

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

232-15-JP/21 En el Caso N° 232-15-JP Declárese vulnerados los derechos al agua, a la atención prioritaria de adultos mayores y de personas con discapacidad y el derecho a la tutela judicial efectiva reconocidos en los artículos 12, 35 y 75 de la Constitución de la República del Ecuador..	2
36-17-IS/21 En el Caso N° 36-17-IS Declárese que el IESS ha dado cumplimiento total a la sentencia N° 089-17-SEP-CC dictada el 29 de marzo de 2017 .	52
740-17-EP/21 En el Caso N° 740-17-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección N° 740-17-EP	61
1574-17-EP/21 En el Caso N° 1574-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada ...	72
3-21-CP/21 En el Caso N° 3-21-CP Niéguese y archívese la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta a consulta popular presentada por los y las ciudadanas Yaku Sacha Pérez Guartambel y otros.....	81
1542-16-EP/21 En el Caso N° 1542-16-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección planteada, respecto del auto de 07 de julio de 2016, que no es objeto de esta garantía	91
1229-14-EP/21 En el Caso N° 1229-14-EP Declárese la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia de primera instancia, dictada el 26 de mayo de 2014	106

SALA DE ADMISIÓN:

CAUSA:

67-21-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Rebeca Viviana Veloz Ramírez y otros	145
--	-----



Sentencia No. 232-15-JP/21

(Derecho al agua y servicio de agua potable de grupos de atención prioritaria)

Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 28 de julio de 2021

CASO No. 232-15-JP

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

SENTENCIA**Revisión de garantías (JP)****(Derecho al agua y servicio de agua potable de grupos de atención prioritaria)**

Tema: Esta sentencia se refiere al derecho al agua y su relación con el servicio de agua potable y con la atención a grupos de atención prioritaria. Por otro lado, se pronuncia sobre el papel de los juzgadores respecto del requisito legal de que la parte accionante declare que no ha presentado otra garantía constitucional; así como, acerca de la acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable.

Contenido

I. PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE	
II. COMPETENCIA	
III. HECHOS DEL CASO.....	
Mercedes María Pérez Saldaña y la suspensión del servicio de agua potable.....	
Acción de protección	
Primera instancia	
Segunda instancia.....	
IV. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL.....	
El derecho al agua en relación con el servicio de agua potable.....	
El derecho al agua y su contenido.....	
Obligaciones del Estado respecto del derecho al agua.....	
El derecho al agua y el servicio del agua potable	
Suspensión del servicio de agua potable por falta de pago	
Análisis del caso concreto	
Atención prioritaria con relación al derecho al agua	
La acción de protección en el caso concreto.....	
El requisito de declaración de no haber planteado otra garantía constitucional	
La acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable	
V. CONCLUSIONES.....	
VI. REPARACIONES.....	
VII. DECISIÓN.....	

I. PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

1. El 22 de mayo de 2015, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar remitió a la Corte Constitucional la sentencia emitida el 13 de mayo de 2015 dentro del recurso de apelación de la acción de protección No. 2015-00262.
2. El 15 de julio de 2015, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues remitió a la Corte Constitucional la sentencia emitida el 17 de abril de 2015 dentro de la primera instancia en la acción de protección No. 2015-00262.
3. El 22 de septiembre de 2015, la Sala de Selección de la Corte Constitucional seleccionó el caso No. 232-15-JP.
4. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se llevó a cabo el sorteo de la causa No. 232-15-JP el 19 de marzo de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 29 de junio de 2020 y dispuso a las partes que informen sobre la situación actual de la accionante.
5. El 13 de agosto de 2020, Mercedes María Pérez Saldaña, por medio de su abogado, presentó un escrito dando cumplimiento a la providencia de 29 de junio de 2020.
6. El 17 de noviembre de 2020, el juez constitucional sustanciador convocó a las partes a audiencia pública, la cual se llevó a cabo el viernes 27 de noviembre de 2020 de forma telemática¹.
7. El 17 de mayo de 2021, la Sala de Revisión, conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, aprobó el proyecto de sentencia elaborado por el juez ponente.

II. COMPETENCIA

8. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “*LOGJCC*”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias de revisión con carácter vinculante, en las que, además, se podrá reparar derechos cuya vulneración persista².

¹ En la mencionada diligencia, comparecieron: Mercedes María Pérez Saldaña y su abogada Andrea Johana Aguilar Loayza; en representación de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental de Azogues, el señor Wellington Jonás Cantos Hormaza; y, Verónica Toledo en calidad de jueza de la Unidad Judicial Penal de Azogues.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019. Párr. 11.

III. HECHOS DEL CASO

Mercedes María Pérez Saldaña y la suspensión del servicio de agua potable

9. La señora Mercedes María Pérez Saldaña (en adelante “señora Pérez”) es una persona de 93 años que vive en la ciudad de Azogues, provincia del Cañar; tiene una discapacidad física del 89%; vive con su hijo, Wilson Enrique Pintado Pérez de 60 años quien también tiene una discapacidad física del 75%³. En la actualidad, la señora Pérez⁴ y su hijo⁵ no registran afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ni al Seguro Social Campesino y, pese a su situación económica, ha manifestado que no recibe el bono de desarrollo otorgado por el Gobierno Nacional⁶.

10. Para el año 2015, la señora Pérez era usuaria del servicio de agua potable prestado por la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental de Azogues (en adelante “EMAPAL-EP”) a través del medidor No. 1123005⁷.

11. El 7 de febrero de 2015, cuando la señora Pérez tenía 87 años⁸, EMAPAL-EP le retiró el medidor de agua potable por falta de pago del servicio⁹, colocándole unos

³ Escrito de 13 de agosto de 2020 presentado por María Pérez Saldaña (Número de ingreso: JUR-2020-2236) y Audiencia pública telemática de 27 de noviembre de 2020.

⁴ IESS. Certificado de No Afiliación de 27 de julio de 2021. “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social Certifica que: PEREZ SALDAÑA MERCEDES MARIA, con cédula de ciudadanía/código: 0300222577, NO registra afiliación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”. Certificado de No Afiliación al Seguro Social Campesino de 27 de julio de 2021. “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - Seguro Social Campesino CERTIFICA PEREZ SALDAÑA MERCEDES MARIA con Cédula de Ciudadanía: 0300222577 NO consta registrado/a en el Seguro Social Campesino”. Disponibles en: <https://www.iesg.gob.ec/afiliado-web/pages/opcionesGenerales/seleccionCertificadoDeAfiliacion.jsf>.

⁵ IESS. Certificado de No Afiliación de 27 de julio de 2021. “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social Certifica que: PINTADO PEREZ WILSON ENRIQUE, con cédula de ciudadanía/código: 0300709466, NO registra afiliación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”. Certificado de No Afiliación al Seguro Social Campesino de 27 de julio de 2021. “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - Seguro Social Campesino CERTIFICA PINTADO PEREZ WILSON ENRIQUE con Cédula de Ciudadanía: 0300709466 NO consta registrado/a en el Seguro Social Campesino”. Disponible en: <https://www.iesg.gob.ec/afiliado-web/pages/opcionesGenerales/seleccionCertificadoDeAfiliacion.jsf>.

⁶ Audiencia pública telemática de 27 de noviembre de 2020. Tanto Mercedes María Pérez Saldaña y su hijo Wilson Enrique Pintado Pérez, a la presente fecha, no constan como beneficiarios del bono, pensiones o contingencias en el siguiente enlace del Ministerio de Inclusión Económica y Social: <https://siimiesalpha.inclusion.gob.ec/emergente/views/public/pageConsultaNuevoBeneficiario.jsf>.

⁷ Acción de Protección No. 03283-2015-00262 (fs. 34).

⁸ Demanda de acción de protección (fs. 4).

⁹ En la audiencia celebrada ante la Unidad Judicial Penal de Azogues (fs. 22 a 26) EMAPAL-EP indicó que la señora Pérez dejó de cancelar las planillas mensuales desde junio de 2014. En el expediente, se encuentra la planilla con fecha 24 de marzo de 2015 donde se desprende los valores adeudados cada mes (fs. 34).

taponos para impedir el paso del agua y un sello en el que se le informó que debía acercarse a cancelar los valores adeudados para la reinstalación del servicio¹⁰.

12. EMAPAL-EP indicó que su actuación estuvo conforme con la Ordenanza Sustitutiva a la Regulación, Administración y Tarifas de Agua Potable del cantón Azogues relacionados con la suspensión temporal y definitiva del servicio¹¹ y que previamente los lectores de la empresa en varias ocasiones le recordaron a la señora Pérez que se acerque a pagar sin que haya procedido a realizarlo¹².

13. Al día siguiente del corte del servicio de agua, la señora Pérez se acercó a EMAPAL-EP, donde le confirmaron que se encontraba impaga nueve meses por un valor que ascendía a \$115.29¹³.

14. La falta de servicio de agua potable le provocó algunas dificultades, como la noche en el que se le retiró su medidor donde tuvo que pedir agua a sus vecinos para poder tomar sus medicinas¹⁴. De igual manera, durante el tiempo que no dispuso del servicio, había un vecino que le dotaba de agua, razón por la cual EMAPAL-EP informó que se sancionó a dicho ciudadano¹⁵.

15. El 28 de enero de 2020, la señora Pérez volvió a gozar del servicio de agua potable debido a que canceló el valor adeudado con lo que se le instaló un nuevo medidor¹⁶. Adicionalmente, manifestó que la reinstalación se debió a las gestiones del hijo de la

¹⁰ Fotografía que consta como anexo a la demanda: “*Estimado usuario se ha procedido a realizar el arreglo de su acometida domiciliaria, para el efecto se tuvo que utilizar materiales que deberán ser facturados. Para mayor información acérquese a la EMAPAL EP para su cancelación, Gracias*” (fs.1).

¹¹ Publicado en el Registro Oficial No. 81 de 15 de agosto de 2005.

¹² Acción de Protección No. 03283-2015-00262 (fs. 26).

¹³ Audiencia pública telemática de 27 de noviembre de 2020. Acción de Protección No. 03283-2015-00262 (fs. 34).

¹⁴ *Ibidem*. En la audiencia, la abogada de la señora Pérez indicó: “*en medio de este hecho el día 7 de febrero del 2015 cuando sucedió esto de que se le retiró el medidor, la señora lógicamente tenía que tomar sus medicinas cómo esto fue de manera intempestiva y no hubo ningún tipo de aviso, la señora tuvo que salir a rastras a las nueve, a altas horas de la noche, dos cuadras, por su condición vuelvo y repito, la señora tiene artritis degenerativa no podía ni caminar. Tuvo que salir a rastras a pedir que le auxilien con un poco de agua para poder tomarlas (sic) sus medicinas. Es decir, estamos frente a un abuso terrible el poder por parte de la empresa accionada*”.

¹⁵ *Ibidem*. En la audiencia, el representante del gerente general de EMAPAL-EP señaló: “*El año anterior efectivamente la señora canceló esta deuda con intereses, estos 115 dólares con intereses, adquirió un medidor nuevo y consta con el servicio de agua desde el año anterior. ¿A razón de que señor juez? (sic) a razón de que un vecino le ha estado dando el servicio durante todos estos años, fueron los lectores de la empresa y procedimos a sancionarle a este señor. Entiendo que este señor ya le suspendió (sic), ya que estaba de forma ilegal dotándole del agua, ahí acuden a la empresa, compran un nuevo medidor, se les da*”.

¹⁶ Escrito de 13 de agosto de 2020 presentado por María Pérez Saldaña (Número de ingreso: JUR-2020-2236).

señora Pérez con el alcalde de Azogues¹⁷. Sin embargo, EMAPAL-EP señaló que desde el mes de febrero de 2020 no ha cancelado los valores que le corresponde pagar¹⁸.

Acción de protección

Primera instancia

16. El 19 de marzo de 2015, la señora Mercedes María Pérez Saldaña presentó una acción de protección en conjunto con una medida cautelar en contra de EMAPAL-EP alegando la vulneración a sus derechos constitucionales por el retiro del medidor de agua¹⁹. El caso fue signado con el número 03283-2015-00262.

17. El 26 de marzo de 2015, se llevó a cabo la audiencia pública ante la Unidad Judicial Penal de Azogues, en la que participó su abogada patrocinadora, el abogado del Gerente de EMAPAL-EP y el representante de la Procuraduría General del Estado²⁰. Una vez finalizadas las intervenciones, el juez abrió la causa a prueba por el plazo de ocho días y señaló que convocará nuevamente a audiencia para emitir su resolución²¹.

18. El 1 de abril de 2015, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues señaló día y hora para que se realice una diligencia de inspección judicial y que se recepen los testimonios según lo solicitado por la accionante²².

19. El 6 de abril de 2015 se llevó a cabo la diligencia de inspección judicial²³, mientras que el 8²⁴ y 10²⁵ de abril de 2015 se recibieron testimonios.

¹⁷ Audiencia pública telemática de 27 de noviembre de 2020.

¹⁸ Ibidem. “Señor juez constitucional, nuevamente estamos en lo mismo. Desde el mes de febrero hasta el mes de octubre, estamos en noviembre estamos cobrando las planillas octubre, nuevamente está en mora la señora. Valores de: en febrero \$8,44, en marzo \$7,33, bueno en abril \$7,27, mayo \$16. Suma \$70 dólares, nuevamente está en mora la señora. No cancela desde el mes de febrero”.

¹⁹ En la demanda se invocaron los artículos 12 (derecho al agua), 36, 37, 38 (derechos de adultas y adultos mayores), 86 (disposiciones comunes de garantías jurisdiccionales), 87 (medidas cautelares), 88 (acción de protección) y segundo inciso del 411 (prioridad del uso del agua) de la Constitución y los artículos 39, 40 y 41 (acción de protección) de la LOGJCC.

²⁰ Acción de Protección No. 03283-2015-00262 (fs. 22 a 26).

²¹ Acción de Protección No. 03283-2015-00262 (fs. 26). “Conforme lo establece el Art. 16 de la LOGJCC (sic) por estimar que existen hechos que deben ser justificados conforme así anunciara el señor abogado Lenin Carvajal, en representación de EMAPAL E.P (sic) se recibe la causa a prueba por el plazo de ocho días, vencido el mismo, se convocará nuevamente a audiencia con el objeto de dar a conocer la resolución que corresponda”.

²² Acción de Protección No. 03283-2015-00262 (fs. 42).

²³ Del acta respectiva se desprende que el juez constató un sello de EMAPAL-EP colocado en la caja del medidor y que no existía reconexión alguna del servicio de agua potable debido a que se encontraba un tapón en las tuberías de entrada hacia el medidor (fs. 51).

²⁴ El 8 de abril de 2015 se recibieron los testimonios de Luis Germán Maldonado Ajala (amigo de un hijo de la señora Pérez) y María Blanca Albarran Guajan (amiga de la señora Pérez y de su hijo) respecto del retiro del medidor (fs. 65).

²⁵ El 10 de abril de 2015, rindió testimonio la accionante. En el expediente consta el acta en donde se desprende que la señora Pérez señaló que no ha podido cancelar el servicio “en razón de la enfermedad que tiene ha debido realizar una serie de gastos pero cuando tenga dinero poco a poco pagará el valor

20. El 17 de abril de 2015, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues declaró improcedente la acción de protección debido a que se habría incumplido la obligación de declarar que no se ha planteado otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión, contenida en el artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC, y porque a juicio del juzgador se habría pretendido revisar cuestiones de mera legalidad. Además, se estableció que EMAPAL-EP cumplió su servicio con disponibilidad, calidad y accesibilidad para la accionante y la ciudadanía, por lo que se habría desnaturalizado la acción de protección²⁶.

21. En contra de esta decisión, la señora Pérez interpuso recurso de apelación.

Segunda instancia

22. El 5 de mayo de 2015, la abogada de la accionante presentó un escrito a la Corte Provincial de Justicia de Cañar fundamentando el recurso de apelación interpuesto²⁷. De igual manera, el 8 de mayo de 2015, el abogado del Gerente General de EMAPAL-EP presentó un escrito contestando a la accionante sobre sus argumentos²⁸.

