. Por estos motivos, expresó que no existe ninguna obligación de hacer o no hacer que deba ser cumplida por el Estado sobre la cual cabe pronunciarse. Finalmente, desarrolló la naturaleza de las medidas cautelares y la línea jurisprudencial de la Corte al respecto.

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

5.1 Competencia

35. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República; en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

5.2 Análisis constitucional

36. La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 93 determina que la acción por incumplimiento tendrá por objeto “*garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible*” (Énfasis añadido). De igual manera, el artículo 52 de la LOGJCC¹⁴ establece que la acción “*procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible*” (Énfasis añadido).
37. A efectos de resolver las presentes acciones por incumplimiento, le corresponde a la Corte verificar si la norma, sentencia, decisión o informe contiene una obligación de hacer o no hacer, es decir que no se limita a definir, describir o permitir, sino que establezca la realización o abstención de una conducta, para lo cual deberá contener los siguientes elementos: (i) el obligado a ejecutar; (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el titular del derecho¹⁵. En caso que la norma, sentencia, decisión o informe contenga una obligación de hacer o no hacer, corresponde posteriormente analizar si dicha obligación es clara, expresa y exigible¹⁶.
38. En el presente caso, se persigue el cumplimiento de la **Resolución No. 6/2014** de 24 de marzo de 2014 de la CIDH en la cual se otorgó medidas cautelares a favor de Fernando Villavicencio, Cléver Jiménez y Carlos Figueroa. De manera concreta, se solicitó al Estado ecuatoriano “*que suspenda inmediatamente los efectos de la decisión de 14 de enero de 2014, emitida por el Tribunal de Casación de la Sala Especializada de lo*

¹⁴ LOGJCC. “Art. 52.- Objeto y ámbito.- La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el **cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos**” (Énfasis añadido).

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 46-13-AN/21 de 28 de abril de 2021, párr. 22. *Ver también*: Sentencia No. 37-13-AN/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 37. Sentencia No. 38-14-AN/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 20. Sentencia No. 40-12-AN/20 de 9 de junio de 2020, párr. 16. Sentencia No. 58-17-AN/21 de 12 de mayo de 2021, párr. 27.

¹⁶ *Ibidem*, párr. 23.

Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, hasta que la CIDH se haya pronunciado sobre la petición individual P-107-14”.

39. Dichas medidas cautelares fueron adoptadas de conformidad con el artículo 25 del Reglamento de la CIDH¹⁷ que le faculta “*a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares*”. Dicha facultad se fundamenta, a su vez, en el artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos¹⁸ (Carta OEA), el artículo 41 literal b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁹ (CADH) y el artículo XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas²⁰ (CIDFP) de los cuáles el Estado de Ecuador es parte²¹.

¹⁷ Reglamento de la CIDH. Artículo 25 (modificado por la Comisión Interamericana en su 147° período ordinario de sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013). Medidas cautelares. “1. **Con fundamento en los artículos 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 18.b del Estatuto de la Comisión y XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares. Tales medidas, ya sea que guarden o no conexidad con una petición o caso, se relacionarán con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano.**

2. A efectos de tomar la decisión referida en el párrafo 1, la Comisión considerará que:

- la ‘gravedad de la situación’, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- la ‘urgencia de la situación’ se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y
- el ‘daño irreparable’ significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

3. Las medidas cautelares podrán proteger a personas o grupos de personas, siempre que el beneficiario o los beneficiarios puedan ser determinados o determinables, a través de su ubicación geográfica o su pertenencia o vínculo a un grupo, pueblo, comunidad u organización” (Énfasis añadido).

¹⁸ Carta OEA. Artículo 106. “Habrà una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia” (Énfasis añadido).

¹⁹ CADH. Artículo 41. “La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:... b) **formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales**, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos” (Énfasis añadido).

²⁰ CIDFP. Artículo XIII. “Para los efectos de la presente Convención, el trámite de las peticiones o comunicaciones presentadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en que se alegue la desaparición forzada de personas estará sujeto a los procedimientos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en los Estatutos y Reglamentos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, **incluso las normas relativas a medidas cautelares**” (Énfasis añadido).

²¹ Carta de la OEA: Ratificada por Ecuador el 21 de diciembre de 1950 (http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA_firmas.asp).

CADH: Ratificada por Ecuador el 8 de diciembre de 1977 (https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-

40. De lo expuesto, se puede verificar que la decisión de la CIDH, organismo internacional de derechos humanos, cuyo cumplimiento se persigue mediante estas acciones contiene una obligación de hacer. De manera concreta, la **Resolución No. 6/2014** contempla que el Estado suspenda los efectos de la sentencia de 14 de enero de 2014 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia hasta que la CIDH se pronuncie sobre la petición individual presentada por los accionantes. Además, se observa que los beneficiarios de dicha decisión son Fernando Villavicencio, Cléver Jiménez y Carlos Figueroa.
41. Ahora bien, una *obligación es clara* cuando sus elementos (sujeto activo, sujeto pasivo y objeto de la obligación) están determinados o son fácilmente determinables; de tal manera, la obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificarla²². En el presente caso, de la **Resolución No. 6/2014** se observa que se desprende una obligación clara en favor de los beneficiarios de suspender los efectos de la sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia.
42. En cuanto a que la *obligación es expresa*, la misma debe estar redactada en términos precisos y específicos que no dé lugar a equívocos²³. Como se indicó, la **Resolución No. 6/2014** contempla que se deben suspender los efectos de la sentencia emitida el 14 de enero de 2014, la misma que se refiere a la decisión de casación que se dictó en la audiencia de fundamentación dentro del proceso penal No. 0826-2012 (en el que se estableció la responsabilidad penal de los accionantes por haberse comprobado la existencia del delito de injuria judicial). A su vez, dicha sentencia se materializó por escrito, en la cual expresamente se rechazó el recurso de casación presentado por los accionantes y se dispuso la devolución del expediente a la autoridad de origen para su ejecución una vez ejecutoriada. De tal manera, contiene una obligación expresa.
43. Respecto a que la *obligación es exigible*, es necesario que no deba mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse²⁴. En el presente caso, si bien la **Resolución No. 6/2014** estableció que se otorgaban medidas cautelares hasta que la CIDH se pronuncie sobre la petición individual No. P-107-14, la misma no se refiere a una condición que esté pendiente de verificarse sino establece su temporalidad. En tal sentido, se refiere a una obligación exigible.
44. Ahora bien, de la información proporcionada en el proceso y señalada en la audiencia llevada a cabo, esta Corte Constitucional toma nota que el 3 de diciembre de 2018 la CIDH emitió la **Resolución No. 88/2018**, en la cual levantó las medidas cautelares

32 Convención Americana sobre Derechos Humanos firmas.htm#Ecuador). CIDFP: Ratificada por Ecuador el 7 de julio de 2006 (<https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-60.html>).

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 38-15-AN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 26.

²³ *Ibidem*, párr. 27.

²⁴ *Ibidem*, párr. 29.

otorgadas a favor de Fernando Villavicencio, Cléver Jiménez y Carlos Figueroa. De forma concreta, la CIDH señaló que:

19. En estas circunstancias, y dado que el objeto de la presente medida cautelar quedó sin objeto al encontrarse cerrado el proceso penal que daría lugar a la privación de la libertad de los beneficiarios, la Comisión no identifica información que le permita considerar que los requisitos de gravedad, urgencia y necesidad de evitar daños irreparables a los derechos de los beneficiarios, se encuentran cumplidos en la actualidad. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión estima que corresponde levantar las presentes medidas cautelares²⁵.

45. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte verifica que entre la emisión de la **Resolución No. 6/2014** de 24 de marzo de 2014 y la **Resolución No. 88/2018** de 3 de diciembre de 2018 no se cumplió con aquella que otorgó las medidas cautelares. Concretamente, se observa que Carlos Figueroa fue privado de su libertad en virtud de la pena establecida en la sentencia de 16 de abril de 2013²⁶. Además, si bien no se privó de libertad a Cléver Jiménez y Fernando Villavicencio, la Corte Nacional de Justicia informó que se emitió el 23 de marzo de 2015 un auto en fase de ejecución mediante el cual se “*declaró la prescripción de la pena privativa de libertad*”²⁷.
46. Por otro lado, la Corte Nacional de Justicia también informó que el 3 de mayo de 2016 “*el juez nacional en cumplimiento de funciones de ejecución designó perito, a fin de que practique la liquidación de valores ordenados en la sentencia*”. De igual manera, de la propia **Resolución No. 88/2018** se indica que se inició un juicio de insolvencia en contra de Fernando Villavicencio, Cléver Jiménez y Carlos Figueroa “*por haberse negado a pagar la indemnización de 140 mil dólares*”²⁸.
47. De la información que se desprende del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (eSATJE), se observa que dicho juicio de insolvencia se refiere al No. 17230-2016-10850. De la calificación de la demanda, se observa que el ex presidente de la República, Rafael Correa Delgado, inició dicho juicio únicamente en contra de Fernando Villavicencio²⁹ por lo que la Unidad Judicial Civil declaró con lugar al

²⁵ CIDH. Resolución No. 88/2018 de 3 de diciembre de 2018, medida cautelar No. 30-14, párr. 19. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/88-18mc30-14-ec.pdf>.

²⁶ Ver: Diario El Comercio, Carlos Figueroa fue detenido esta mañana, de 22 de julio de 2014, disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/carlosfigueroa-detenido-sarayaku-rafaelcorrea.html>. Diario El Telégrafo, Policía detiene a Figueroa, acusado de delito de injuria, de 23 de julio de 2014, disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/policia-detiene-a-figueroa-acusado-de-delito-de-injuria>. Plan V, Así fue la odisea de Carlos Figueroa de 24 de enero de 2015, disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/testimonios/asi-fue-la-odisea-carlos-figueroa>.

²⁷ Corte Nacional de Justicia. Informe de 6 de julio de 2021, pág. 2.

²⁸ CIDH. Resolución No. 88/2018 de 3 de diciembre de 2018, medida cautelar No. 30-14, párr. 5.

²⁹ Juicio No. 17230-2016-10850. Calificación de la demanda de 4 de agosto de 2016. “VISTOS.-Agréguese al proceso el escrito y documentos presentados.-La demanda de presunción de insolvencia que presenta el Ec. Rafael Vicente Correa Delgado, por intermedio de su Procurador Judicial Dr. Caupolicán Ochoa Neira, en contra de, FERNANDO ALCIBIADES VILLAVICENCIO VALENCIA, reúne los requisitos legales; en

concurso de acreedores y la interdicción para administrar sus bienes, así como dispuso el pago de la deuda o la dimisión de bienes. Posteriormente, en auto de 24 de febrero de 2017 se confirmó que Verónica Alexandra Sarauz Peñaranda, cónyuge de Fernando Villavicencio, compareció al proceso consignando la deuda por lo que se declaró la rehabilitación del estado de insolvencia³⁰.

48. Por lo tanto, pese a que la decisión de la CIDH cuyo cumplimiento se persigue en esta acción dejó de generar efectos jurídicos, al momento de estar vigente no fue cumplida por las respectivas autoridades del Estado. Concretamente, entre el 24 de marzo de 2014 y el 3 de diciembre de 2018, no se suspendieron los efectos de la decisión emitida el 14 de enero de 2019 por la Corte Nacional de Justicia que resolvió el recurso de casación dentro del proceso penal No. 0826-2012.

5.3 Consideraciones finales

49. Ahora bien, debido a las particularidades de este caso no correspondería ordenar el cumplimiento de la **Resolución No. 6/2014**. Al respecto, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en situaciones semejantes, si bien la obligación cuyo cumplimiento se persigue no se encuentra vigente, debe considerarse que las demandas fueron presentadas antes de haber sido dejada sin efecto³¹.
50. En tal sentido, conforme los artículos 2 numeral 2, 5 y 6 de la LOGJCC³², esta Corte Constitucional considera oportuno emitir medidas de reparación debido al

consecuencia, se la acepta al trámite correspondiente por la vía especial establecida en el Libro Segundo, Sección 4ta, Parágrafos, 1º, al 10º, Arts. 507, al, 602, del Código de Procedimiento Civil”.