23. El 13 de mayo de 2015, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar desechó el recurso de apelación interpuesto y confirmó la sentencia impugnada en todas sus partes debido a que EMAPAL-EP justificó las razones para el corte del servicio en su normativa y se prestaron facilidades para el pago²⁹.

adeudado pues coge el bono que da el gobierno” (fs. 67). De igual manera indicó que pese al corte del servicio por la falta de pago, a su entender no se debió quitar el medidor porque es de su propiedad.

²⁶ Acción de Protección No. 03283-2015-00262. “*QUINTO: ... En el caso, el señor abogado patrocinador de la accionada en la audiencia efectuada hacer (sic) notar que la actora no hizo constar en su escrito inicial tal declaratoria y tampoco lo hace durante la audiencia, cuestión que debió hacerlo, por ello y al estimar que incumplió con este requisitos (sic), la declaración la realiza ya durante el término probatorio, con ello se evidencia efectivamente que, la accionante estaba consciente que incumplió con este requisito que a entender del suscrito, la vuelve improcedente como así ha señalado la actual Corte Constitucional en varias resoluciones emitidas en tal sentido... SEXTO: ... En el caso, vamos a encontrar que la accionante pretende sustanciar mediante la acción de protección constitucional, cuestiones de mera legalidad que le corresponden a la justicia ordinaria, ya que si revisamos al acto administrativo de la EMAPAL -EP- es un acto válido y que ha sido realizado dentro de la esfera de sus competencias, y de otro lado, tiene un fin lícito, no es atentatorio de los derechos constitucionales ni de grupos vulnerables... la presente reclamación es violatoria a la naturaleza de la acción, ya que de autos se desprende que la EMAPAL-EP presta y ha prestado su servicio conforme antes se explicó, esto es, con disponibilidad, calidad; y, accesibilidad, no solo para la accionante sino para la ciudadanía toda” (fs. 69 a 71).*

²⁷ Acción de Protección No. 03283-2015-00262, segunda instancia (fs. 5 a 8).

²⁸ Acción de Protección No. 03283-2015-00262, segunda instancia (fs. 13).

²⁹ Acción de Protección No. 03283-2015-00262. “*QUINTO.-... al haberse revertido la carga probatoria en contra de la Empresa demandada, ha justificado, las razones del corte de su servicio de agua potable. En caso contrario, si existiese una omisión respecto de la falta de pago en base de la documentación acompaña, la actora podía haber justificado esta situación hecho que no se ha dado en el proceso... esta Sala, considera que no se ha demostrado la ilegalidad de algún acto administrativo o de omisión, en la suspensión del servicio de agua potable a la accionante, ya que la entidad accionada le ha prestado las*

IV. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

24. Con base en los hechos del caso, las decisiones adoptadas dentro de la acción de protección No. 2015-00262 y la audiencia celebrada dentro de la causa, esta Corte Constitucional procederá a analizar: el derecho al agua en relación con el servicio de agua potable; la atención prioritaria con relación al derecho al agua; y, la garantía jurisdiccional en el caso concreto donde se analizará el requisito de la demanda de declaración de no haber presentado otra garantía constitucional y la acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable.

El derecho al agua en relación con el servicio de agua potable

25. El hecho principal del presente caso se refiere al retiro del medidor y al corte del servicio de agua potable de la señora Pérez, quien es una adulta mayor con discapacidad física y que vive con su hijo quien también tiene una discapacidad física. Esta situación fue conocida en una acción de protección, razón por la cual se analizarán desde esa perspectiva el derecho al agua en su relación con el servicio de agua potable, para lo cual, se ha considerado dividir el análisis de la siguiente forma: el derecho al agua y su contenido; obligaciones del Estado respecto del derecho al agua; el derecho al agua y el servicio de agua potable; suspensión del servicio de agua potable por falta de pago; y, análisis del caso específico.

El derecho al agua y su contenido

26. El derecho al agua se encuentra reconocido en el artículo 12 de la Constitución que desarrolla:

“Art. 12.- El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.”

27. De la mencionada norma constitucional se desprende que al agua se le reconoce tanto como un derecho, así como un recurso estratégico³⁰, sin perjuicio de los derechos que la misma Constitución reconoce a la naturaleza.

28. A nivel internacional, este derecho ha sido reconocido en algunos instrumentos internacionales tales como tratados, declaraciones y otras normas³¹. En el sistema

facilidades necesarias, e incluso expresa que de acuerdo con la Ley de Régimen Tributario, puede acordar una forma de pago” (fs. 16 a 19).

³⁰ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 313.-...Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, **el agua**, y los demás que determine la ley”. (Énfasis añadido)

universal de protección de derechos humanos el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (en adelante “*Comité DESC*”) ha establecido que el fundamento jurídico del derecho al agua se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³² (en adelante “*PIDESC*”), en específico dentro de las garantías para asegurar el derecho a un nivel de vida adecuado y como parte del derecho al más alto nivel posible de salud y el derecho a una vivienda y una alimentación adecuada³³ conforme los artículos 11 y 12³⁴ del mencionado instrumento internacional.

29. Por otro lado, a nivel interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “*CIDH*”) ha establecido que las metas relacionadas con la eliminación de la pobreza crítica, nutrición adecuada y condiciones que hagan posible una vida sana, productiva y digna establecidas en la Carta de la OEA dependen “*del acceso al agua apta para el consumo humano en condiciones de igualdad real para la satisfacción de los derechos humanos como punto de partida de un desarrollo integral*”³⁵. En tal sentido, destacó el compromiso de los Estados en las Américas de reconocer su importancia, así como el consenso sobre el acceso al agua como un derecho humano³⁶.

30. Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “*Corte IDH*”) en el caso de las Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina estableció que el “*derecho al agua se encuentra protegido por el artículo 26 de la Convención Americana*”³⁷. Al respecto, indicó que el

³¹ Comité DESC. Observación General No. 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) de 20 de enero de 2003. E/C.12/2002/11, párr. 4. *Ver también:* el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el apartado c) del párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño; los artículos 20, 26, 29 y 46 del Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, de 1949; los artículos 85, 89 y 127 del Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 1949; los artículos 54 y 55 del Protocolo Adicional I, de 1977; los artículos 5 y 14 del Protocolo Adicional II, de 1977; y el preámbulo de la Declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua.

³² El Ecuador ratificó el PIDESC el 6 de marzo de 1969 y entró en vigor el 3 de enero de 1976 conforme su artículo 27 (1).

³³ Comité DESC. Observación General No. 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) de 20 de enero de 2003. E/C.12/2002/11, párr. 4.

³⁴ PIDESC. “*Artículo 11. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.*

...*Artículo 12. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental...*”.

³⁵ CIDH. Informe Anual 2015. Capítulo IV.A. Acceso al agua en las Américas. Una aproximación al derecho humano al agua en el Sistema Interamericano, párr. 22. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-agua-ES.pdf>.

³⁶ CIDH. Informe Anual 2015. Capítulo IV.A. Acceso al agua en las Américas, párrs. 23 a 25.

³⁷ Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 222.

reconocimiento de este derecho se desprende de las normas de la Carta de la OEA en tanto las mismas permiten derivar de los derechos a un medio ambiente sano y el derecho a la alimentación adecuada³⁸.

31. En el caso de la Constitución, también se hace explícita esta relación del derecho al agua con los derechos a la salud (artículo 32), la vida digna (artículo 66 numeral 2), la soberanía alimentaria (artículo 281 numeral 4), hábitat y vivienda (artículo 375 numeral 6), sin perjuicio de la interdependencia con otros, de conformidad con el artículo 11 numeral 6³⁹.

32. Ahora bien, corresponde a la Corte Constitucional establecer el contenido del derecho al agua con base en las normas constitucionales referidas y los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables. Como se indicó en el párrafo 27 *supra*, conforme el artículo 12 de la Constitución, el agua tiene una doble categoría, es decir, se la considera como derecho y como recurso natural. En cuanto al agua como derecho, la Constitución lo señala como fundamental e irrenunciable, razón por la que es “*patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos*” conforme el artículo 318 de la Constitución.

33. En relación con lo anterior, el artículo 57 de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua⁴⁰ (en adelante “LORHUA”) establece:

“Art. 57.- Definición. El derecho humano al agua es el derecho de todas las personas a disponer de agua limpia, suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico en cantidad, calidad, continuidad y cobertura.

Forma parte de este derecho el acceso al saneamiento ambiental que asegure la dignidad humana, la salud, evite la contaminación y garantice la calidad de las reservas de agua para consumo humano.

El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. Ninguna persona puede ser privada y excluida o despojada de este derecho. (...)”

34. De forma complementaria, el Comité DESC ha señalado que el derecho al agua comprende al “*derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*”⁴¹. En tal sentido, ha desarrollado que este derecho comprende libertades como mantener el acceso a un suministro de agua necesario y no ser objeto de injerencias como cortes arbitrarios del

³⁸ *Ibídem*.

³⁹ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: ...6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”.

⁴⁰ Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 305 de 6 de agosto de 2014.

⁴¹ Comité DESC. Observación General No. 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 2.

suministro o contaminación de los recursos hídricos; así también como el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de su disfrute⁴². Este contenido se desarrolla, según el Comité DESC, en los siguientes factores⁴³:

- *Disponibilidad*: abastecimiento continuo y suficiente de agua para usos personales y domésticos (consumo, saneamiento, preparación de alimentos e higiene), así como recursos adicionales de agua para salud, clima y condiciones de trabajo.
- *Calidad*: agua salubre, sin microorganismos o sustancias químicas o radiactivas, con color, olor y sabor aceptables para su uso.
- *Accesibilidad*: agua y sus instalaciones deben ser accesibles a todos sin discriminación, lo que comprende las siguientes dimensiones superpuestas:
 - *Accesibilidad física*: alcance físico del agua, las instalaciones y sus servicios a todos los sectores de la población y lugares.
 - *Accesibilidad económica*: los costos del abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos.
 - *No discriminación*: el agua, las instalaciones y sus servicios deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, y por sobre todo a los sectores más vulnerables y marginados de la población sin discriminación alguna.
 - *Acceso a la información*: se contempla el derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

35. En el mismo sentido, la Corte IDH ha determinado que este derecho incluye el acceso para uso personal y doméstico, que comprende el consumo, saneamiento, colada o lavada de ropa, preparación de alimentos, higiene personal y doméstica, así como recurso de agua adicional en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo⁴⁴.

36. De lo desarrollado, se desprende que el contenido del derecho al agua comprende el derecho de todas las personas a disponer de este recurso para su empleo en las actividades vitales para la existencia de los seres humanos, tales como la alimentación y

⁴² Ibidem, párr. 10.

⁴³ Ibidem, párr. 12.

⁴⁴ Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, párr. 226. *Ver también*: Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17. Párr. 111. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, párr. 195.

la higiene. La prestación del servicio de agua pública es una de las formas por medio de las cuales las personas pueden ejercer precisamente su derecho al agua.

37. En el presente caso, tomando en consideración el desarrollo del derecho al agua expuesto, el ejercicio de este derecho se traduce en que las personas tengan acceso a un abastecimiento continuo, suficiente y salubre de agua para su uso personal y doméstico, así como para su salud. En tal sentido, tienen el derecho al alcance físico del agua, sus instalaciones y servicios, con un costo asequible que no comprometa el ejercicio de sus otros derechos, considerando su condición económica, social, de salud y especiales necesidades de protección para garantizar el acceso. De igual manera, tienen derecho a conocer la información sobre las cuestiones relacionadas con el agua, tales como abastecimiento, condiciones, calidad del agua consumida y de igual manera sobre sistemas tarifarios, permisos, facturación, infraestructura e inversión por parte de las entidades encargadas de proveerla.

Obligaciones del Estado respecto del derecho al agua

38. El Estado tiene obligaciones respecto del derecho al agua que deben ser cumplidas. Según el artículo 3 numeral 1 de la Constitución se observa un deber general del Estado de garantizar el derecho al agua sin discriminación alguna, lo que quiere decir que existe la obligación de generar las mejores condiciones posibles para que las personas puedan acceder al agua en igualdad de condiciones. En tal sentido, debe establecer medidas para asegurar, sin discriminación, el abastecimiento de agua limpia, suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico en cantidad, calidad, continuidad y cobertura.

39. Por su parte, del artículo 11 numeral 9 de la Constitución se desprende el deber del Estado de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, lo cual implica que no debe interferir en el ejercicio del derecho al agua y debe garantizar que terceros no lo afecten. En concreto, implica que el Estado no debe incurrir en actos u omisiones que interrumpan arbitraria o injustificadamente el acceso al agua de forma continua, suficiente, segura y sin discriminación⁴⁵ y debe *“adoptar medidas para prevenir las violaciones, así como el deber de investigarlas y, cuando proceda, adoptar medidas contra los autores de las mismas”*⁴⁶. De esta manera, el artículo 58 de la LORHUAA establece que todas las personas, de forma individual o colectiva, *“podrán exigir a las autoridades correspondientes el cumplimiento y observancia del derecho humano al agua, las mismas que atenderán de manera prioritaria y progresiva sus pedidos”*.

40. La Corte IDH, en esta línea, ha establecido que entre las obligaciones que conlleva este derecho están los deberes de respetar y garantizar su ejercicio conforme el artículo

⁴⁵ Comité DESC. Observación General No. 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrs. 21 y 44.

⁴⁶ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 144.

1.1 de la Convención Americana⁴⁷, observándose en este último, por ejemplo, la protección frente a actos de particulares o garantizar un mínimo esencial de agua para personas o grupo de personas que no están en condiciones de acceder por sí mismos⁴⁸.

41. Igualmente, el Comité DESC desarrolla las obligaciones de carácter general y obligaciones de carácter específicas. Sobre las primeras, ha distinguido las obligaciones de cumplimiento progresivo y las de cumplimiento inmediato como la garantía que el derecho al agua sea ejercido sin discriminación alguna; así como la prohibición de medidas deliberadamente regresivas, salvo que el Estado demuestre que las aplicó tras un examen exhaustivo de las alternativas posibles, que estén justificadas en el cumplimiento del resto de derechos y con la utilización del máximo de los recursos que dispone. Por otro lado, sobre las obligaciones específicas, ha contemplado las siguientes: *respeto* o abstención de injerir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua; *proteger* o impedir que terceros menoscaben el disfrute del derecho; y, *cumplir* o adoptar medidas positivas que permitan el ejercicio del derecho⁴⁹.

42. En conexión con lo anterior, el artículo 85 de la LORHUAA establece que el Estado y sus instituciones no podrán adoptar políticas y medidas de carácter regresivo que conlleve a una restricción o empeoramiento significativo de las formas y condiciones de acceso al agua o suponga una limitación arbitraria en su ejercicio. De igual manera, en virtud de su carácter universal, es decir, el derecho de todas las personas o grupo de personas sin discriminación alguna, el Estado debe promover estrategias regionales conjuntas para la conservación del agua.

El derecho al agua y el servicio del agua potable

43. Existe una relación directa entre el derecho al agua y el servicio de agua potable. En efecto, el artículo 85 numeral 1 de la Constitución contempla que las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos. Concretamente, sobre el agua potable, de la propia Constitución se desprende que la prestación de este servicio se refiere a una manera directa y concreta en que el Estado garantiza el acceso al agua, sin perjuicio de otras medidas que pueda implementar para el efecto⁵⁰ u otras formas en las que las personas ejercen este derecho⁵¹.

⁴⁷ CADH. “Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos. 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

⁴⁸ Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, párr. 229.

⁴⁹ Comité DESC. Observación General No. 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrs. 21 al 29.

⁵⁰ La Constitución establece una serie de normas respecto a la forma de garantizar la disponibilidad de este recurso, entre las que se encuentra: la soberanía energética y el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías que no deben ir en detrimento del derecho al agua (artículos 15 y 413); se prohíbe el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes (artículos 282 y 318); el Estado debe regular el uso y

44. Así, el artículo 314 de la Constitución contempla que es responsabilidad del Estado la provisión del servicio de agua potable, debiendo velar por que los precios y tarifas sean equitativas, controlándolo, regulándolo⁵² y respondiendo a los principios de: obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.

45. Por otro lado, para la prestación del servicio de agua potable, conforme los artículos 315 y 316 de la Constitución, al Estado le corresponde constituir empresas públicas, pudiendo delegar a empresas mixtas o a la iniciativa privada de forma excepcional⁵³, sin perjuicio que el saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego puede ser prestado por personas jurídicas comunitarias según el artículo 318 de la Constitución. Concretamente, el artículo 264 numeral 4⁵⁴ establece que la competencia exclusiva para la prestación del servicio de agua potable corresponde a los gobiernos municipales.

46. Estas disposiciones constitucionales se encuentran reguladas principalmente en la LORHUA. De forma concreta, el artículo 4 literal d) de la ley establece como principio que el agua es patrimonio nacional y estratégico al servicio de las necesidades de las personas, razón por la cual el artículo 7 contempla que la prestación del servicio de agua es exclusivamente pública y que, por excepción, podrá participar la iniciativa privada y la economía popular y solidaria. Por su lado, el artículo 37 establece como servicio público básico al agua potable, cuya provisión comprende “*los procesos de captación y tratamiento de agua cruda, almacenaje y transporte, conducción, impulsión, distribución, consumo, recaudación de costos, operación y mantenimiento*”.

manejo del agua de riego (artículo 282); su gestión es exclusivamente pública y comunitaria (8); se prohíbe la paralización del servicio de agua pública y alcantarillado (artículo 326 numeral 15); el Estado debe garantizar la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico (artículo 41); los gobiernos autónomos descentralizados deben desarrollar programas de uso racional del agua y tratamiento adecuado de desechos líquidos (artículo 415); la necesidad de aprobación previa legislativa de ratificación o de denuncia de tratados internacionales que comprometan el agua (artículo 419 numeral 8); el compromiso del Estado para promover la conservación del agua en procesos de integración, en especial con Latinoamérica y el Caribe (artículo 423 numeral 2).

⁵¹ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 57.- *Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos...8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad*”.

⁵² Constitución de la República del Ecuador. “Art. 412.- *La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico*”.

⁵³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-12-SIC-CC (Caso No. 0008-10-IC) de 05 de enero de 2012.

⁵⁴ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 264.- *Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: ...4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley*”.

47. En definitiva, la prestación del servicio público de agua potable permite el ejercicio del derecho al agua, tal como se desprende de la Constitución y la ley.

Suspensión del servicio de agua potable por falta de pago

48. Ahora bien, el presente caso se refiere al retiro del medidor y al corte del servicio de agua potable de la señora Pérez por la falta de pago. Para analizar las implicaciones de esta medida administrativa en el cumplimiento de las obligaciones respecto del derecho al agua por parte del Estado y sus entidades, resulta oportuno tomar a la jurisprudencia comparada en donde se ha podido observar situaciones similares a partir de las cuáles se ha examinado su contenido, así como la normativa del Ecuador responde a esta situación.

49. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia emitió la Sentencia No. T-740/11 en donde analizó la situación de la señora María Ortiz a quien la Junta Administradora del acueducto JUAN XXIII le suspendió el suministro de agua por falta de pago. La señora Ortiz, padecía una enfermedad que le impedía trabajar, era madre cabeza de familia y tenía a sus dos hijos a cargo. En dicho caso, se concedió el amparo solicitado por la accionante debido a que se encontró que tanto ella como sus hijos gozaban de protección especial por parte del Estado debido a su condición de “*debilidad manifiesta*”, con lo que la suspensión del servicio de acueducto resultó desproporcionada. Dentro de las consideraciones desarrolladas por la Corte Constitucional de Colombia, se estableció que:

“... cuando la suspensión del servicio tenga como consecuencia el desconocimiento de derechos constitucionales de sujetos especialmente protegidos, afecte gravemente las condiciones de vida de toda una comunidad o a los establecimientos de especial protección constitucional, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios pueden y, según las circunstancias del caso, deben adoptar la decisión de continuar prestando el servicio a un usuario moroso.

Respecto del corte del servicio de acueducto a los sujetos de especial protección constitucional, ...la medida se torna especialmente desproporcionada, ya que aunque ésta persigue un fin constitucionalmente legítimo, que es la garantía de la prestación eficiente, continúa e ininterrumpida de los servicios públicos a todos los usuarios y es idónea para alcanzar el objetivo perseguido, los beneficios obtenidos con su aplicación son menores que los sacrificios a que son expuestos los titulares del derecho fundamental al agua”⁵⁵.

50. En tal sentido, especificó que la privación del servicio de agua potable conlleva una grave vulneración de las obligaciones que emanan del derecho fundamental al agua, en concreto las de *disponibilidad* y *accesibilidad* porque restringe la posibilidad de los grupos en situación de vulnerabilidad a acceder a los servicios e instalaciones del

⁵⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. T-740/11 de 3 de octubre de 2011.

recurso hídrico y limita la disponibilidad de aquel para la satisfacción de sus necesidades personales y domésticas⁵⁶.

51. De igual manera, la Corte Constitucional de Colombia resolvió en la Sentencia No. T-034/16 el caso de Dilsa Sánchez y su núcleo familiar (compuesto por sus dos hijas, su madre, su padrastro y sus dos sobrinos) en el que la Empresa de Servicios Públicos de Valledupar le suspendió el suministro de agua potable por la falta de pago de facturas generadas por la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado. En dicho caso, la mencionada magistratura indicó que la suspensión del servicio público busca tres metas constitucionales, a decir: i) garantizar la prestación del servicio público a los demás usuarios; ii) concretar el deber de solidaridad; y, iii) evitar que los propietarios no usuarios de los bienes sean asaltados en su buena fe por arrendatarios o tenedores incumplidos en sus obligaciones contractuales⁵⁷.

52. Pese a lo anterior, la Corte Constitucional colombiana indicó que esta facultad de las empresas de servicios públicos no es absoluta y que las mismas están limitadas a suspender el servicio cuando: i) en su ejercicio se desconozca o se ponga en riesgo derechos fundamentales de los suscriptores, ante su imposibilidad de acceder al recurso hídrico a través de otras fuentes; y, ii) el incumplimiento en el pago por parte del responsable sea involuntario⁵⁸. De tal forma, existe el deber de las empresas de servicios públicos domiciliarios de hacer un estudio de las condiciones propias del usuario antes de proceder a suspender el servicio y, a su vez, el suscriptor tiene la carga de poner en conocimiento de la compañía la posible afectación a sus derechos y que el incumplimiento del pago es involuntario de su parte⁵⁹. Conforme lo expuesto, concluyó que en el caso de Dilsa Sánchez y su núcleo familiar se puso en riesgo sus derechos constitucionales como consecuencia de la suspensión por falta de pago del servicio, lo cual se debió a la difícil situación económica que enfrentaba la familia.

53. Ahora bien, en el caso ecuatoriano el artículo 135 de la LORHUAA establece que por tarifa del servicio de agua se entiende a la retribución que el usuario debe pagar por su prestación, la cual es establecida con base a las regulaciones emitidas por la Autoridad Única del Agua por medio de la Agencia de Regulación y Control. Es decir, existe la obligación general por parte de los usuarios de cancelar la tarifa establecida por dicho servicio.

54. La fijación de tarifas se sustenta bajo los principios de solidaridad, equidad, sostenibilidad y periodicidad conforme el artículo 136 de la ley en mención en

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. T-034/16 de 8 de febrero de 2016, párr. 4.3. *Ver también*: Sentencia T-093 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), reiterando el fallo T-717 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

⁵⁸ *Ibidem*, párr. 4.4 y 4.5. *Ver también*: Sentencias T-573 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos), T-394 de 2015 (M.P. Myriam Ávila Roldán) y T-717 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

⁵⁹ *Ibidem*, párr. 4.6. *Ver también*: Sentencia T-163 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

concordancia con el artículo 137 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁶⁰ (en adelante “COOTAD”).

55. De forma concreta, el artículo 139 de la LORHUAA establece que: “*las tarifas de los servicios serán diferenciadas y considerarán la situación socioeconómica de las personas con menores ingresos y condición de discapacidad de los consumidores*”. En tal sentido, como se indicó, existe la obligación general por parte de todos los usuarios de cancelar por el servicio de agua, lo cual no desconoce que, para ciertos casos en los que una persona se encuentra en vulnerabilidad o múltiple vulnerabilidad, se considere su situación particular.

56. Al respecto, cabe destacar que el artículo 59 de la LORHUAA contempla que la Autoridad Única del Agua debe establecer una cantidad mínima vital de agua para el consumo humano, la cual es gratuita y su excedente sujeto a la tarifa correspondiente⁶¹. En el mismo sentido, el artículo 140 de la LORHUAA determina que la “*entrega de la cantidad mínima vital de agua cruda establecida por la Autoridad Única del Agua para la provisión de servicios de agua potable no estará sujeta a tarifa alguna*”.

57. Actualmente, en el Acuerdo 2017-1523 de 23 de mayo de 2017 emitido por el entonces secretario del agua se fijó como cantidad mínima vital de agua el equivalente a 200 litros por habitante al día de agua cruda, mientras que su excedente debe ser cobrado por parte de los prestadores de los servicios de agua potable a nivel nacional⁶².

58. En esta línea, cabe traer a colación lo que el Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento de Naciones Unidas ha indicado respecto a los

⁶⁰ COOTAD. “Art. 137.- Ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos.- ... La provisión de los servicios públicos responderá a los principios de solidaridad, obligatoriedad, generalidad uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. Los precios y tarifas de estos servicios serán equitativos, a través de tarifas diferenciadas a favor de los sectores con menores recursos económicos, para lo cual se establecerán mecanismos de regulación y control, en el marco de las normas nacionales”.

⁶¹ LORHUAA. “Art. 59.- Cantidad vital y tarifa mínima. La Autoridad Única del Agua establecerá de conformidad con las normas y directrices nacionales e internacionales, la cantidad vital de agua por persona, para satisfacer sus necesidades básicas y de uso doméstico, cuyo acceso configura el contenido esencial del derecho humano al agua.

La cantidad vital de agua cruda destinada al procesamiento para el consumo humano es gratuita en garantía del derecho humano al agua. Cuando exceda la cantidad mínima vital establecida, se aplicará la tarifa correspondiente.

La cantidad vital del agua procesada por persona tendrá una tarifa que garantice la sostenibilidad de la provisión del servicio.”

⁶² SENAGUA. Acuerdo 2017-1523 publicado en el Registro Oficial No. 41 de 21 de julio de 2017. “Art. 1.- APROBAR y FIJAR como valor unificado de Cantidad Mínima Vital de Agua, un equivalente a 200 litros por habitante al día de agua cruda, en el territorio ecuatoriano.

El valor fijado estará sujeto a modificaciones o cambios que la Autoridad Única del Agua estime conveniente, previo los análisis correspondientes.

Art. 2.- DISPONER el cobro de agua cruda que exceda del valor unificado de cantidad mínima vital fijado en el artículo precedente, a los prestadores de los servicios de agua potable a nivel nacional”.

marcos regulatorios para asegurar la asequibilidad⁶³ de los servicios y reflejar las necesidades de los grupos que viven en situaciones vulnerables:

“52... A tal fin, las instancias reguladoras deben promover la adopción de medidas apropiadas, incluida la gratuidad o el bajo costo de los servicios prestados a los hogares con ingresos muy bajos o inexistentes, los suplementos de ingresos, las tarifas sociales y los subsidios específicos. Al establecer las tarifas, es esencial que la sostenibilidad financiera no se convierta en una prioridad en detrimento de la asequibilidad, y que ambos elementos se equilibren. Del mismo modo, es esencial no demorar la inversión en ampliar las redes de distribución hasta abarcar las zonas de bajos ingresos que carecen de servicios, en un intento de minimizar el problema de la asequibilidad.

53. La cuestión de la desconexión del servicio está indisolublemente vinculada al establecimiento de las normas de asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento. Los marcos regulatorios deben prohibir de manera terminante la desconexión por imposibilidad de pago”⁶⁴.

Análisis del caso concreto

59. Conforme lo desarrollado, corresponde ahora analizar el caso del retiro del medidor de la señora Pérez, el cual se constituyó en una sanción frente a la falta de pago del servicio de agua potable. En este sentido, para establecer si la medida adoptada está justificada, la Corte IDH ha establecido que las mismas *“deben estar previstas en ley en sentido formal y material, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad”⁶⁵*. En la misma línea, el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC desarrolla el principio de proporcionalidad como método de

⁶³ De igual manera, se contemplan en los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en resolución 21/11 de 27 de septiembre de 2012, que: “57. Los Estados deberían suprimir los obstáculos a fin de brindar a las personas que viven en la pobreza un acceso adecuado y no discriminatorio a las instalaciones, los bienes y los servicios... 58. Los Estados deben garantizar la asequibilidad de las instalaciones, los bienes y los servicios que necesitan las personas que viven en la pobreza... 77. Las personas que viven en la pobreza sufren de manera desproporcionada de un acceso limitado al agua y a un saneamiento adecuado... 78. Los Estados deben: a. Velar por que las personas que viven en la pobreza tengan acceso por lo menos a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico”. Por su parte, la CIDH, ha señalado en su Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas del 7 de septiembre de 2017 que: “459. La pobreza representa el principal obstáculo para el goce efectivo de los derechos humanos de las personas mayores, en particular en lo que concierne a derechos económicos, sociales y culturales. Ellas se encuentran especialmente vulnerables a la pobreza ya que su capacidad de generación de ingresos suele ser menor con el avance de la edad. Asimismo, las personas mayores viven condiciones de incertidumbre financiera, pues tienen menor probabilidad de recuperarse ante una pérdida de ingreso o por gastos ocasionados por servicios médicos”.

⁶⁴ Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. A/HRC/36/45. 19 de julio de 2017, párrs. 52 y 53.

⁶⁵ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C No. 257, párr. 273.

interpretación constitucional⁶⁶. En virtud de lo expuesto, se analizará el cumplimiento de estos parámetros en el presente caso.

60. En primer lugar, cabe analizar si la restricción o la limitación, en este caso, suspensión total del abastecimiento de agua potable y el retiro del medidor de la señora Pérez se encontraba *prevista en la ley*⁶⁷.

61. Al respecto, se tiene que al 7 de febrero de 2015 fecha en que se produjo el acto que originó la acción de protección, se encontraba vigente la LORHUAA. Conforme se ha indicado, este cuerpo legal establece que la provisión del servicio de agua potable comprende la captación, tratamiento, transporte, consumo, recaudación de costos y mantenimiento (artículo 37). De igual manera, contempla el pago por parte de los usuarios de una tarifa como retribución de la prestación del servicio, la misma que debe observar, entre otros criterios, los de solidaridad, sostenibilidad y la situación socioeconómica de las personas (artículos 135, 136 y 139).

62. En relación con la recaudación del pago del servicio, el artículo 147 de la LORHUAA establece la jurisdicción coactiva de los prestadores públicos de servicios para *“el cobro de tarifas y demás conceptos y obligaciones pendientes de pago, establecidas en esta Ley y en su Reglamento”*.

63. Por otra parte, el artículo 10 de la reforma a la Ordenanza sustitutiva a la de regulación, administración y tarifas de agua potable del cantón Azogues del año 2004⁶⁸ agregó el capítulo IX sobre la suspensión por falta de pago del servicio de agua potable. De forma concreta, se incorporó:

⁶⁶ LOJCC. “Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.

Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos:

... 2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.

⁶⁷ Ver, por ejemplo: Corte IDH. La Expresión "Leyes " en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 38. “LA CORTE ES DE OPINIÓN, Por unanimidad que la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”.