³⁰ Juicio No. 17230-2016-10850. Rehabilitación del fallido de 24 de febrero de 2017. “... (8).- Que la señora VERÓNICA ALEXANDRA SARAUZ PEÑARANDA, portadora de la cedula de ciudadanía No.1715950786, ha comparecido a esta UNIDAD JUDICIAL CIVIL, MERCANTIL, CONSTITUCIONAL Y DE INQUILINATO, DEL CANTÓN QUITO, DISTRITO METROPOLITANO... ha realizado el correspondiente Deposito en la Cuenta que esta Unidad Judicial mantiene en BanEcuador... consignación de la deuda que efectivamente la ha realizado el día el 25 de enero 2017, esto es, los restantes \$44.301,60; valor éste que, sumado a los \$3.006,00 ya consignados, cubre en su totalidad los \$47.307,60 adeudados por Fernando Villavicencio Valencia; ... por lo que, al haberse cubierto lo adeudado, el suscrito juez, concluye que le nombrado ciudadano FERNANDO ALCIBIADES VILLAVICENCIO VALENCIA, portador de la cedula de ciudadanía No.1707493613 ya no se encuentre en estado de insolvencia... SEGUNDO.- ... Por todo lo expuesto, una vez que se encuentra pagada la obligación, se declara la rehabilitación del estado de insolvencia del Ciudadano, FERNANDO ALCIBIADES VILLAVICENCIO VALENCIA, portador de la cedula de ciudadanía No.1707493613.- En consecuencia, cesan todas las interdicciones legales a las que se encontró sometido el ciudadano, FERNANDO ALCIBIADES VILLAVICENCIO VALENCIA, portador de la cedula de ciudadanía No.1707493613; quien podrá ejercer todos sus derechos que le confiere la ley y le garantiza la Constitución de la República, sin afectación”.

³¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 41-15-AN/21 de 13 de enero de 2021. “34. Por tanto, si bien ya no se encuentra vigente, debe considerarse también que esta garantía jurisdiccional fue propuesta antes de su derogación y además que, tal como se ha corroborado, continúa generando efectos y no existe una norma posterior que modifique esta situación jurídica. De tal manera que el ISSPOL mantiene la obligación de garantizar el derecho al montepío a las mujeres que se encuentren bajo las condiciones mencionadas”.

³² LOGJCC. “Art. 2.- Principios de la justicia constitucional.- Además de los principios establecidos en la Constitución, se tendrán en cuenta los siguientes principios generales para resolver las causas que se sometan

incumplimiento de la **Resolución No. 6/2014**, tomando en cuenta la naturaleza propia de la acción por incumplimiento³³.

51. Al respecto, este Organismo ha señalado que de las diversas formas para hacer efectiva la reparación integral, se debe aplicar aquella que mejor se adapte al caso particular, manteniendo un criterio de eficacia, proporcionalidad y principalmente, sin desconocer y afectar derechos de terceros³⁴. De forma concreta, el artículo 18 de la LOGJCC establece que la reparación podrá incluir, entre otras formas, *“la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud”*.
52. En el presente caso, se considera oportuno, en primer lugar, señalar el incumplimiento de la **Resolución No. 6/2014** emitida por la CIDH. Consecuentemente, se declara a esta sentencia como una forma de reparación en sí misma.
53. Por otro lado, debido a las implicaciones generadas por el incumplimiento de la **Resolución No. 6/2014**, como medida de satisfacción, se ordenan disculpas públicas a los accionantes de los casos **No. 25-14-AN** y **No. 44-14-AN** por parte de la Corte Nacional de Justicia. Al respecto, dicha institución deberá emitir una comunicación dirigida y notificada a los accionantes en sus domicilios o correos electrónicos señalados y a través de la publicación en el sitio web.

a su conocimiento:... 2. Optimización de los principios constitucionales.- La creación, interpretación y aplicación del derecho deberá orientarse hacia el cumplimiento y optimización de los principios constitucionales....

Art. 5.- Modulación de los efectos de las sentencias.- Las juezas y jueces, cuando ejerzan jurisdicción constitucional, regularán los efectos en el tiempo, la materia y el espacio de sus providencias para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales y la supremacía constitucional.

Art. 6.- Finalidad de las garantías.- Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación.

Las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho.

Salvo los casos en que esta ley dispone lo contrario, la acción de protección, el hábeas corpus, la acción de acceso a la información pública, el hábeas data, la acción por incumplimiento, la acción extraordinaria de protección y la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, se regulan de conformidad con este capítulo”.

³³ Constitución. “Art. 93.- La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional”.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 306-16-EP/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 44.

54. Finalmente, conforme lo ha realizado la Corte Constitucional en anteriores oportunidades³⁵, por haberse configurado el incumplimiento de la **Resolución No. 6/2014**, como reparación inmaterial se ordena que la entidad responsable realice un pago único en equidad de \$5.000,00 USD (cinco mil dólares americanos) a cada uno de sus beneficiarios, José Cléver Jiménez Cabrera, Fernando Alcibiades Villavicencio Valencia y Carlos Eduardo Figueroa. Esta medida se dispone sin perjuicio de las acciones que estimen para reclamar otras afectaciones que consideren pudieron haberse generado por el mencionado incumplimiento.

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:

1. Aceptar las acciones por incumplimiento presentadas dentro de los casos No. 25-14-AN y No. 44-14-AN.
2. Declarar el incumplimiento de la Resolución No. 6/2014 emitida por la CIDH mientras la misma estuvo en vigencia.
3. Declarar que esta sentencia constituye una forma de reparación en sí misma.
4. Ordenar a la Corte Nacional de Justicia que emita disculpas públicas en favor de los accionantes de los casos **No. 25-14-AN** y **No. 44-14-AN** por el incumplimiento de la Resolución No. 6/2014. De tal manera, dicha institución deberá emitir una comunicación dirigida y notificada a los accionantes en sus domicilios o correos electrónicos señalados y a través de la publicación en el sitio web, en el plazo máximo de treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, con el siguiente contenido:

“La Corte Nacional de Justicia pide disculpas a José Cléver Jiménez Cabrera, Carlos Eduardo Figueroa, Fernando Alcibiades Villavicencio Valencia y Verónica Alexandra Sarauz Peñaranda por no haber dado cumplimiento efectivo a la obligación contenida en la Resolución No. 6/2014 emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que concedió medidas cautelares para para que se suspendan inmediatamente los efectos de la decisión de 14 de enero de 2014, emitida por el Tribunal de Casación de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, hasta que la CIDH se haya pronunciado sobre la petición individual P-107-14. Asimismo, la Corte Nacional de Justicia ofrece disculpas a estas personas por las afectaciones que se generaron por la falta de cumplimiento oportuno de sus obligaciones internacionales”.