⁶⁸ Del expediente consta una copia simple del Registro Oficial No. 81 del lunes 15 de agosto de 2005 en el que se publicó una reforma a la Ordenanza sustitutiva a la de regulación, administración y tarifas de agua potable del cantón Azogues del año 2004. No se ha verificado la existencia de reformas a esta Ordenanza, y pese a los pedidos realizados por este Organismo, EMAPAL-EP tampoco ha informado sobre algún cambio al respecto.

“Art. 45.- Suspensión temporal del servicio.- El usuario que no pague el valor total de la planilla de consumo del servicio de agua potable y/o alcantarillado por un período de dos meses consecutivos, otorga el derecho a que la EMAPAL proceda a realizar la suspensión temporal del servicio.

Art. 46.- Suspensión definitiva del servicio.- Transcurrido treinta días desde la fecha de la suspensión temporal, sin que el usuario cancele los valores de las planillas pendientes o no haya propuesto fórmula de pago alguna, aceptada por la EMAPAL, se presumirá que no desea continuar recibiendo el servicio y se procederá a la suspensión definitiva del servicio de agua potable. Sin perjuicio de recuperar lo adeudado por la vía coactiva.”

64. Como se ha podido observar, el 7 de febrero de 2015 se le retiró el medidor de agua a la señora Pérez y le colocaron unos tapones para impedir el paso del agua y un sello informándole de lo ocurrido. Si bien EMAPAL-EP indicó que dicha actuación se encontraba sustentada en su normativa (ordenanza municipal), el retiro del medidor y la suspensión total del abastecimiento de agua no es una restricción que se encontraba previamente prevista en la LORHUAA (ley) que regula el ejercicio del derecho al agua, la prestación del servicio y el establecimiento de tarifas. Dicho en otras palabras, una limitación al derecho al agua como la señalada en este caso debía encontrarse previamente establecida en la ley orgánica emitida por la Asamblea Nacional de conformidad con los artículos 132 numeral 1 y 133 numeral 2 de la Constitución⁶⁹ al ser éste el cuerpo normativo que debe regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Esto no ocurre con la ordenanza municipal debido a que se trata de la normativa que se emite dentro del uso de las facultades y en el ámbito territorial de los gobiernos autónomos descentralizados municipales a la luz del artículo 264 de la Constitución⁷⁰, lo cual no incluye la restricción de derechos en los términos antes expuestos. Por lo tanto, la medida adoptada por EMAPAL-EP no cumple con el parámetro de legalidad.

65. Sin perjuicio de lo anterior, también es preciso analizar la *finalidad*, la *idoneidad*, la *necesidad* y la *proporcionalidad en sentido estricto* de la medida.

66. En cuanto a la *finalidad* y la *idoneidad de la medida*, tal como se desprende de la jurisprudencia comparada, se puede observar que la suspensión del servicio perseguiría un fin constitucionalmente legítimo como es garantizar la prestación y sería eficaz para

⁶⁹ Constitución. “Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.

“Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: ... 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.

⁷⁰ Constitución. “Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: ... En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales”.

la recuperación de los valores en los que incurre la empresa para la prestación del servicio.

67. En cuanto a la *necesidad*, la Corte Constitucional ha señalado que la medida en cuestión debe tratarse de la menos lesiva⁷¹. En el presente caso, se limitó la *disponibilidad* y la *accesibilidad* de la señora Pérez y de su hijo a un abastecimiento continuo y suficiente de agua para su uso personal y doméstico con la colocación de un tapón para impedir el flujo de agua por falta de pago del servicio. Esta situación le provocó a la señora Pérez, además, complicaciones por más de cuatro años en los que no pudo cancelar los valores adeudados, como las relacionadas con la dificultad para tomar sus medicinas y que tenga que acudir a un vecino para abastecerse de agua durante el corte del servicio.

68. De tal manera, corresponde observar si existieron medidas menos lesivas a la adoptada por EMAPAL-EP en relación con la limitación total del abastecimiento del agua potable a la señora Pérez. Al respecto, la Corte Constitucional toma nota, por ejemplo, de la medida dispuesta por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia No. T-034-16 en la que se ordenó a la empresa la reconexión del servicio de agua y se instale un reductor de flujo que garantice como mínimo 50 litros de agua por persona al día mientras se concilia la forma en la que se cancela la deuda⁷².

69. En el caso ecuatoriano, la ley contempla la provisión de una cantidad mínima vital de agua para el consumo humano de forma gratuita equivalente a 200 litros por habitante al día de agua cruda. Por su parte, respecto del valor a cobrar por parte de la empresa, y tal como se afirmó en la sentencia de segunda instancia⁷³, existía la posibilidad de un acuerdo o facilidad de pago, el cual no se ha podido comprobar que efectivamente se llegó a realizar en el caso de la señora Pérez.

70. Por lo expuesto, se verifica que existían medidas menos gravosas como el garantizar un mínimo de suministro de agua sin que se suspenda totalmente el abastecimiento, así como adoptar un acuerdo de pago, lo cual no hubiera afectado otros derechos, agravando el estado de vulnerabilidad de la señora Pérez y su hijo, o que ella tenga que acudir a un vecino para abastecerse de agua. La medida adoptada en el caso de la señora Pérez, una persona adulta mayor y con discapacidad, y su hijo, también persona con discapacidad, fue la más lesiva, por lo que no supera el examen de necesidad.

71. Finalmente, resultó una medida *desproporcionada* debido a que el beneficio obtenido de garantizar el pago de los valores adeudados mediante la suspensión total del servicio de una usuaria e incluso la sanción al vecino que le proveía del servicio señalada por la propia EMAPAL-EP fue menor a la limitación de la disponibilidad y accesibilidad del derecho al agua que sufrió la señora Pérez y su hijo. Dicho en otras

⁷¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1651-12-EP/20 de 2 de septiembre de 2020, párr. 177.

⁷² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. T-034/16 de 8 de febrero de 2016, párr. 5.7.

⁷³ Acción de Protección No. 03283-2015-00262, segunda instancia (fs. 18).

palabras, no existió un debido equilibrio entre lo que se buscó alcanzar con la medida y la restricción que provocó una privación total de la *disponibilidad* y la *accesibilidad* al agua. Pese a que el cobro del servicio se trata de una potestad propia de la empresa para recuperar el costo en el que incurre para el abastecimiento del agua y sin el cual no se garantiza su sostenibilidad, se observa una afectación mayor en el caso particular de la señora Pérez y su hijo al haberlos privado de la disponibilidad del agua por varios años y sin considerar su situación como grupos de atención prioritaria.

72. Por los motivos expuestos, la Corte Constitucional concluye que EMAPAL-EP vulneró el derecho al agua en los componentes de disponibilidad y accesibilidad económica de la señora Mercedes María Pérez Saldaña y su hijo al privarles de un mínimo vital en la prestación del servicio de agua potable por cerca de cinco años.

Atención prioritaria con relación al derecho al agua

73. Además de las consideraciones relacionadas específicamente con el derecho al agua, cabe desarrollar la situación de la señora Pérez como una persona adulta mayor, con discapacidad física del 89% quien vive con su hijo, una persona también con discapacidad física del 75%.

74. En tal sentido, el artículo 35 de la Constitución reconoce que las personas adultas mayores y las personas con discapacidad reciban atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. De igual manera, se establece que el Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

75. Sobre la atención prioritaria y especializada, la Corte Constitucional ha señalado que:

“47. La atención prioritaria significa que, entre varias personas usuarias, quienes están en situación de vulnerabilidad tienen derecho a ser atendidas con preferencia. Entre varias personas que tienen derecho a recibir cualquier tipo de atención, las personas enumeradas en el artículo 35 de la Constitución tienen derecho de precedencia frente al resto.

48. La atención especializada implica que se debe atender las particulares situaciones que atraviesan o sufren quienes tienen derecho a atención prioritaria, y que, en la medida que sea posible, los servicios públicos y privados se adapten a sus necesidades”⁷⁴.

⁷⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 47 y 48. Ver también: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 344-16-SEP-CC (Caso No. 1180-10-EP) de 2 de octubre de 2016, pág. 26. “De las disposiciones normativas anotadas, se colige que la Constitución de la República ha instituido de manera categórica la obligación de prestación por parte del Estado, en el sentido de establecer mecanismos, normativos y políticos, que refuercen la protección a este grupo de atención prioritaria y que favorezcan una verdadera inclusión social y económica, que propendan a la eliminación de todas las formas de discriminación por motivos de edad de manera que este grupo etario, puede acceder a todos los derechos constitucionales, sean estos civiles, políticos o

76. Por estas razones, si una persona presenta una o más de una situación que le hace vulnerable, entonces la Constitución ordena que exista una especial protección, lo que significa poner mayor atención a las circunstancias de la persona y procurar el mejor cuidado posible⁷⁵.

77. En cuanto a las personas adultas mayores, el artículo 36 de la Constitución reconoce:

“Art. 36.- Las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad.”

78. Por su parte el artículo 37 de la Constitución establece una serie de derechos específicos de los adultos mayores en relación con los derechos a la salud, al trabajo, seguridad social y vivienda, así como aspectos relacionados con servicios públicos, exenciones tributarias y exoneración de costos notariales. En el mismo sentido, el artículo 38 desarrolla una serie de medidas a ser adoptadas por el Estado para garantizar su atención prioritaria respecto a centros especializados, protección especial frente a cualquier tipo de explotación laboral o económica, el desarrollo de programas para fomentar su autonomía personal y realización de actividades creativas, para la protección contra todo tipo de violencia o maltrato, atención preferente en casos puntuales, regímenes especiales de privación de libertad, protección frente a enfermedades crónicas, y asistencia económica y psicológica.

79. De igual manera, la Corte Constitucional ha señalado que la atención prioritaria no solo guarda relación con la edad sino con aspectos relacionados a esta, como por ejemplo salud, bienestar social y familiar, razón por la que el Estado *“debe materializar esta protección prioritaria para que ejerzan de forma adecuada los derechos y obligaciones propios de su etapa generacional”*⁷⁶. De esta manera, ha destacado *“la protección especializada a las personas adultas mayores que se encuentran en situación de vulnerabilidad por medio del reconocimiento del derecho a la vida y la dignidad en la vejez”*⁷⁷. En este contexto, también ha destacado que la discapacidad y la edad avanzada pueden significar limitaciones para desempeñar actividades que permitan generar medios de sustento en iguales términos que el resto de personas⁷⁸, por lo que se requiere de una labor proactiva del Estado para garantizar la vida digna de este grupo de personas, entendida como un complejo de elementos necesarios para la subsistencia del

económicos, sociales y culturales, y logren vivir con dignidad y libertad, en igualdad de condiciones que cualquier otro grupo de la sociedad.”

⁷⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 49.

⁷⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 367-17-SEP-CC (Caso No. 0505-12-EP) de 14 de noviembre de 2017, pág. 22.

⁷⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 344-16-SEP-CC, pág. 28.

⁷⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 105-10-JP/21, párr. 49.

ser humano⁷⁹. Por su parte, la Corte IDH en el caso Poblete Vilches y otros vs. Chile se ha pronunciado resaltando la importancia de visibilizar a las personas mayores como sujetos de derechos de especial protección y por ende de cuidado integral, con el respeto de su autonomía e independencia, considerando que se trata de un grupo en situación de vulnerabilidad⁸⁰.

80. Respecto a las personas con discapacidad, el artículo 47 de la Constitución reconoce como derechos: la atención especializada en entidades públicas y privadas que prestan servicios de salud; rehabilitación integral y asistencia permanente; rebajas en los servicios públicos y en servicios de transporte y espectáculos; exenciones en el régimen tributario; trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades; una vivienda adecuada (con facilidades de acceso y condiciones necesarias para atender su discapacidad y procurar el mayor grado de autonomía); educación especializada y desarrollo de sus potencialidades y habilidades; atención psicológica gratuita; acceso adecuado a bienes y servicios; y el acceso a mecanismos, medios y formas alternativas de comunicación.

81. Además, el artículo 48 de la Constitución desarrolla las medidas que deben ser adoptadas por el Estado respecto a las personas con discapacidad, entre las que se encuentra: inclusión social mediante planes y programas estatales y privados; créditos y rebajas o exoneraciones tributarias para iniciar y mantener actividades productivas; desarrollo de programas y políticas destinadas a fomentar su esparcimiento y descanso; participación política; establecimiento de programas para la atención integral; incentivo y apoyo a proyectos productivos para familiares de personas con discapacidad severa; garantía del pleno ejercicio de sus derechos.

82. En el mismo sentido, el artículo 11 numeral 2 de la Constitución establece como principio de aplicación de los derechos que todas las personas son iguales y que gozarán de los mismos derechos; razón por la cual no se puede discriminar⁸¹ a una persona por su edad o por su discapacidad y se deben adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de quienes se encuentren en situación de desigualdad.

83. Esto se puede observar igualmente en el artículo 4 literal b) de la Convención Interamericana para la protección de los derechos humanos de las personas mayores⁸² (en adelante “CIPDHPM”) que contempla la adopción de medidas afirmativas y ajustes razonables “*que sean necesarios para acelerar o lograr la igualdad de hecho de la persona mayor, así como para asegurar su plena integración social, económica, educacional, política y cultural*”. En el mismo sentido, el artículo 5 numeral 3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad⁸³ (en adelante “CDPD”)

⁷⁹ Ibídem, párr. 45.

⁸⁰ Corte IDH. Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 132.

⁸¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 006-15-SIN-CC (Caso No. 0034-11-IN) de 25 de marzo de 2014, pág. 13.

⁸² La CIPDHPM entró en vigor el 11 de enero de 2017 y el Ecuador la ratificó el 12 de febrero de 2019.

⁸³ La CDPD entró en vigor el 3 de mayo de 2008 y Ecuador la ratificó el 3 de abril de 2008.

establece que: “*A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables*”.

84. Por otra parte, la Corte Constitucional ha señalado que en los casos en los que se encuentren involucrados adultos mayores se requiere un tratamiento y procedimiento efectivo e inmediato *-indubio pro actione-* que conlleve la interpretación más favorable al ejercicio de las acciones para tutelar los derechos reconocidos en la Constitución⁸⁴. Así, el artículo 4 literal c) de la CIPDHPM contempla que se: “*c) Adoptarán y fortalecerán todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia a fin garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos*”. Mientras tanto, el artículo 13 numeral 1 de la CDPD reconoce el derecho al acceso a la justicia de personas con discapacidad, estableciendo la obligación de los estados de asegurarlo en igualdad de condiciones “*incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares*”.

85. Ahora bien, es necesario hacer una acotación sobre la atención prioritaria de adultos mayores y de personas con discapacidad respecto del ejercicio del derecho al agua. En tal sentido, el artículo 25 de la CIPDHPM reconoce el derecho a un medio ambiente sano de las personas mayores, estableciéndose como medida el: “*b) Garantizar el acceso de la persona mayor en condiciones de igualdad a servicios públicos básicos de agua potable y saneamiento, entre otros*”. De igual manera, el artículo 28 de la CDPD establece como obligación del Estado adoptar medidas para proteger y promover la protección social de las personas con discapacidad, entre ellas: “*a) Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad*”.

86. En virtud de lo anterior, cualquier medida adoptada para garantizar el acceso al agua, mediante el servicio de agua potable, no debe discriminar o afectar algún otro derecho de grupos de atención prioritaria como los adultos mayores o personas con discapacidad. Para el efecto, se requiere el empleo de una serie de medidas especializadas, diferenciadas y preferenciales que permitan el acceso real al servicio de agua potable y en condiciones de igualdad. En tal sentido, deben ser: *especiales* para atender las particulares situaciones que atraviesan o sufren quienes tienen derecho a la atención prioritaria⁸⁵, como el caso de adultos mayores y/o personas con discapacidad; *diferenciadas* que permitan el acceso real al derecho en relación con el resto de las personas; y, *preferenciales* que deben adoptarse antes que cualquier otra medida, es

⁸⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 367-17-SEP-CC, pág. 21. Ver también: Sentencia No. 115-14-SEP-CC (Caso No. 1683-12-EP) de 6 de agosto 2014, pág. 13.

⁸⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 48.

decir que, entre varias personas, quienes están en situación de vulnerabilidad tienen derecho a ser atendidas con preferencia⁸⁶. Por lo tanto, estas medidas se tomarán conforme cada caso y deben responder principalmente a evitar que una persona o su grupo familiar en situación de vulnerabilidad o doble vulnerabilidad se vea impedida del acceso al agua.

87. Conforme lo analizado, se observa que en el presente caso existió una vulneración a la atención prioritaria que, como adulta mayor y persona con discapacidad, merecía la señora Pérez, así como su hijo, también persona con discapacidad. Si bien EMAPAL-EP indicó que previo al corte del abastecimiento de agua los lectores de la empresa le habían indicado su obligación de cancelar las planillas que por el servicio le correspondía, no fueron medidas suficientes que consideraron la situación de doble vulnerabilidad en la que ella y su hijo se encontraban.

88. De esta manera, EMAPAL-EP incurrió en una omisión al no adoptar medidas especiales, diferenciales y preferenciales, como por ejemplo la realización de un estudio de sus condiciones sociales y económicas para conocer las razones por las cuáles se encontraba impedida de cancelar por el servicio o acudir de forma conjunta con otras instancias gubernamentales o estatales especializadas en sus derechos o garantizarle un mínimo vital de agua conforme la ley. Al contrario, se observa que se adoptaron medidas que afectaron totalmente (retiro del medidor) y a toda costa (con la sanción que la propia empresa informó al vecino que le proveía de agua) el acceso al suministro del agua en igualdad de condiciones por un largo tiempo, además, a una adulta mayor con discapacidad que vive con su hijo también con discapacidad, factores determinantes en el presente caso, lo cual provocó un desconocimiento de la atención prioritaria que les correspondía.

89. Por lo tanto, se concluye que EMAPAL-EP vulneró la atención prioritaria a la que tiene derecho la señora Mercedes María Pérez Saldaña como adulta mayor y persona con discapacidad y su hijo, también persona con discapacidad.

La acción de protección en el caso concreto

90. Debido a la suspensión del servicio de agua potable, el 19 de marzo de 2015, Mercedes María Pérez Saldaña presentó una acción de protección para tutelar sus derechos, la cual fue signada con el número 03283-2015-00262. El 17 de abril de 2015 y el 13 de mayo de 2015 se emitieron las decisiones correspondientes a la primera y segunda instancia. De dichas sentencias, esta Corte Constitucional ha identificado dos asuntos, uno procesal y otro material, sobre los cuáles considera oportuno abordar. Al respecto, la Corte Constitucional en anteriores oportunidades ha analizado la actuación de las autoridades judiciales en conocimiento de las garantías jurisdiccionales con el objeto de examinar posibles vulneraciones a derechos, la desnaturalización de las

⁸⁶ Ibidem, párr. 47.

acciones o la inobservancia del trámite correspondiente⁸⁷. Por tales motivos, en el presente caso se analizará el requisito de declaración de no haber presentado otra garantía constitucional (artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC) y la acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable.

El requisito de declaración de no haber planteado otra garantía constitucional

91. En la sentencia de 17 de abril de 2015, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues declaró improcedente la acción de protección, entre otras razones, porque no se cumplió con el numeral 6 del artículo 10 de la LOGJCC. De forma concreta, determinó que:

“En el caso, el señor patrocinador de la accionada en la audiencia efectuada hacer (sic) notar que la actora no hizo constar en su escrito inicial tal declaratoria y tampoco lo hace durante el desarrollo de la audiencia, cuestión que debió hacerlo, por ello y al estimar que incumplió con este requisitos (sic), la declaración la realiza ya durante el término probatorio, con ello se evidencia efectivamente que, la accionante estaba consciente que incumplió con este requisito que a entender del suscrito, la vuelve improcedente como así ha señalado la actual Corte Constitucional en varias resoluciones emitidas en tal sentido”.

92. En primer lugar, el artículo 8 de la LOGJCC desarrolla las normas comunes a todo procedimiento de garantías jurisdiccionales, y su numeral 6 contempla que un mismo afectado *“no podrá presentar más de una vez la demanda de violación de derechos contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones, y con la misma pretensión”*.

93. Para impedir que una persona presente más de una vez una garantía jurisdiccional en los términos del párrafo anterior, el artículo 10 numeral 6 establece como requisito de la demanda:

“Art. 10.- Contenido de la demanda de garantía.- La demanda, al menos, contendrá:

6. Declaración de que no se ha planteado otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión. La declaración de no haber planteado otra garantía, podrá subsanarse en la primera audiencia.”

⁸⁷ Véase, por ejemplo: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 107. Sentencia No. 292-13-JH/19 de 5 de noviembre de 2019, párr. 25. Sentencia No. 1894-10-JP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 78. Sentencia No. 55-14-JD/20 de 1 de julio de 2020, párrs. 47 y 48. Sentencia No. 207-11-JH/20 de 22 de julio de 2020, párr. 49. Sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párrs. 139 y 140. Sentencia No. 897-11-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 93. Sentencia No. 8-12-JH/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 42. Sentencia No. 732-18-JP/20 de 23 de septiembre de 2020, párr. 77. Sentencia No. 16-16-JC/20 de 30 de septiembre de 2020, párr. 69. Sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 153.

94. Este requisito tiene relación con el artículo 23 de la LOGJCC⁸⁸ que establece las facultades correctivas a los jueces y juezas cuando ha existido abuso del derecho por presentar varias acciones en forma simultánea o sucesiva por los mismos actos, omisiones, por violación del mismo derecho y contra las mismas personas.

95. Además, su observancia tiene relación directa con el cumplimiento de derechos constitucionales⁸⁹. En forma concreta, la Corte Constitucional en anteriores oportunidades ha declarado vulnerado, entre otros, el derecho a la defensa en la garantía de no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia y el derecho a la seguridad jurídica por el no cumplimiento de este requisito al haber encontrado que los accionantes presentaron más de una garantía jurisdiccional contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones, y con la misma pretensión⁹⁰.

96. Ahora bien, corresponde analizar este requisito en relación con la procedencia de las garantías jurisdiccionales. En tal sentido, sin perjuicio de lo establecido en la LOGJCC (artículos 40, 41 y 42) y de la sentencia No. 102-13-SEP-CC⁹¹ que establecen los casos para determinar improcedente una acción de protección, en la sentencia No. 235-13-SEP-CC la Corte Constitucional estableció *“como requisito de procedibilidad no haber presentado otra [garantía jurisdiccional] por la misma materia y objeto”*⁹². Posteriormente, en la sentencia No. 221-14-SEP-CC la Corte Constitucional señaló que es obligación de las y los jueces constitucionales, tanto en primera como en segunda instancia, verificar el cumplimiento de los artículos 8 numeral 6 y 10 numeral 6 de la LOGJCC, razón por la cual: *“previo a conocer y resolver el fondo del caso puesto en su*

⁸⁸ LOGJCC. “Art. 23.- Abuso del derecho.- La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.

En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura”.

⁸⁹ Ver: Voto concurrente del juez Hernán Salgado Pesantes en el caso 2390-16-EP de 10 de marzo de 2021.

⁹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-13-SEP-CC (Caso No. 1427-10-EP) de 5 de marzo de 2013. *Ver también:* Sentencia No. 221-14-SEP-CC (Caso No. 2161-11-EP) de 26 de noviembre de 2014.

⁹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 102-13-SEP-CC (Caso No. 0380-10-EP) de 4 de diciembre de 2013. En el punto resolutorio No. 4 se realizó una interpretación conforme y condicionada del artículo 42 de la LOGJCC y se determinó que: *“El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, será el de calificar la demanda y se pronunciará mediante auto. En tanto que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.”*

⁹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 235-13-SEP-CC (Caso No. 0682-10-EP) de 5 de julio de 2012, pág. 9.

conocimiento, deberán siempre verificar y garantizar que no exista identidad de sujeto, hecho, causa ni materia que pueda ocasionar un doble juzgamiento”⁹³.

97. Se puede observar que la Corte Constitucional ha resuelto acciones extraordinarias de protección en donde se impugnaron decisiones provenientes de acciones de protección respecto de las cuales se declaró vulneración a derechos por el no cumplimiento de los artículos 8 numeral 6 y 10 numeral 6 de la LOGJCC⁹⁴.

98. En tal sentido, resulta clara la obligación que tienen los jueces y juezas en garantías jurisdiccionales de declarar improcedente la acción si no se verifica el cumplimiento de los artículos 8 numeral 6 y 10 numeral 6 de la LOGJCC. Caso contrario, esta situación puede acarrear la vulneración a derechos constitucionales que puedan ser corregidos por la Corte Constitucional en virtud de sus competencias constitucionales y legales⁹⁵.

99. Pese a lo anterior, la jurisprudencia constitucional no ha dado tratamiento profundo a la parte final del artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC respecto a la posibilidad de subsanar la falta de la declaratoria en la audiencia. Esto quiere decir que antes de declarar la improcedencia de la acción, el juzgador procurará subsanar este aspecto en la audiencia para verificar que la parte accionante no presentó otra garantía jurisdiccional y resolver sobre el fondo de la acción.

100. En otras palabras, esta posibilidad que contempla el ordenamiento jurídico se debe a que no realizar la declaración no acarrea necesariamente incurrir en la prohibición establecida en el artículo 8 numeral 6 de la LOGJCC. Por tales motivos, en virtud del principio de formalidad condicionada establecido en el artículo 4 numeral 7 de la LOGJCC⁹⁶, inclusive en la audiencia se podría subsanar la falta de declaración en la demanda.

101. Por tales consideraciones, le corresponde a la autoridad jurisdiccional que conoce garantías jurisdiccionales adecuar el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC con su finalidad, es decir, el evitar por los medios que tiene disponibles el abuso del derecho. Esto conlleva la obligación de realizar todas

⁹³ Corte Constitucional. Sentencia No. 221-14-SEP-CC (Caso No. 2161-11-EP) de 26 de noviembre de 2014, pág. 16.

⁹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-13-SEP-CC (Caso No. 1427-10-EP) de 5 de marzo de 2013, pág. 13. *Ver también:* Sentencia No. 221-14-SEP-CC (Caso No. 2161-11-EP) de 26 de noviembre de 2014, pág. 17.

⁹⁵ Cabe mencionar que la Corte Constitucional ha manifestado que, en el caso de haber presentado medidas cautelares, no le impide al peticionario presentar con posterioridad una nueva garantía jurisdiccional relacionada con esta, debido a que el artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC impide el planteamiento de una nueva garantía cuando se presente contra las mismas personas y por los mismos hechos. *Ver:* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 002-17-SIN-CC (Caso No. 0021-11-IN) de 8 de febrero de 2017, pág. 18.

⁹⁶ LOGJCC. “Art. 4.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales:
... 7. Formalidad condicionada.- La jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades”.

las gestiones necesarias, conforme el principio de impulso de oficio reconocido en el artículo 4 numeral 5 de la LOGJCC⁹⁷, para que la parte accionante efectúe la declaración de forma escrita u oral inclusive en la audiencia y continuar con el conocimiento de la garantía jurisdiccional cuando así proceda. Caso contrario, de encontrarse en la imposibilidad de que se subsane este requisito, ya sea previo a la calificación de la demanda, tomando en cuenta el artículo 13 de la LOGJCC⁹⁸, o durante la primera audiencia, según lo señalado en líneas anteriores, deberá declarar improcedente la demanda.

102. En efecto, las autoridades jurisdiccionales, cuando conozcan una demanda de garantías jurisdiccionales que no cumpla con el requisito del artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC, deberán mandar a completar la demanda o, en su defecto, informar a las partes sobre la posibilidad que se lo subsane en audiencia, quienes podrán presentar la documentación que estimen conveniente hasta la fecha de celebración de la misma. En la medida de lo posible, y cuando resulte necesario, los jueces y juezas podrán solicitar una certificación a la dependencia correspondiente del Consejo de la Judicatura en el que conste si la persona no ha planteado otra garantía jurisdiccional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión.

103. En el caso de subsanar dicho requisito en audiencia, se lo deberá evacuar una vez instalada la misma como una cuestión previa a resolver con la presencia de la o el accionante. En el caso de encontrar la autoridad jurisdiccional que la persona ha presentado otra garantía jurisdiccional, dicho asunto se lo deberá analizar antes de las correspondientes intervenciones. Una vez formado su criterio, la jueza o juez adoptará de forma oral y fundamentada su decisión estableciendo si la persona ha planteado o no otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión. Únicamente agotadas por parte de la autoridad judicial las actuaciones antes señaladas, mediante sentencia debidamente motivada, se podrá declarar improcedente la garantía jurisdiccional en virtud del artículo 8 numeral 6 de la LOGJCC y la jurisprudencia constitucional y podrá dar por culminada la audiencia. Caso contrario, continuará con la sustanciación de la acción y deberá resolverla conforme la Constitución, la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

104. En el presente caso, se observa que la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues en la sentencia de 17 de abril de 2015 declaró improcedente la acción de protección presentada por la señora Mercedes María Pérez Saldaña, entre otras razones, por haber incumplido lo determinado en el artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC.

⁹⁷ LOGJCC. “Art.-...5. *Impulso de oficio.- La jueza o juez tiene el deber de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta llegar a su conclusión, salvo en los casos expresamente señalados en esta ley*”.

⁹⁸ LOGJCC. “Art. 13.- *Calificación de la demanda de garantía.- La jueza o juez calificará la demanda dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación...*”.

105. En virtud de lo expuesto en párrafos anteriores, la autoridad judicial podía declarar improcedente la acción de protección por el incumplimiento del requisito antes señalado. Sin embargo, llama la atención de la Corte Constitucional que, en este caso, de la revisión del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (“SATJE”) no se desprende que la señora Mercedes María Pérez Saldaña haya presentado otra acción de protección, sino únicamente la causa No. 03283-2015-00262. Pese a que en la sentencia objeto de análisis se observa que el incumplimiento del requisito fue advertido por el abogado de la parte accionada en audiencia, la autoridad jurisdiccional de primera instancia no procedió a su subsanación conforme la LOGJCC.

106. Por lo tanto, al declarar improcedente la acción de protección por el incumplimiento del artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC, sin haber procurado subsanar la falta de declaratoria antes de la calificación de la demanda o en audiencia, puesto que la actora no presentó otra garantía jurisdiccional, la autoridad judicial en primera instancia desconoció el principio de formalidad condicionada (artículo 4 numeral 7 de la LOGJCC) en su relación con el principio constitucional de no sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades (artículo 169 de la Constitución).

La acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable

107. Conforme se ha desarrollado el presente análisis, se ha comprobado la vulneración de los derechos al agua y a la atención prioritaria de la señora Pérez y su hijo por parte de EMAPAL-EP. La señora Pérez presentó precisamente una acción de protección para la tutela de sus derechos, sin embargo, en dos instancias fue declarada improcedente.

108. En la sentencia de primera instancia se estableció de forma general que el acto impugnado mediante la acción de protección fue válido y que EMAPAL-EP lo expidió dentro de la esfera de sus competencias sin que se haya advertido vulneración a derechos constitucionales ni de grupos de atención prioritaria. Así, se indicó que se pretendió mediante esta garantía sustanciar cuestiones de mera legalidad competencia de la justicia ordinaria⁹⁹.