³⁵ Entre otras, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2936-18-EP de 28 de julio de 2021, párr. 124; sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 157.b; sentencia No. 159-11-JH/19, párr. 125; sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 150.

5. Disponer a la entidad responsable el pago único en equidad, por concepto de reparación inmaterial, por el incumplimiento de la Resolución No. 6/2014, en un monto de \$5000,00 USD (cinco mil dólares americanos) a cada uno de sus beneficiarios, José Cléver Jiménez Cabrera, Fernando Alcibiades Villavicencio Valencia y Carlos Eduardo Figueroa, en el plazo máximo de treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia. Esta medida se dispone sin perjuicio de las acciones que estimen para reclamar otras afectaciones que consideren pudieron haberse generado por el mencionado incumplimiento.
6. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.21
08:52:29 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 29 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 25-14-AN y acumulado**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet****I. Antecedentes**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 29 de septiembre de 2021, aprobó la sentencia N°. 25-14-AN/21 y acumulado, misma que analizó la acción por incumplimiento¹ de las medidas cautelares No. 30-14 otorgadas mediante Resolución No. 6/2014 dictada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”).
2. Coincido con la decisión de aceptar las acciones de incumplimiento presentadas dentro de los casos N°. 25-14-AN y N°. 44-14-AN y concuerdo con declarar el incumplimiento de la Resolución No. 6/2014 emitida por la CIDH mientras estuvo en vigencia; sin embargo, presento el siguiente voto concurrente con el fin de formular ciertas consideraciones con respecto a las medidas de reparación otorgadas en el voto de mayoría.

II. Análisis sobre las medidas de reparación

3. La sentencia considera las siguientes medidas de reparación a favor de José Cléver Jiménez Cabrera, Fernando Alcibiades Villavicencio Valencia y Carlos Eduardo Figueroa por el incumplimiento de la Resolución N°. 6/2014:
 - i. Declarar la sentencia como forma de reparación en sí misma.
 - ii. Ordenar a la Corte Nacional de Justicia emitir disculpas públicas, de tal forma que elabore una comunicación dirigida y notificada a los accionantes en sus domicilios o correos electrónicos señalados en las acciones presentadas ante esta Corte y a través de la publicación en su sitio web.
 - iii. Ordenar que la entidad responsable realice el pago único en equidad de USD 5 000,00 a cada uno de los beneficiarios de la medida cautelar incumplida: José Cléver Jiménez Cabrera, Fernando Alcibiades Villavicencio Valencia y Carlos Eduardo Figueroa, por concepto de reparación inmaterial.

¹ La acción por incumplimiento de las medidas cautelares fue presentada por los señores José Cléver Jiménez Cabrera, Fernando Alcibiades Villavicencio Valencia y Carlos Eduardo Figueroa Figueroa. Este caso fue signado con el N°. 25-14-AN. Posteriormente, la señora Verónica Alexandra Sarauz Peñarada, por sus propios derechos y en representación de sus hijos y su cónyuge Fernando Alcibiades Villavicencio Valencia; y, el señor Carlos Figueroa presentaron acción por incumplimiento de las mismas medidas. Este caso fue signado con el N°. 44-14-AN.

2.1 Sobre las disculpas públicas

4. La Corte Constitucional, en su sentencia 983-18-JP/21, estableció lineamientos sobre los estándares interamericanos e internacionales sobre el ofrecimiento de disculpas públicas como medida de satisfacción. Al respecto, puntualizó que uno de los elementos predominantes debe ser “*la opinión que tengan las víctimas o sus familiares respecto a la manera en que estas deban de llevarse a cabo*”².
5. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador también destacó la necesidad de que se cumplan los siguientes criterios al momento de dictar como medida de satisfacción disculpas públicas:
 - a) *debía acordarse con las víctimas, b) debía ofrecerse en público; c) debía formularse en el mismo lugar en que se cometieron los crímenes; d) debía incluir un reconocimiento de la responsabilidad por todas las violaciones de los derechos humanos que se cometieron; e) las víctimas y supervivientes debían estar presentes durante la ceremonia o participar en ella; f) los más altos funcionarios debían disculparse y participar en la ceremonia, y g) la ceremonia debía grabarse y difundirse a nivel nacional*³.
6. Cabe advertir que en la sentencia de mayoría se dispone:

Ordenar a la Corte Nacional de Justicia que emita disculpas públicas en favor de los accionantes de los casos No. 25-14-AN y No. 44-14-AN por el incumplimiento de la Resolución No. 6/2014. De tal manera, dicha institución deberá emitir una comunicación dirigida y notificada a los accionantes en sus domicilios o correos electrónicos señalados y a través de la publicación en el sitio web, en el plazo máximo de treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, con el siguiente contenido:

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 983-18-JP/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 317. Adicionalmente indicó que otros parámetros necesarios para considerar esta medida de satisfacción son: “(i) *Que las disculpas sean acordadas con las víctimas, sus familiares o representantes; (ii) Que las disculpas sean públicas; (iii) Que las disculpas se lleven a cabo en el lugar en donde sucedieron los hechos; (iv) Que se reconozca la responsabilidad por todos los derechos violentados; (v) Que las disculpas se desarrollen con la participación y en presencia de un número importante de víctimas y familiares; (vi) Que en las disculpas públicas participe la más alta autoridad estatal, el presidente de la República, u otros funcionarios estatales de alto nivel; (vii) Que las disculpas sean transmitidas y divulgadas plenamente en todo el país; (viii) Que las disculpas sean inequívocas, es decir, que reconozcan las injusticias específicas que ocurrieron, y admitan que las víctimas sufrieron graves daños y que se asuma la responsabilidad de todo ello; (ix) Que las disculpas sean sinceras, ya que la percepción de falta de franqueza puede socavar su efecto; (x) Que las disculpas sean eficaces, y para esto tomen en consideración, de la manera más sensible, lo que las víctimas puedan estar sintiendo y pensando sobre lo que se está diciendo; (xi) Que las disculpas honren a las víctimas y señalen la importancia de restaurar el respeto por ellas, reconociendo su dignidad; (xii) Que las disculpas manifiesten a las víctimas y al resto de la sociedad, que las víctimas no tuvieron la culpa de lo ocurrido; (xiii) Que las disculpas enfatizen los valores comunes compartidos por todos en la sociedad; (xiv) Que en las disculpas se indique a las víctimas qué se hará para reparar el daño que se les causó y qué se está haciendo para protegerlas de mayores daños; y, (xv) Que las disculpas miren también hacia el futuro y no solo al pasado”.*

³ Cfr. Corte IDH, *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, párr. 173, y *Caso de la Masacre de Las Dos Erres vs. Guatemala*, de 24 de noviembre de 2009, párrs. 261 -263.

“La Corte Nacional de Justicia pide disculpas a José Cléver Jiménez Cabrera, Carlos Eduardo Figueroa, Fernando Alcibiades Villavicencio Valencia y Verónica Alexandra Sarauz Peñaranda por no haber dado cumplimiento efectivo a la obligación contenida en la Resolución No. 6/2014 emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que concedió medidas cautelares para que se suspendan inmediatamente los efectos de la decisión de 14 de enero de 2014, emitida por el Tribunal de Casación de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, hasta que la CIDH se haya pronunciado sobre la petición individual P-107-14. Asimismo, la Corte Nacional de Justicia ofrece disculpas a estas personas por las afectaciones que se generaron por la falta de cumplimiento oportuno de sus obligaciones internacionales.”

7. Pese a que la sentencia de mayoría busca que la Corte Nacional de Justicia emita una comunicación de disculpas públicas, disiento en que dicha medida cumpla con los criterios enunciados en los párrafos 4 y 5 *supra*. Así, considero necesario advertir la necesidad de ajustar las medidas de reparación, como las disculpas públicas, a los estándares internacionales, interamericanos y constitucionales desarrollados *ut supra*.

2.2 Sobre el pago único en equidad

8. Como se aprecia de los hechos del caso y de la sentencia de mayoría, los reparos del Estado ecuatoriano para cumplir la Resolución N°. 6/2014⁴ produjeron diversos daños a los legitimados activos⁵. Entre ellos, se observa: (i) la pérdida de la curul de Cléver Jiménez como asambleísta y la pérdida de los ingresos que le correspondían por el periodo legislativo 2013-2017; (ii) su internamiento en la comunidad amazónica Sarayaku, para evitar la pérdida de su libertad; (iii) el allanamiento de la vivienda del señor Fernando Villavicencio; (iv) la solicitud de refugio que éste último tuvo que presentar ante el Pueblo Sarayaku, a fin de evitar la pérdida de su libertad; (v) el inicio de un juicio de insolvencia en su contra a raíz de la ejecución de la sentencia penal que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresamente dispuso se suspenda; y (vi) la consignación realizada por su cónyuge, Verónica Alexandra Sarauz Peñaranda, de USD 43 307,60 por concepto de indemnización ordenada en la sentencia penal referida, a fin de evitar que se declare la insolvencia del señor Villavicencio⁶. De igual manera, se deja en libertad a Carlos Eduardo Figueroa para ejercer las acciones legales que estime pertinentes por la afectación a sus derechos de que fue víctima.
9. Todas las dificultades mencionadas se originan porque el Estado ecuatoriano incumplió la medida cautelar dictada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por un lapso de **siete años**.

⁴ Una de las razones en las que se fundamenta la importancia del cumplimiento de esta resolución es la configuración de los elementos de gravedad, urgencia e irreparabilidad, lo cual fue argumentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución N°. 6/2014.

⁵ En un inicio, el Estado ecuatoriano alegó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no tenía competencia para disponer medidas cautelares, contrariando lo contemplado en el artículo 25 numeral 1 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en el artículo 63 numeral 2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

⁶ Juicio No. 17230-2016-10850.

10. En virtud de la inoperancia en el cumplimiento de lo dispuesto por el órgano interamericano y las consecuencias que este incumplimiento causó, disiento con la sentencia de mayoría al ordenar un pago único en equidad de USD 5 000 “*sin perjuicio de las acciones que estimen (los accionantes) para reclamar otras afectaciones que consideren pudieron haberse generado por el mencionado incumplimiento*”.
11. Atendiendo a las particularidades del caso y manteniendo un criterio de eficacia y proporcionalidad⁷, correspondía reparar a los accionantes por los daños que surgieron como consecuencia directa del incumplimiento de la Resolución N°. 6/2014, imputable al Estado ecuatoriano. En tal virtud, considero insuficiente la medida de reparación ordenada, respecto a un pago único en equidad de USD 5 000 frente a los agravios sufridos por los accionantes, descritos en el párrafo 8 *supra*.
12. En tal sentido, considero como reparación adecuada lo siguiente: que, en aplicación de los artículos 18⁸ y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el monto al que asciende la reparación económica derivada del incumplimiento de la Resolución N°. 6/2014 detallado en el párrafo 8 *supra*, se calcule ante el Tribunal Contencioso Administrativo respectivo, en vista de los derechos constitucionales que les asisten a los accionantes y que no fueron respetados y garantizados en su momento por la Corte Nacional de Justicia, correspondiéndole al referido Tribunal Contencioso Administrativo proceder con la reparación integral.

III. Conclusión

13. Por las razones expuestas, coincido con la decisión de la mayoría en aceptar las acciones por incumplimiento presentadas dentro de los casos N°. 25-14-AN y 44-14-AN; no obstante, estimo que la sentencia debió abordar las medidas de reparación como ha sido expuesto en los párrafos 7 y 11 *supra*, y las adicionales que establece el presente voto concurrente en el párrafo 8 *supra*.

PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET



Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2021.10.21
16:01:08 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁷ Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 259-15-SEP-CC (Caso No. 0087-12-EP) de 12 de agosto de 2015, pág. 13.

⁸ Véase segundo inciso del artículo 18 de la norma referida, que señala: “La reparación por el daño material comprenderá la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso”.