⁹⁹ Acción de Protección No. 03283-2015-00262. Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues. Sentencia de 17 de abril de 2015. “En el caso, vamos a encontrar que la accionante pretende sustanciar mediante la acción de protección constitucional, cuestiones de mera legalidad que le corresponden a la justicia ordinaria, ya que si revisamos el acto administrativo de la EMAPAL-EP- es un acto válido y que ha sido realizado dentro de la esfera de sus competencias, y de otro lado, tiene un fin lícito, no es atentatorio de los derechos constitucionales ni de grupos vulnerables -como así se considera la accionante- peor aún del orden público y que en definitiva ha cumplido con todas y cada una de las exigencias que se requieren para su existencia y validez, pretendiendo de esta manera ... desnaturalizar la acción de protección ... De ahí que, encontrándose plenamente garantizados los procedimientos para que la actora en la justicia ordinaria haga valer sus derechos que garantiza tanto la Constitución cuanto la Ley... la presente reclamación es violatoria a la naturaleza de la acción, ya que de autos se desprende que la EMAPAL-EP presta y ha prestado su servicio conforme antes se explicó, esto es, con disponibilidad, calidad; y, accesibilidad, no solo para la accionante sino para la ciudadanía toda.” (sic)

109. Por su parte, en la sentencia de segunda instancia se determinó que fue negligencia de la actora que EMAPAL-EP haya dejado de prestar el servicio de agua potable debido a la falta de cancelación de las planillas correspondientes. Sin perjuicio de lo anterior, estableció que no se demostró la ilegalidad de un acto u omisión en la suspensión del servicio de agua potable debido a que se le prestó las facilidades necesarias para acordar una forma de pago¹⁰⁰.

110. En tal sentido, corresponde analizar si las sentencias objeto de revisión estuvieron de acuerdo con la naturaleza de la acción de protección y en qué medida se tutelaron sus derechos en dicha garantía jurisdiccional.

111. En primer lugar, la acción de protección es una garantía jurisdiccional establecida en el artículo 88 de la Constitución de la República, que tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos y puede presentarse cuando exista una vulneración de los mismos, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación¹⁰¹. Para que prospere la acción de protección, la LOGJCC ha establecido ciertos requisitos, diferenciándose los de admisibilidad de los de procedibilidad¹⁰².

112. En cuanto a la admisibilidad, comprende la verificación de la existencia de requisitos formales para iniciar la sustanciación de un procedimiento, mientras que la procedibilidad implica una verificación material sobre la existencia de la razón o fundamento para la obtención de cierto pronunciamiento¹⁰³ y que en la acción de protección corresponde principalmente encontrar si se ha vulnerado o no derechos constitucionales conforme el artículo 88 de la Constitución.

¹⁰⁰ Acción de Protección No. 03283-2015-00262. Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar. Sentencia de 13 de mayo de 2015. “... no se ha demostrado la ilegalidad de algún acto administrativo o de omisión, en la suspensión del servicio de agua potable a la accionante, ya que la entidad accionada le ha prestado las facilidades necesarias, e incluso expresa que de acuerdo con la Ley de Régimen Tributario, puede acordar una forma de pago, de dar paso a la petición se violentarían las normas invocadas en este fallo, y se dejaría un camino abierto al abuso del derecho...”

¹⁰¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 37.

¹⁰² Corte Constitucional. Sentencia No. 102-13-SEP-CC (Caso No. 0380-10-EP) de 4 de diciembre de 2013, págs. 25 y 26. “4. En virtud de las competencias establecidas en el artículo 436 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional efectúa la interpretación conforme y condicionada con efectos erga omnes del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el siguiente sentido: El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, será el de calificar la demanda y se pronunciará mediante auto. En tanto que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4, y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

¹⁰³ *Ibidem*, pág. 10.

113. En efecto, el artículo 40 de la LOGJCC¹⁰⁴ establece los requisitos de procedibilidad de la acción de protección. La Corte Constitucional ha señalado que el primer requisito exige la existencia de la vulneración de un derecho constitucional por un acto u omisión por parte de una autoridad pública o un particular¹⁰⁵. En un segundo momento, se debe constatar que la vulneración aludida recaiga sobre el ámbito constitucional del derecho para calificar a la acción de protección como la vía adecuada y eficaz, siendo *“aquella que tiene relación directa con la dignidad de las personas como sujetos de derechos, posición que ha adoptado la Constitución ecuatoriana”*¹⁰⁶. Caso contrario, se estaría ante los casos en los que la vulneración ha recaído sobre la dimensión legal del derecho, respecto del cual el ordenamiento jurídico ha consagrado otras vías idóneas y adecuadas en la justicia ordinaria para protegerlo¹⁰⁷. De esta manera, la determinación de la procedencia o no de una acción de protección dependerá de los hechos específicos de cada caso y de la existencia o no de elementos que justifiquen la intervención de la justicia constitucional, por lo que está sujeta a la conclusión a la que arribe cada juzgador después de realizar el análisis requerido por la Constitución y la ley¹⁰⁸.

114. Frente a lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia No. 001-16-PJO-CC estableció como regla jurisprudencial que la autoridad judicial, cuando conozca una acción de protección, debe realizar un profundo análisis sobre la real existencia de vulneración a derechos constitucionales en sentencia y que, únicamente cuando no encuentren vulneración a derechos constitucionales, podrán señalar motivadamente que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido¹⁰⁹.

115. Posteriormente, la Corte Constitucional ha desarrollado este precedente en su relación con la garantía de motivación, estableciendo como obligaciones de los jueces y juezas: *“i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”*¹¹⁰. Respecto al examen que tienen que realizar los jueces y juezas, esta Magistratura ha sostenido que

¹⁰⁴ LOGJCC. “Art. 40.- Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos:

1. Violación de un derecho constitucional;

2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y,

3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.

¹⁰⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-16-PJO-CC (Caso No. 0530-10-JP) de 22 de marzo de 2016, párr. 44.

¹⁰⁶ Ibídem, párrs. 48 y 49.

¹⁰⁷ Ibídem, párr. 57 a 59.

¹⁰⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párr. 81.

¹⁰⁹ Ibídem, pág. 24.

¹¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28

deben efectuar un análisis minucioso y pormenorizado de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes para determinar si ha ocurrido o no una vulneración de derechos constitucionales¹¹¹.

116. Ahora bien, cuando se trata de acciones de protección que se presentan frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable, la autoridad jurisdiccional debe evitar desnaturalizar la acción de protección. Esto se debe a que puede existir una confusión entre la dimensión constitucional y la dimensión legal del derecho al agua respecto a la reclamación y pretensión que se busca mediante la acción de protección. En tal sentido, se tiene que observar principalmente la existencia de una relación entre las alegaciones de los accionantes, los hechos del caso y el contenido del derecho al agua en su dimensión constitucional.

117. Para tal efecto, el análisis de procedencia de una acción de protección en casos como el presente debía versar en la observancia de la existencia o no de una vulneración de alguno de los componentes del derecho al agua conforme consta de los párrafos 26 y siguientes *supra*. En concreto, correspondía a las autoridades judiciales en conocimiento de esta acción analizar si las medidas adoptadas para la prestación del servicio de agua potable han garantizado o no, sin discriminación alguna, el acceso al agua. Por otro lado, también analizar si ha existido una interferencia arbitraria o injustificada en su ejercicio con la prestación del servicio o si se ha brindado la protección necesaria para impedir que terceros lo afecten, razón por la cual se podía analizar si la sanción se encuentra prevista en la ley, tenía un fin legítimo, era idónea y necesaria para alcanzar dicho fin y si era proporcional.

118. Además, al tratarse de un caso en el que la parte accionante tenía doble vulnerabilidad, es decir una adulta mayor con discapacidad que vivía con otra persona con discapacidad, requería que se observe si las medidas adoptadas fueron especializadas, diferenciadas y preferenciales para garantizar su acceso real al servicio de agua potable y en condiciones de igualdad de conformidad con los párrafos 73 y siguientes *supra*. De igual manera, se tenía que tomar en cuenta la situación socioeconómica y familiar del adulto mayor, así como los factores que puedan incidir en un ejercicio inadecuado o nulo del derecho. En tal sentido, resultaba importante tomar en cuenta si la parte accionante era la que gozaba o no directamente del servicio y cómo su contexto era o no un factor determinante para que necesite o no este tipo de medidas.

119. Por las consideraciones esgrimidas, la autoridad jurisdiccional, al conocer una acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable, debía analizar sobre la existencia o no de la vulneración al derecho al agua en su dimensión constitucional tomando en consideración, al menos, los parámetros desarrollados en los párrafos anteriores, sin perjuicio de otras normas que forman parte del bloque de constitucionalidad conforme el artículo 424 de la Constitución. Únicamente cuando no hubiere encontrado vulneración al contenido de

¹¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1754-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 33.

este derecho, podía señalar motivadamente que la justicia ordinaria o la vía administrativa es idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.

120. Como ya se analizó, en el presente caso las autoridades judiciales que conocieron el caso de la señora Pérez en la acción de protección No. 03283-2015-00262 restringieron su análisis a que la actuación de EMAPAL-EP se encontraba amparada por la normativa municipal correspondiente y que fue su negligencia la falta de pago del servicio, con lo cual se trató de un asunto de mera legalidad del que no se desprendió vulneración a derechos constitucionales.

121. Si bien se encontró, como parte del objeto de la acción de protección, que no existió vulneración a derechos, no se desarrolló a profundidad los elementos del derecho al agua que fueron comprometidos con la actuación de EMAPAL-EP ni la adopción de medidas especializadas, diferenciadas y preferenciales que demuestren un análisis minucioso y pormenorizado de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes. Concretamente, no se examinó la situación socioeconómica y familiar de la señora Pérez y su hijo que le permitía a las autoridades jurisdiccionales observar las condiciones del ejercicio de derechos y los motivos para que haya dejado de cancelar el servicio para de esta manera tutelar de forma adecuada los mismos. Es decir, no fue considerada la situación de doble vulnerabilidad en la que se encontraba ella y su hijo en relación con el acto sobre el cual se alegó vulneración a derechos en la mencionada garantía jurisdiccional.

122. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución¹¹² tiene tres componentes que se concretan en los derechos al acceso a la administración de justicia, a un debido proceso judicial y a la ejecutoriedad de la decisión¹¹³. Como parte del derecho al acceso a la justicia, ha establecido que comprende, entre otros, el derecho a tener una respuesta a la pretensión, el cual se vulnera, entre otros casos, cuando *“desde la perspectiva de un juzgador de instancia o superior que puede apreciar todos los elementos del caso en análisis, la acción no surte los efectos para los que fue creada (eficacia)”*¹¹⁴.

123. En el presente caso, tal como se lo ha desarrollado, la Corte Constitucional encontró que existieron vulneraciones al derecho al agua y a la atención prioritaria de la señora Pérez y su hijo. Si bien su pretensión en la acción de protección fue conocida e incluso existieron dos instancias en donde se emitieron sentencias, la garantía jurisdiccional no fue eficaz debido a que no fueron considerados todos los elementos del caso al no tomarse en cuenta la particular situación de la señora Pérez como parte de dos

¹¹² Constitución. “Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

¹¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 110.

¹¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 116.

grupos de atención prioritaria (adulta mayor y persona con discapacidad que vive con un hijo también con discapacidad).

124. Además, como se advirtió en el acápite anterior, se desconoció el principio de formalidad condicionada por declarar improcedente la acción de protección por el incumplimiento del artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC, sin haberse procurado subsanar la falta de declaratoria antes de la calificación de la demanda o en audiencia. De esta manera, este requisito se convirtió en obstáculo irrazonable al acceso a la justicia¹¹⁵ a la señora Pérez cuando la ley contemplaba que se lo podía cumplir posterior a la presentación de la demanda.

125. En tal sentido, la Unidad Judicial Penal de Azogues y la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar vulneraron el derecho de la señora Mercedes María Pérez Saldaña a la tutela judicial efectiva.

V. CONCLUSIONES

126. Conforme lo analizado en la presente sentencia, y la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República y en virtud del artículo 191 numeral 2 literal c) de la LOGJCC, esta Corte reitera los siguientes parámetros vinculantes:

- a.** El derecho al agua, de conformidad con la Constitución y los instrumentos internacionales, comprende el derecho de todas las personas, sin discriminación, al acceso a un abastecimiento continuo, suficiente y salubre de agua y disponerla para su uso en las actividades vitales u otras que tengan relación con el ejercicio de otros derechos. De igual manera, implica al alcance físico del agua, sus instalaciones y servicios, con un costo asequible que no comprometa el ejercicio de sus otros derechos, y el derecho a conocer la información sobre las cuestiones relacionadas con el agua.
- b.** Las empresas encargadas de la prestación del servicio de agua potable deberán suministrar la cantidad mínima vital de agua, conforme la ley y la normativa establecida para el efecto por parte de la Autoridad Única del Agua. La suspensión total del suministro o retiro de medidor por falta de pago del servicio de agua potable de una persona o su grupo familiar que se encuentren en situación de vulnerabilidad constituye una vulneración de su derecho al agua y aquellos que se derivan de la atención prioritaria. Para el efecto, se deberán adoptar medidas especializadas, diferenciadas y preferenciales, así como sistemas tarifarios que observen los principios de solidaridad, equidad, sostenibilidad y periodicidad para garantizar el acceso real al servicio de agua potable y en condiciones de igualdad.

¹¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 113.

- c. Las autoridades jurisdiccionales, al conocer una acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio público de agua potable, deben realizar un profundo análisis de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes sobre la real existencia de vulneración al derecho al agua en su dimensión constitucional, conforme el artículo 76, numeral 7, literal 1) de la Constitución, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad conforme el artículo 424 de la Constitución. Únicamente cuando no encuentren vulneración de este derecho, podrán señalar motivadamente que la justicia ordinaria o la vía administrativa es idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.
- d. Cuando se trate de acciones de protección provenientes de prestación del servicio público de agua potable, en las que la parte accionante se encuentre en situación de vulnerabilidad, se requiere que la autoridad judicial observe si las medidas adoptadas son especializadas, diferenciadas y preferenciales para garantizar su acceso real al servicio de agua potable y en condiciones de igualdad. Adicionalmente, se debe observar si las medidas restringen o no el ejercicio de este derecho, para lo cual deberá examinar la proporcionalidad de la medida y su relación con el ejercicio de otros derechos que, por atención prioritaria, goza este grupo humano, así como su situación socioeconómica y familiar y los factores que puedan incidir en un ejercicio inadecuado o nulo de sus derechos. Igualmente, durante la tramitación de la acción en estos casos, la autoridad jurisdiccional debe adoptar medidas diferenciadas y preferenciales para garantizar adecuadamente el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de estas personas.
- e. Las autoridades jurisdiccionales, cuando conozcan una demanda de garantías jurisdiccionales que no cumpla con el requisito del artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC, deberán mandar a completar antes de su calificación. Caso contrario, se podrán subsanar el incumplimiento de dicho requisito en audiencia una vez instalada. Antes de la celebración de la audiencia, y en caso de ser necesario, la autoridad judicial podrá solicitar una certificación a la dependencia correspondiente del Consejo de la Judicatura en la que conste si la persona no ha planteado otra garantía jurisdiccional o recibir información de las partes. En el caso de que la autoridad jurisdiccional advierta que la persona ha presentado otra garantía jurisdiccional, dicho asunto se lo deberá evacuar antes de las intervenciones de las partes. Para el efecto, la jueza o juez formará su criterio y de forma oral y fundamentada establecerá si la persona ha planteado o no otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión. Únicamente agotadas por parte de la autoridad judicial las actuaciones antes señaladas, mediante sentencia debidamente motivada, se podrá declarar improcedente la garantía jurisdiccional en virtud del artículo 8 numeral 6 de la LOGJCC y la jurisprudencia constitucional y

podrá dar por culminada la audiencia. Caso contrario, continuará con la sustanciación de la acción y deberá resolverla conforme la Constitución, la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

VI. REPARACIONES

127. El artículo 18 de la LOGJCC establece que, en el caso de declararse la vulneración de derechos, se ordenará reparación integral por el daño material e inmaterial. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, al momento de ordenarla, se debe mirar a la persona como un todo, buscando por todos los medios posibles restablecer la situación de la persona afectada y se debe aplicar la reparación que mejor se adapte al caso en particular, manteniendo un criterio de eficacia y proporcionalidad sin desconocer ni afectar derechos de terceros¹¹⁶.