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 25-14-AN y 44-14-AN (acumulados), fue presentado en Secretaría General, el 13 de octubre de 2021, mediante correo electrónico a las 15:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

SENTENCIA No. 25-14-AN y acumulado**VOTO CONCURRENTENTE****Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), formulo respetuosamente voto concurrente de la sentencia No.25-14-IN/21 y acumulado, de acuerdo con las razones que expongo a continuación:
2. La sentencia de mayoría, en su *ratio decidendi*, sostuvo que las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Resolución No. 6/2014 de 24 de marzo de 2014, a favor de los señores Fernando Villavicencio, Cléver Jiménez y Carlos Figueroa, contenía una obligación de hacer, clara, expresa y exigible; pese a que las medidas cautelares fueron levantadas mediante Resolución No. 88/2018.
3. Con respecto a la *ratio decidendi* de la sentencia de mayoría, la suscrita jueza considera que debió haberse trazado una distinción entre el umbral de claridad, expresividad y exigibilidad aplicable al incumplimiento de normas y el aplicable a las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos. En efecto, este Organismo ya ha determinado que la garantía jurisdiccional de la acción por incumplimiento engloba tres objetos diferentes, a saber: “*garantizar la aplicación de las (i) normas que integran el sistema jurídico, los (ii) actos administrativos de carácter general*” o “*las (iii) sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos*”.¹ De ahí que el ámbito de aplicación que ocupa a esta garantía puede obedecer tanto a una naturaleza normativa e interna, como a una naturaleza jurisdiccional y supranacional.
4. Por consiguiente, en la sentencia de mayoría debió hacerse énfasis en la distinción aquí planteada, en la medida de que, mientras la acción por incumplimiento en el ámbito interno tiene como finalidad garantizar la eficacia del ordenamiento jurídico nacional, en el ámbito supranacional tiene como objetivo proteger la eficacia de las decisiones de naturaleza jurisdiccional adoptadas por organismos de derechos humanos. Por consiguiente, los parámetros que se deben aplicar a cada caso, si bien son los mismos (obligación clara, expresa y exigible),² los umbrales a utilizarse deben ser diferentes; debiéndose aplicar un umbral más amplio y extensivo en el segundo caso, en tanto que en muchas ocasiones los beneficiarios de las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de derechos humanos carecen de otras vías o mecanismos para ejecutar lo dictado en su favor.

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 7-14-AN/21, párr.10.

² LOGJCC. Art. 52.- (...) Esta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

5. Finalmente, la suscrita jueza constitucional considera necesario resaltar que en la sentencia de mayoría debió haberse abordado de forma directa la naturaleza provisional de las medidas cautelares, que pese a aquello deben ser conocidas por esta garantía jurisdiccional, a efectos de garantizar la eficacia de las decisiones jurisdiccionales en materia de derechos humanos, y desincentivar practicas o políticas de incumplimiento o desconocimiento de los Estados de este tipo de decisiones.
6. Por las consideraciones expuestas, respetuosamente presento este voto concurrente.

HILDA
TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2021.10.21
16:08:46 -05'00'

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en la causa 25-14-AN y acumulado, fue presentado en Secretaría General, el 14 de octubre de 2021, mediante correo electrónico a las 18:06; 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



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0025-14-AN y acumulado

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia y los votos concurrentes conjuntos que anteceden fueron suscritos el día jueves veintidós de octubre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



**Auto de aclaración y ampliación No. 25-14-AN y
acumulado/21**

Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito D.M., 08 de diciembre de 2021

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional, en la sesión ordinaria de 08 de diciembre de 2021, dentro de la causa No. 25-14-AN y acumulado se **DISPONE:** **1.** Agréguese al proceso las solicitudes de aclaración y ampliación presentadas el 27 de octubre de 2021 por **(i)** José Cléver Jiménez Cabrera y **(ii)** Fernando Villavicencio. **2.** Conforme el estado de la causa, se procede a dar contestación a los mismos.

I. Antecedentes

1. El 29 de septiembre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado, mediante la cual se declaró el incumplimiento de la Resolución No. 6/2014 emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”) en la que se otorgaron medidas cautelares en favor de José Cléver Jiménez Cabrera, Fernando Alcibíades Villavicencio Valencia y Carlos Eduardo Figueroa Figueroa, mientras estuvo vigente. Esta decisión fue notificada el 22 de octubre de 2021 a las partes procesales y el 25 de octubre de 2021 mediante oficio al presidente de la Corte Nacional de Justicia.
2. El 27 de octubre de 2021, José Cléver Jiménez Cabrera y Fernando Villavicencio presentaron respectivamente escritos mediante los cuales solicitaron aclaración y ampliación de la sentencia emitida el 29 de septiembre de 2021.

II. Oportunidad

3. De conformidad con el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, “[d]e las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”.
4. Las dos solicitudes de aclaración y ampliación fueron presentadas el 27 de octubre de 2021 respecto de la sentencia emitida el 29 de septiembre de 2021, misma que fue notificada a las partes el viernes 22 de octubre de 2021. En virtud de lo expuesto, se verifica que los mencionados pedidos fueron presentados dentro del término correspondiente.

III. Fundamentos de la solicitud

3.1 José Cléver Jiménez Cabrera

5. En el escrito presentado por Cléver Jiménez se indicaron seis puntos respecto de los cuales solicitó aclaración y ampliación.

6. En primer lugar, solicitó que se aclare si el análisis “*se aplicó al incumplimiento las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos, así como el incumplimiento de las normas internas... En esta parte se servirán especificar cuáles fueron estas decisiones de organismos internacionales de derechos humanos, plasmadas en su sentencia*” (sic).
7. Por otro lado, requirió que se amplíe la sentencia adaptándola a la sentencia No. 983-18-JP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador y a las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”) en los casos Goiburú y otros vs. Paraguay y Masacre de Las Dos Erres vs. Guatemala en relación con las medidas de satisfacción.
8. En tercer lugar, señaló que en los párrafos 38, 45, 46 y 47 no se analizaron los daños sufridos por los accionantes. En tal sentido, solicitó que se amplíe la sentencia “*tomando en consideración para la reparación económica, los daños y afectación (sic) que han sufrido las víctimas, en la forma detallada que consta en este petitorio, en razón que la compensación económica de CINCO MIL DÓLARES, resuelta por sus autoridades, no cubre ni siquiera el pago que se (sic) realizó Fernando Villavicencio, al señor Rafael Correa en la cantidad de USD 43.307,60 por concepto de indemnización*”.
9. Adicionalmente, en relación con el numeral 5 del decisorio, requirió que se aclare “*a cuál de las entidades responsables, hace referencia la sentencia, toda vez que también el incumplimiento proviene del Ministerio de Justicia de ese entonces, hoy Ministerio de Gobierno, así como de los jueces de la Corte Nacional de Justicia*”.
10. En conexión con el punto anterior, solicitó que se amplíe la sentencia “*disponiendo la reparación económica e integral en contra de todos los jueces de la Corte Nacional de Justicia que dispusieron y ejecutaron la sentencia, incluyendo al Juez de la Unidad Judicial Civil, que sustanció la causa de insolvencia en contra de Fernando Villavicencio. En este mismo sentido que se AMPLIE la sentencia disponiendo que se remita a la Fiscalía General del Estado, a fin de que investigue y sancione a los responsables de incumplimiento*” (sic).
11. Finalmente, sobre la parte final del numeral 5 del decisorio, indicó que al ser una disposición general se amplíe la sentencia “*ordenando las acciones que por incumplimiento deben cumplir las autoridades inferiores*”.