128. En la demanda de acción de protección, se observa que la señora Pérez solicitó la restitución tanto del medidor como del servicio de agua potable, se declare la inconstitucionalidad e ilegalidad del acto y se determine las indemnizaciones por los daños materiales ocasionados¹¹⁷. Las medidas antes señaladas también fueron expresadas por su abogada en la audiencia celebrada ante la Corte Constitucional, quién solicitó además que se prohíba la práctica de quitar los medidores¹¹⁸.

129. Al respecto, cabe mencionar que conforme la información remitida y que fue expuesta en la audiencia ante la Corte Constitucional por las partes, al momento se le ha restituido el medidor y el servicio de agua potable a la señora Pérez. Por tales motivos, no resulta adecuado ordenar una medida en dicho sentido.

130. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte considera oportuno recordar a EMAPAL-EP que es su obligación cumplir con la gratuidad de la cantidad vital de agua cruda por persona establecida por la Autoridad Única del Agua conforme el artículo 59 de la LORHUA y el Acuerdo 2017-1523 (o la normativa que se expida para el efecto).

131. Por otro lado, en cuanto a la declaratoria de inconstitucionalidad e ilegalidad del acto cabe señalar que resulta improcedente, toda vez que el ordenamiento jurídico establece los mecanismos adecuados para analizar la constitucionalidad o la ilegalidad de un acto. Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a la Corte Constitucional declarar la vulneración a los derechos que han sido analizados en la presente sentencia.

132. Respecto a la determinación de indemnizaciones por los daños materiales ocasionados, cabe indicar que no se ha podido acreditar del expediente los mismos. Sin

¹¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 306-16-EP/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 44. *Ver también:* Sentencia No. 028-18-SIS-CC (Caso No. 0120-11-IS) de 6 de junio de 2018, pág. 19. Sentencia No. 259-15-SEP-CC (Caso No. 0087-12-EP) de 12 de agosto de 2015, pág. 13.

¹¹⁷ Acción de Protección No. 03283-2015-00262 (fs. 4).

¹¹⁸ Audiencia pública telemática de 27 de noviembre de 2020. “*De todo lo narrado señor juez yo solicito se haga justicia pido, que se prohíba esta práctica de quitar los medidores porque puede tener consecuencias verdaderamente atroces*”.

embargo, tomando en cuenta las particularidades de este caso en el que se ha observado que se afectaron las condiciones de dignidad de la señora Pérez y su hijo para gozar de un abastecimiento de agua por las dificultades para el pago del servicio y debido a que se ha informado que la señora Pérez se encuentra nuevamente impaga por valores generados de forma posterior a la reinstalación del servicio, se dispone como medida de satisfacción la condonación de la deuda hasta la fecha de notificación de esta decisión. De igual manera, a partir de la notificación de esta sentencia, se ordena que EMAPAL-EP otorgue un año de servicio de agua potable gratuito a la señora Pérez como titular de la cuenta como medida encaminada a que exista el tiempo necesario para que se adopten las acciones pertinentes para que se preste el servicio de agua potable tomando en cuenta su situación particular. En tal sentido, EMAPAL-EP deberá adoptar medidas especializadas, diferenciadas y preferenciales, como un acuerdo de pago y de prestación de servicio, así como un regulador de flujo de agua y un estudio socioeconómico que permita establecer la capacidad y la forma de pago por parte de la señora Pérez una vez que concluya el año de servicio gratuito señalado. Para el efecto, EMAPAL-EP podrá contar con el apoyo técnico del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo, deberá comunicar a la Corte Constitucional de forma periódica el seguimiento del cumplimiento de las medidas a adoptarse conforme el artículo 21 de la LOGJCC.

133. En cuanto a evitar que prácticas como las que originaron el presente caso vuelvan a ocurrir, esta Corte considera que el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues debe adecuar la ordenanza que sustentó las actuaciones de la empresa a los parámetros expuestos en esta sentencia. En cuanto a EMAPAL-EP, se considera necesario que establezca un protocolo para atender casos como el presente y que se capacite a los operadores del servicio de agua potable a fin de que, en casos similares, no incurran en situaciones que pueden vulnerar derechos. De igual manera, resulta oportuna la difusión de esta sentencia tanto a las empresas que proveen el servicio de agua potable, a los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes como a las autoridades jurisdiccionales que conocen garantías jurisdiccionales.

134. Finalmente, a efectos de reducir la vulnerabilidad de la señora Pérez y su hijo y de esta forma evitar que el ejercicio de sus derechos se vea comprometido por su capacidad económica, esta Corte dispone que el Ministerio de Inclusión Económica y Social analice su situación y que los incluya en los programas o beneficios otorgados por el Gobierno Nacional en el caso de que así lo deseen.

VII. DECISIÓN

135. 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.** Declarar vulnerados los derechos al agua, a la atención prioritaria de adultos mayores y de personas con discapacidad y el derecho a la tutela judicial efectiva

reconocidos en los artículos 12, 35 y 75 de la Constitución de la República del Ecuador.

2. Dejar sin efecto la sentencia de 17 de abril de 2015 emitida por la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues y la sentencia de 13 de mayo de 2015 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar en el caso bajo revisión.
3. Aceptar parcialmente la acción de protección presentada por Mercedes María Pérez Saldaña.
4. Disponer, conforme el artículo 18 de la LOGJCC, las siguientes medidas de reparación integral:
 - a. Que **EMAPAL-EP** implemente medidas para garantizar que la señora Mercedes María Pérez Saldaña y su hijo continúen accediendo al servicio de agua potable. Para el efecto, se dispone la condonación de la deuda que mantiene la señora Pérez Saldaña con EMAPAL-EP respecto de los valores generados hasta la fecha de notificación de esta decisión. De igual manera, a partir de la notificación de esta sentencia, se ordena que EMAPAL-EP otorgue un año de servicio de agua potable gratuito a la señora Pérez como titular de la cuenta. Durante dicho tiempo, EMAPAL-EP deberá, previa consulta y consentimiento de la señora Mercedes María Pérez Saldaña, adoptar un acuerdo de pago y de prestación de servicio especializado, diferenciado y preferente, el cual puede incluir un regulador de flujo de agua, que permita garantizar progresivamente el pago de servicio de agua potable, una vez transcurrido el año de servicio gratuito, sin que se afecte el suministro de agua en al menos la cantidad mínima vital establecida por la Autoridad Única del Agua. La determinación de dichas medidas se las realizará con base a un estudio socioeconómico a cargo de la empresa, el cual contará con el apoyo técnico del Ministerio de Inclusión Económica y Social. De esta manera, la empresa deberá comunicar a este Organismo las medidas adoptadas en el plazo máximo de un (1) mes contado a partir del vencimiento del año gratuito de servicio. Por estos motivos, se delega a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento las medidas a adoptarse conforme el artículo 21 de la LOGJCC.
 - b. Que el **Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues**, dentro del marco de sus competencias, adecue la normativa vigente a los criterios y estándares establecidos en la presente sentencia, en especial sobre las limitaciones a los derechos previamente establecidas en la ley. De tal manera, el Concejo, en un plazo no mayor a seis (6) meses de notificado con esta sentencia, deberá contemplar como eje transversal, en la normativa referente a la prestación del servicio de agua potable, los

derechos de los grupos de atención prioritaria, así como la adopción de medidas especializadas, diferenciadas y preferenciales que eviten una restricción arbitraria o no contemplada en la ley del suministro de agua. El Concejo deberá comunicar a este Organismo el cumplimiento de esta medida en el término de tres (3) días contados a partir del vencimiento del plazo antes señalado.

- c. Que **EMAPAL-EP** implemente un protocolo de atención a usuarios de grupos de atención prioritaria conforme los criterios vertidos en esta sentencia. En tal sentido, la empresa deberá elaborar el protocolo en un plazo máximo de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia. Para la adopción de esta medida, se podrá contar con la asistencia técnica de la Defensoría del Pueblo en el caso en que la empresa así lo requiera. La empresa deberá comunicar a este Organismo el cumplimiento de esta medida en el término de tres (3) días contados a partir del vencimiento del plazo antes señalado.
- d. Que **EMAPAL-EP** capacite a las personas responsables de la provisión del servicio. Para el efecto, se ordena a la empresa que elabore un plan de capacitación a sus funcionarios en derecho al agua y derechos de grupos de atención prioritaria. Para garantizar el cumplimiento de esta medida, la empresa deberá informar a la Corte Constitucional, en un plazo no mayor de tres (3) meses después de notificado con esta sentencia, sobre el plan de capacitación, el cual debe incluir módulos a impartirse, el número de funcionarios a capacitar, metodología y el calendario de capacitación. Para el efecto, se podrá considerar modalidades virtuales de capacitación y se podrá contar con el apoyo del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. Finalmente, la empresa deberá informar de manera documentada a este Organismo, en el plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la presentación del plan, sobre la ejecución de la capacitación.
- e. Que la **Autoridad Única del Agua** difunda esta sentencia a las entidades encargadas de prestar el servicio de agua potable y de emitir la normativa correspondiente, mediante un oficio dirigido a las empresas encargadas de la prestación de dicho servicio del país y a los gobiernos autónomos descentralizados respectivos. El plazo máximo de cumplimiento de esta medida es de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia y deberá ser comunicado inmediatamente a la Corte Constitucional una vez ejecutadas.
- f. Que el **Consejo de la Judicatura**, a través de su representante legal, efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia mediante oficio dirigido a las juezas y jueces que tienen competencia para

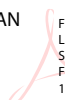
conocer garantías jurisdiccionales, en el término máximo de un (1) mes desde su notificación. Además, se dispone la publicación de esta sentencia en su portal web institucional, el cual deberá constar en el banner principal con un enlace al texto integral de la decisión durante un (1) mes calendario. El cumplimiento de estas disposiciones deberá ser comunicado inmediatamente a la Corte Constitucional una vez ejecutadas.

- g. Que el **Ministerio de Inclusión Económica y Social** analice y, de ser necesario, incluya a la señora Mercedes María Pérez Saldaña y su hijo en programas sociales en caso de que así lo deseen. En tal sentido, se ordena al titular de dicha cartera de Estado, quien delegará a quien corresponda, para que, en el plazo dos (2) meses contados desde la notificación de esta sentencia, informe a esta Corte, sobre el análisis y la inclusión o no de la señora Mercedes María Pérez Saldaña y su hijo en los beneficios o programas sociales.

5. Disponer la devolución de los expedientes a los jueces de origen, para que la Unidad Judicial de primera instancia proceda a su ejecución.

6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES



Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.11
11:27:14 -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 (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 232-15-JP/21**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez****I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con nueve votos a favor, siendo uno de ellos mi voto concurrente, la sentencia correspondiente a la causa **No. 232-15-JP**, en la cual se realizó la revisión de una acción de protección planteada por la señora María Mercedes Pérez Saldaña, una mujer adulta mayor con discapacidad, quien convive con su hijo también con discapacidad, en contra de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental (EMAPAL-EP) de Azogues, ya que esta empresa les suspendió el suministro de agua potable debido a la falta de pago.
2. En esta causa, estoy de acuerdo con la decisión adoptada por este Organismo, sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente, en los siguientes términos:

II. Análisis

3. En la sentencia sobre la cual se formula este razonamiento concurrente, la Corte Constitucional analizó: a) el derecho al agua en relación con el servicio de agua potable, b) la atención prioritaria en relación con el derecho al agua, y c) la acción de protección frente a la prestación de este servicio.
4. En su análisis sobre el punto a), la sentencia desarrolla varios estándares sobre el derecho al agua relacionados con la suspensión del servicio de agua potable, para lo cual acoge lo señalado por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento y, además, en la nota al pie 63, la sentencia cita cuestiones relativas a la condición de pobreza y el goce de derechos humanos. Sin embargo, considero que este tema reviste de especial relevancia en este caso, por lo que merece mayor atención y desarrollo, al igual que la interseccionalidad y su relación con el derecho a la igualdad de la señora Pérez. Así, estas dos cuestiones serán los puntos centrales en este voto concurrente.

A) La pobreza y el goce efectivo de los derechos humanos

5. La situación de pobreza y su influencia en el goce de derechos no ha sido ajena a la jurisprudencia emitida por este Organismo¹. Asimismo, esta Corte ha establecido que en

¹ Por ejemplo, la sentencia No. 344-16-SEP-CC del caso No. 1180-10-EP analizó la situación de una adulta mayor que tenía bajo su cuidado a cuatro niños y que se vio impedida de acceder a un bono de

la afectación de determinados derechos del buen vivir es necesario analizar otros “factores de tipo socio-económicos (sic) que se encuentran detrás de cada caso que podrían generar la vulneración de más derechos constitucionales”².

6. La preocupación por la imposibilidad del goce de algunos derechos relacionados con la pobreza ha sido una preocupación desde algunos organismos internacionales. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), mediante su informe temático *Pobreza y derechos humanos en las Américas*, ha remarcado que “[l]a situación de pobreza trae consigo una exposición acentuada a violaciones de derechos humanos; vulnerabilidad incrementada por las restricciones derivadas de la situación socioeconómica de las personas.”³ Por este motivo, desde un enfoque de derechos humanos, es una obligación estatal “remover los obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos” de todas las personas en situación de pobreza, a través de la creación de medidas necesarias que permitan erradicar dicha condición.⁴

7. La CIDH, adicionalmente, enfatiza que la pobreza suele tener un impacto desproporcionado sobre determinados grupos de personas, entre los cuales menciona a mujeres, personas adultas mayores o quienes tienen algún tipo de discapacidad. En el vínculo entre pobreza y derechos con el fenómeno denominado “feminización de la pobreza”, la CIDH menciona factores tales como la división sexual del trabajo que tiene una “incidencia directa en la autonomía económica de las mujeres” por la correlativa limitación para que las mujeres puedan acceder a determinados empleos, así como los hogares encabezados por mujeres y la sobrecarga de tareas domésticas que esto conlleva para ellas.⁵

8. En cuanto a las personas con discapacidad, la CIDH indica que esta condición puede implicar que las personas deban sobrellevar “situaciones socioeconómicas adversas, tales como menor nivel de educación, peores condiciones de salud y alto porcentaje de desempleo”. Además, el vivir con discapacidad implica “costos adicionales” que suelen constituirse en una “‘barrera infranqueable’ para el ejercicio de los derechos de este colectivo”⁶. En relación con las personas adultas mayores, la CIDH señala que la pobreza es el principal obstáculo para el goce de sus derechos económicos, sociales y culturales, y que su vulnerabilidad resulta mayor, puesto que “su capacidad de generación de ingresos suele ser menor con el avance de la edad”. Aparte de la

vivienda. Al respecto, la Corte indicó que era obligación estatal el conferir seguridad legal en la tenencia para garantizar el derecho a la vivienda, lo cual tendría una especial atención cuando se trate de personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, en situación de pobreza o extrema pobreza. En la sentencia No. 202-19-JH/21, la Corte usó el concepto de aporofobia para explicar la discriminación causada por la pobreza como una forma de limitar derechos, y recalcó que la extrema pobreza es uno de los factores que influyen directamente en la situación de vulnerabilidad de una persona (párrs. 169 a 175).

² Corte Constitucional. Sentencia No. 146-14-SEP-CC del caso No. 1773-11-EP.

³ CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164. 7 de septiembre de 2017, párr. 91.

⁴ Ídem, párr. 94.

⁵ Ídem, párrs. 315 y 316.