3.2 Fernando Villavicencio

12. En el escrito presentado por Fernando Villavicencio nombró a sus nuevos abogados y solicitó que “*se amplíe la precitada sentencia constitucional, y se ordene la devolución inmediata del pago realizado por mi cónyuge Verónica Sarauz Peñaranda, el día 24 de febrero de 2017, por la cantidad total de USD 47.307,60 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA; que fueron consignados dentro del Juicio por Insolvencia N. 17230-2016-10850*”.

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

13. En virtud de los escritos presentados, le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre los pedidos de aclaración y ampliación. Para el efecto, se dividirá el análisis en los siguientes puntos: (1) aplicación de otras decisiones, (2) análisis de daños y afectaciones, (3) reparación económica dispuesta en el numeral 5 del decisorio, y, (4) juicio de insolvencia.

4.1 Aplicación de otras decisiones

14. En el primer pedido se solicitó que se aclare si en la sentencia se aplicó al incumplimiento de decisiones de organismos internacionales y cuáles fueron las decisiones plasmadas en ellas. De los párrafos 6, 8, 19, 36, 40 y siguientes de la Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado, se desprende que la misma se pronunció sobre el incumplimiento de la Resolución No. 6/2014 emitida por la CIDH, la cual se consideró a efectos de resolver el caso como una decisión de organismo de derechos humanos objeto de la acción por incumplimiento. En virtud de lo expuesto, el pedido de aclaración en este punto resulta improcedente.
15. En segundo lugar, se requirió que se amplíe la sentencia adaptándola a una sentencia de la Corte Constitucional y dos de la Corte IDH respecto de cómo realizar las disculpas públicas.
16. Al respecto, en la Sentencia No. 983-18-JP/21 la Corte Constitucional revisó las sentencias emitidas dentro de una acción de protección presentada por los padres de un niño fallecido por falta de atención médica en contexto de movilidad humana. En dicha decisión, entre otros aspectos, se analizaron las disculpas públicas emitidas en la sentencia de primera instancia en dicho proceso constitucional.
17. Sin perjuicio de lo anterior, la Sentencia No. 983-18-JP/21 no resultaría aplicable al presente caso debido a que, conforme se desprende del párrafo 50 de la Sentencia 25-14-AN/21 y acumulado, las medidas de reparación dispuestas tomaron en cuenta la naturaleza propia de la acción por incumplimiento. Al respecto, de la propia sentencia de revisión se desprende que el ofrecimiento de disculpas públicas *“debe valorarse como un elemento preponderante -aunque no el único-, la opinión que tengan las víctimas o sus familiares respecto a la manera en que estas deban llevarse a cabo”*¹ (Énfasis añadido). En tal sentido, el elemento tomado en cuenta en la sentencia sobre la cual se solicita su ampliación fue su naturaleza y objeto establecidos en el artículo 93 de la Constitución y el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante *“LOGJCC”*).
18. En cuanto a los casos Goiburú y otros vs. Paraguay y Masacre de Las Dos Erres vs. Guatemala, se observa que en los párrafos señalados por el solicitante² la Corte IDH

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 983-18-JP/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 317.

² Corte IDH. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153. *“173. Para que el allanamiento efectuado por el Paraguay y lo*

establece como medidas de satisfacción, entre otros, actos públicos de reconocimiento de responsabilidad internacional por la vulneración a derechos analizadas en dicha decisión. De igual manera, pese a que podrían tratarse de medidas de naturaleza similar, no son aplicables al presente caso debido a que la Corte Constitucional analizó el incumplimiento de una decisión de organismo de protección de derechos humanos por lo que resulta improcedente ordenar un acto de reconocimiento de responsabilidad en el sentido que lo realiza la Corte IDH.

19. En virtud de lo expuesto, se rechaza el pedido de ampliación de la Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado en los términos planteados por el solicitante.

4.2 Análisis de daños y afectaciones

20. El solicitante afirmó que en los párrafos 38, 45, 46 y 47 no se analizaron los daños sufridos por los accionantes, por lo que requirió que se amplíe la sentencia a efectos de considerarlos en la determinación de la reparación económica.

establecido por este Tribunal rindan plenos efectos de reparación a la preservación de la memoria de los señores Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Bareiro y Rodolfo y Benjamín Ramírez Villalba y en desagravio de sus familiares, así como para que sirvan de garantía de no repetición, la Corte estima que el Estado debe realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad por la desaparición forzada de los señores Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Bareiro, y Rodolfo y Benjamín Ramírez Villalba y pedir una disculpa pública a sus familiares. Este acto deberá realizarse en presencia de los familiares de las mencionadas personas y también deberán participar altas autoridades del Estado. Este acto deberá celebrarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la notificación de la presente Sentencia”.

Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211. “261. Para que el reconocimiento parcial de responsabilidad internacional efectuado por el Estado ante la Corte surta sus efectos plenos, como garantía de no repetición de las graves violaciones de derechos humanos declaradas, esta Corte considera oportuno que el Estado realice un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional. En dicho acto se deberá hacer referencia: a) a los hechos propios de la masacre y b) a los hechos del presente caso y a las violaciones de derechos humanos declaradas en la presente Sentencia, en perjuicio de las 155 víctimas, dos de ellas sobrevivientes de la masacre²⁶⁸. 262. La realización y particularidades de dicha ceremonia pública deberá realizarse en lo posible, con el acuerdo y cooperación de las víctimas, si es su voluntad. Además, deberá garantizarse que las víctimas que tengan la posibilidad de asistir lo hagan, para lo cual el Estado deberá sufragar los gastos correspondientes a su transporte. De igual forma, por las características específicas del presente caso y en aras de crear conciencia sobre las consecuencias de los hechos del mismo, en dicho evento de reconocimiento deberán estar presentes altos funcionarios del Estado y magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala. 263. Respecto al video documental sobre los hechos ocurridos en la Masacre del Parcelamiento de Las Dos Erres, que el Estado ya elaboró, esta Corte considera que este deberá proyectarse durante la referida ceremonia pública. Además, el Estado deberá proyectar el video en un acto público en la cabecera departamental de Petén y en un departamento de la zona occidental en el que se hayan producido graves violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado interno. En dichos actos deberán estar presentes altos funcionarios del Departamento y municipios. Dicho acto deberá ser organizado con la participación de las víctimas o sus representantes. Además, el video deberá ser distribuido lo más ampliamente posible entre las víctimas, sus representantes y las universidades del país para su promoción y proyección posterior”.

21. De la Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado se desprende que la misma hizo referencia a la decisión cuyo cumplimiento se persiguió mediante esta acción (párrafo 38) y se indicaron las razones por las cuáles, a criterio de esta Corte, la misma no fue cumplida (párrafos 45, 46 y 47). De tal forma, tal como lo indica el solicitante, no se analizaron los daños producidos por efecto del incumplimiento.
22. Al respecto, tal como se observa del párrafo 36 de la Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado, el artículo 93 de la Constitución establece que el objeto de la acción por incumplimiento, entre otro, es garantizar el “*cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos*”. De igual manera, el artículo 52 de la LOGJCC determina que el objeto de esta acción es garantizar “*el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos*”.
23. En tal sentido, la naturaleza de la acción por incumplimiento no conlleva el análisis de posibles daños o afectaciones derivadas del incumplimiento de este tipo de decisiones, sino si se ha dado observancia de las obligaciones de hacer o no hacer, claras, expresas y exigibles que se desprenden de aquellas. Este análisis propio de la acción se desprende de los párrafos 45 a 48 de la Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado.
24. Finalmente, tomando en cuenta las particularidades propias de este caso en el que la decisión cuyo cumplimiento se persiguió fue dejada sin efecto por el mismo organismo que la emitió, no correspondía ordenar su cumplimiento. Por estos motivos, se ordenaron medidas de reparación tomando en cuenta los límites y la naturaleza propia de la acción conforme se desarrolla en los párrafos 49 a 54 de la Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado.
25. Por los motivos expuestos, no procede el pedido de ampliación sobre los daños y las medidas de reparación ordenadas.

4.3 Reparación económica dispuesta en el numeral 5 del decisorio

26. Sobre el numeral 5 del decisorio, se solicitó que se aclare cuál es la entidad responsable de su cumplimiento y que se amplíe en dos aspectos: (i) que se disponga la reparación económica en contra de los jueces de la Corte Nacional de Justicia que ejecutaron la sentencia y el juez de la Unidad Judicial Civil que sustanció la causa de insolvencia; y, (ii) se indiquen las acciones que por el incumplimiento deben cumplir las autoridades inferiores.
27. En primer lugar, de los párrafos 45 y 46 se observa que se analizó el incumplimiento de la Resolución No. 6/2014 de la CIDH por parte de la Corte Nacional de Justicia. Además, en el párrafo 53 se ordenó a dicha entidad que emita disculpas públicas por el incumplimiento de la resolución antes indicada. Por estos motivos, se aclara que dicha entidad es la encargada de realizar el pago en equidad conforme se indica en el párrafo 54 y en el numeral 5 del decisorio de la Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado.

28. Por otro lado, se solicita que se amplíe la sentencia en el sentido que se disponga la reparación económica en contra de los jueces de la Corte Nacional de Justicia que ejecutaron la sentencia y el juez de la Unidad Judicial Civil. Al respecto, cabe recalcar que el análisis del incumplimiento de la Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado fue institucional y no personal. En tal sentido, la Corte Constitucional mal haría en ordenar que determinada persona realice dicho pago toda vez que se analizó el incumplimiento de una decisión de un organismo de protección de derechos humanos por parte de una entidad como lo es la Corte Nacional de Justicia; esto sin perjuicio del derecho de repetición que tiene el Estado en contra de los responsables de un daño³. De igual manera, no se encontraron elementos suficientes como para derivar el conocimiento de estos hechos a la Fiscalía General del Estado. En virtud de lo expuesto, resulta improcedente el pedido de ampliación en los términos planteados por el solicitante.
29. Finalmente, en cuanto al pedido de ampliación de la parte final del numeral 5 del decisorio, se observa que la Corte dispuso el pago en equidad *“sin perjuicio de las acciones que estimen para reclamar otras afectaciones que consideren pudieron haberse generado por el mencionado incumplimiento”*. En tal sentido, el tipo de acciones que estimen pertinentes no depende de la orden o consideración de la Corte Constitucional sino del propio análisis que los accionantes realicen y consideren que se pueden reclamar en las vías correspondientes. De esta manera, dicho pedido también resulta improcedente.

4.4 Juicio de insolvencia

30. Se solicita que se amplíe la Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado en el sentido que se ordene la devolución del pago realizado por la cónyuge de uno de los accionantes dentro del juicio por insolvencia N. 17230-2016-10850 por producto del incumplimiento de la resolución de la CIDH.
31. Al respecto, si bien se tomó en cuenta dicho juicio en los párrafos 46 y 47 de la Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado, fue a efectos de analizar el incumplimiento de la decisión de la CIDH, mas no lo resuelto por esta autoridad judicial.
32. Además, cabe señalar que la Unidad Judicial Civil no fue parte demandada en la presente acción sino la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia y la entonces ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Por tales motivos, no procede la ampliación respecto a la devolución de dinero.

V. Decisión

Sobre la base de los antecedentes y consideraciones expresadas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

³ Constitución. *“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: ... 9... El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.”*

1. Rechazar por improcedentes las solicitudes de aclaración y ampliación presentadas por Cléver Jiménez y Fernando Villavicencio, a excepción del pedido de aclaración respecto del numeral 5 del decisorio.
2. Aclarar la sentencia en el sentido que: *“La Corte Nacional de Justicia es la entidad responsable de cancelar el pago en equidad conforme se indica en el párrafo 54 y en el numeral 5 del decisorio de la sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado”*.
3. Disponer que las partes estén a lo dispuesto a la sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado y a este auto.
4. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución tiene carácter de definitiva e inapelable.
5. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.16
11:23:17 -05'00'

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, dos votos en contra de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

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.