⁶ Ídem, párrs. 427-429.

marginación laboral a la que suelen enfrentarse, las personas adultas mayores también viven condiciones de “*incertidumbre financiera*”, lo que dificulta su recuperación económica por pérdida de ingresos o gastos médicos.⁷

9. En el sistema de Naciones Unidas, es posible mencionar a los Principios Rectores sobre extrema pobreza y derechos humanos confeccionados por la Relatora Especial sobre este mismo tema, los cuales especifican cuestiones relativas a los bienes y servicios necesarios para el disfrute de derechos. En particular, sobre el goce del derecho al agua, la Relatora Especial afirma que “[l]as personas que viven en la pobreza sufren de manera desproporcionada de un acceso limitado al agua y a un saneamiento adecuado”⁸, y recalca en lo que está señalado en el párrafo 35 de la sentencia, es decir, que el derecho al agua incluye también distintas formas de usos personal y doméstico. Así, la Relatora señala como deber de los Estados el “[v]elar por que las personas que viven en la pobreza tengan acceso por lo menos a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta” para estos usos.⁹

10. De esta manera, la Relatora Especial ha recalcado que los Estados tienen la obligación de que la provisión de los servicios que están ideados para la garantía de derechos, sean disponibles, y también “*sean accesibles, adaptables, asequibles y de buena calidad*”. A los Estados, igualmente, les corresponde eliminar obstáculos a favor de las personas que viven en la pobreza para asegurar “*un acceso adecuado y no discriminatorio a las instalaciones, bienes y servicios*”, por lo que estos deben estar económicamente a su alcance.¹⁰

11. En línea con lo anterior, este documento también señala que los Estados “*deben garantizar la asequibilidad*” de los servicios, por lo que nadie debe verse privado del acceso a servicios esenciales debido a la imposibilidad de pagar. Igualmente, esta Relatora Especial establece que la aceptabilidad y adaptabilidad de los servicios deben considerar “*las necesidades específicas de las personas que viven en la pobreza*”, incluido que los proveedores de estos servicios “*deben estar debidamente cualificados y ser conscientes de estas necesidades particulares.*” Esto también implica que los Estados deban proteger a las personas “*contra los abusos cometidos por los proveedores*”¹¹.

12. Ahora bien, en relación con la señora Pérez, lo anteriormente descrito tiene especial relevancia debido a que su imposibilidad de pago está relacionada con su situación socioeconómica, y no únicamente con sus condiciones etaria o de discapacidad que la hacen parte de los grupos de atención prioritaria. De tal forma, es posible analizar la siguiente cuestión sobre interseccionalidad.

⁷ Ídem, párrs. 458-460.

⁸ ONU. *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. A/HRC/21/39. 18 de julio de 2012, párr. 77

⁹ Ídem, párr. 78.a.

¹⁰ Ídem, párr. 57

¹¹ Ídem, párrs. 56-60.

B) La discriminación indirecta y la interseccionalidad como categoría para analizar el derecho a la igualdad

13. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha brindado una definición sobre discriminación indirecta y ha señalado que esta “*hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos*” garantizados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹². Asimismo, el Comité DESC ha conceptualizado la discriminación múltiple, en la cual “*algunos individuos o grupos sufren discriminación por más de uno de los motivos prohibidos, por ejemplo las mujeres pertenecientes a una minoría étnica o religiosa*”, lo que genera una afectación especial en el goce de derechos de estas personas¹³.

14. Por su parte, el concepto de interseccionalidad ha sido utilizado en casos en los que existen varias categorías sospechosas que convergen sobre una persona o un grupo de personas, para explicar cómo estas categorías han incidido para que su situación se vea particularmente agravada. El concepto de interseccionalidad ha sido explicitado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en uno de sus casos contenciosos al referir la situación de Talía Gonzales:

*“La Corte nota que en el caso de Talía confluieron en forma interseccional múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación asociados a su condición de niña, mujer, persona en situación de pobreza y persona con VIH. La discriminación que vivió Talía no sólo fue ocasionada por múltiples factores, sino que derivó en una forma específica de discriminación que resultó de la intersección de dichos factores, es decir, si alguno de dichos factores no hubiese existido, la discriminación habría tenido una naturaleza diferente. (...)”*¹⁴

15. En este mismo caso, el juez Ferrer Mac-Gregor emitió un voto concurrente, en el cual especifica la idea de discriminación interseccional:

*“la interseccionalidad de la discriminación no sólo describe una discriminación basada en diferentes motivos, sino que evoca un encuentro o concurrencia simultánea de diversas causas de discriminación. Es decir, que en un mismo evento se produce una discriminación debido a la concurrencia de dos o más motivos prohibidos. Esa discriminación puede tener un efecto sinérgico, que supere la suma simple de varias formas de discriminación, o puede activar una forma específica de discriminación que sólo opera cuando se combinan varios motivos de discriminación. (...)”*¹⁵

¹² Comité DESC. *Observación General No. 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales* (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/GC/20. 2 de julio de 2009, párr. 10.b.

¹³ Ídem, párr. 17.

¹⁴ Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. 1 de septiembre de 2015, párr. 290.

¹⁵ Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot*, párr. 10.

16. En dicho voto concurrente, el juez Ferrer problematiza que no toda discriminación múltiple implica una discriminación interseccional. En este caso, esta distinción cobra una relevancia especial puesto que es posible determinar que la señora Pérez no solo vivió una discriminación múltiple, sino también interseccional. Esta vulneración al derecho a la igualdad con un factor determinante fue lo que también vulneró el derecho al acceso al agua como será explicado en el acápite siguiente. De tal forma, considero que la sentencia debió haberse pronunciado sobre este análisis en relación con la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación en perjuicio de la señora Pérez.

C) Aplicación específica al caso de la señora María Pérez Saldaña en relación con su situación socioeconómica, el derecho a la igualdad material y las garantías constitucionales sobre la prestación de servicios públicos

17. El artículo 11.2 de la CRE reconoce a la condición socioeconómica como una de las categorías sospechosas por las cuales podría existir una vulneración a la igualdad y no discriminación. Sin embargo, esta condición no ha tenido un desarrollo amplio en comparación a otras categorías que han sido tratadas por este Organismo¹⁶. Por su parte, la CRE en el artículo 66.4 reconoce a la igualdad material como parte del componente del derecho a la igualdad.

18. El artículo 85 de la CRE contempla que las políticas públicas y los servicios públicos que estén destinados para la garantía de derechos deben estar orientados a *“hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad”* (numeral 1). Además, cuando su ejecución o prestación vulneren o amenacen con vulnerar derechos, esta política o prestación deberá ser reformulada, o pueden adoptarse medidas que concilien los derechos en conflicto (numeral 2).

19. Respecto de cómo opera la discriminación indirecta para la prestación de un servicio público y los costos que este representa es necesario realizar algunas precisiones. Si bien el cobro para la dotación de agua potable se presenta como una política totalmente neutra, cuando el cobro es aplicado respetando únicamente la igualdad formal, la carga del costo resulta igualitaria, pero no equitativa para todas las personas. Así, las personas que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad tendrán que afrontar mayores dificultades para costear los gastos que ocasiona el ocupar el servicio. El cobro tiene el objetivo de garantizar la prestación y sostenibilidad del servicio, por lo cual la total gratuidad del servicio para los usuarios finales no podría ser una realidad, pero la situación de vulnerabilidad para el goce de determinados derechos

¹⁶ Por citar algunos ejemplos, la Corte Constitucional ha considerado el portar VIH (sentencia No. 080-13-SEP-CC) la forma de vestimenta por ser mujer (sentencia No. 751-15-EP/21), condición migratoria (sentencia No. 159-11-JH/19) la orientación sexual y filiación (sentencias No. 184-18-SEP-CC y No. 603-12-JP/19), estar embarazada (sentencias No. 1894-10-JP/20, 072-17-SEP-CC y 309-16-SEP-CC) entre algunas otras.

es una cuestión que no puede ser soslayada por los prestadores de un servicio que garantizan un derecho constitucional.

20. Al respecto, vale mencionar el desarrollo que esta Corte ha mantenido sobre el derecho a la igualdad y no discriminación. Así, este derecho pertenece al dominio del *ius cogens*, y el Estado tiene “*el deber especial de erradicar, de iure o de facto, toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación*”¹⁷. Asimismo, este Organismo ha señalado que parte del derecho a la igualdad y no discriminación implica que, si un trato igualitario excluye o menoscaba el ejercicio de derechos de una persona o grupo de personas, entonces estas tienen derecho a ser tratadas de forma diferente¹⁸. De esta manera, se concreta el derecho a la igualdad material y resulta necesario tomar medidas diferenciadas y adecuadas que atiendan y mitiguen aquellas situaciones de vulnerabilidad o de desventaja que, en la práctica, perjudican el goce efectivo de los derechos de estas personas.

21. Ahora bien, en el caso de la señora Pérez, la situación socioeconómica conlleva una especial relevancia para el análisis de la vulneración de su derecho al agua, ya que, esto resulta el factor determinante para que su situación se torne especialmente agravada. Así, en sentido contrario, si su condición socioeconómica no implicaría vulnerabilidad alguna, entonces el problema del costeo del servicio de agua potable no necesariamente representaría problema y, por lo tanto, no se enfrentaría a esta limitación impuesta por la EMAPAL-EP. Vale resaltar también que su situación de discapacidad y de adulta mayor influyen para que esta vulnerabilidad económica persista y que sus ingresos no puedan aumentar.

22. De tal forma, la aplicación de un análisis desde lo señalado sobre la interseccionalidad (párrs. 13 a 15 *supra*) cobra sentido para el caso de la señora Pérez. Al existir un factor determinante —el factor socioeconómico— que agrava una situación de discriminación y vulneración de derechos que convergen con otras situaciones de desventaja o vulnerabilidad —condición de mujer, etaria y de discapacidad—, entonces resulta posible afirmar que existe una discriminación interseccional en el presente caso que vulnera su derecho a la igualdad material.

23. A partir de este análisis, resulta importante mencionar dos obligaciones que surgen para los actores involucrados en este caso: las autoridades judiciales y EMAPAL-EP. Por un lado, cuando convergen diversas condiciones que traen como consecuencia el agravamiento de la vulnerabilidad de una persona o grupos de personas, considerar la interseccionalidad es un análisis que debe ser aplicado por las autoridades judiciales cuando resuelvan casos relativos a una posible vulneración de derechos.¹⁹

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 34-19-IN/21, párr. 163. Ver también: Sentencias No. 10-18-CN/19; 7-11-IA/19; 1894-10-JP/20.

¹⁸ *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencias No. 3-19-JP/20, párr. 73; No. 593-15-EP/21, párrs. 56-58; No. 7-11-IA/19, párrs. 21-30.

¹⁹ Esto debe ser leído en conjunto con la sentencia No. 344-16-SEP-CC, la cual señala: “*Bajo estos criterios, todos los jueces que se hallen en conocimiento de causas en las que se alegan situaciones fácticas que hacen sospechar un estatus de desigualdad que podría amenazar el derecho a la igualdad*”

24. Adicionalmente, en línea con el artículo 85 de la CRE arriba mencionado y con el análisis de los párrafos anteriores, las medidas de reparación ordenadas en la sentencia cumplen su cabal propósito para garantizar también el derecho a la igualdad material de la señora Pérez. El servicio de agua potable, en este caso, prestado por EMAPAL-EP, atendiendo a su objetivo de materializar el derecho al agua, tiene la obligación de considerar un análisis sobre la igualdad y no discriminación según lo descrito, antes de ejecutar medidas extremas que traigan consigo la privación total de un derecho. De tal forma, al tomar medidas diferenciadas que permitan la prestación de un servicio, y por lo tanto, la garantía de un derecho, estarían cumpliendo con su mandato constitucional para la realización de los derechos del buen vivir, así como con cumplir medidas que permitan erradicar toda forma de discriminación.

25. Asimismo, los prestatarios de servicios públicos tienen la obligación de reformular sus políticas o conciliar antes de tomar una medida que vulnere o amenace con vulnerar derechos. Incluso cuando la privación del servicio ocurra debido a la situación de pobreza de una persona, las empresas públicas o concesionarias del Estado que presten un servicio público deben planificar o adecuar sus políticas para mitigar los efectos de estas vulnerabilidades, incluyendo la socioeconómica, sin que esto implique una exoneración total en el pago, pero sí que sean adoptadas medidas especiales focalizadas para reducir esta desigualdad.

26. En conclusión, el análisis de la interseccionalidad debe ser aplicado tanto por las autoridades judiciales que resuelvan este tipo de garantías jurisdiccionales, así como por las empresas que prestan servicios públicos para materializar un derecho, cuando convergen situaciones que inciden en la vulnerabilidad de una persona. De esta forma, deben adecuar sus actuaciones, en línea con su mandato constitucional, para poder garantizar la igualdad material y tomar todas las medidas necesarias para que sus acciones u omisiones no conlleven una vulneración de derechos, incluyendo el no perpetuar situaciones de desigualdad. Así, la interseccionalidad para la garantía de derechos y la prestación de un servicio público que materializa un derecho es una herramienta útil a considerar en casos similares al de la señora Pérez.

AGUSTIN
MODESTO
GRIJALVA JIMENEZ



Firmado digitalmente
por AGUSTIN MODESTO
GRIJALVA JIMENEZ
Fecha: 2021.08.14
20:11:52 -05'00'

Dr. Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

material, en su rol de garantes de los derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, están en la obligación de hacer un análisis minucioso que permita concluir si la situación de desigualdad fáctica es o no real; y, de demostrarse tal desigualdad, están en la obligación de disponer medidas de acción afirmativa o políticas públicas que promuevan el ejercicio de los derechos en situación de igualdad, conforme establece el inciso final del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución de la República.”

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 232-15-JP, fue presentado en Secretaría General el 06 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 09:01; 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



CASO Nro. 0232-15-JP

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

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia fue suscrito el día miércoles once de agosto de dos mil veintiuno por el presidente de la Corte Constitucional, Hernán Salgado Pesantes; el voto concurrente fue suscrito el día sábado catorce de agosto de dos mil veintiuno por el juez Agustín Grijalva Jiménez; y, el lunes veintitrés de agosto de dos mil veintiuno por la Secretaria General, Aída García Berni, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 36-17-IS/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 36-17-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional declara el cumplimiento total de la sentencia No. 089-17-SEP-CC de 29 de marzo de 2017, por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

I. Antecedentes

1. El 15 de junio de 2016, el señor Manuel Ignacio Viteri Olvera presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 23 de mayo de 2016, que rechazó el recurso de apelación propuesto por el señor Viteri Olvera en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), emitida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de la acción de protección signada con el No. 00129-2016¹.

2. El 29 de marzo de 2017, la Corte Constitucional del Ecuador emitió la sentencia No. 089-17-SEP-CC dentro de la causa No. 1304-16-EP en la que declaró que la sentencia emitida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y a la seguridad jurídica. Adicionalmente, en atención a la dimensión objetiva y el principio *iura novit curia* la Corte Constitucional determinó que “(...) la actuación administrativa de la Comisión Nacional de Apelaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social contenida en el Acuerdo No. 16-0231-C.N.A., del 18 de febrero de 2016, en el caso concreto, vulneró el derecho constitucional a la seguridad social y por conexidad, el derecho constitucional a la

¹ El señor Manuel Ignacio Viteri Olvera por sus propios derechos y como empleador de la señora Gina Patricia Mendoza Mayorga, presentó acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con la finalidad de que se declare la nulidad del Acuerdo No. 16-0231-C.N.A., del 18 de febrero de 2016, expedido por la Comisión Nacional de Apelaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que declaró la nulidad del Acuerdo No. 3266-CPPC-2015 del 16 de octubre de 2015, emitido por la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del Guayas, que aceptó su reclamo presentado en sede administrativa para que se cancelen los valores a la prestadora externa Clínica Alcívar, por la prestación médica a la afiliada Gina Patricia Mendoza Mayorga. En la demanda el actor consideró que el acto impugnado habría vulnerado los derechos constitucionales a la seguridad social, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica. Este proceso fue sustanciado en primer nivel por la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer y Familia de Pichincha, que el 21 de marzo de 2016, negó la acción.

salud; por lo que quedará en firme lo dispuesto en el Acuerdo No.3266-CPPC-2015² del 16 de octubre de 2015”.

3. Durante la fase de ejecución, el 25 de agosto de 2017, la Dra. Amparito Zumárraga Játiva, jueza de la Unidad Judicial Especializada contra la Violencia a la Mujer y la Familia con sede en el cantón Rumiñahui envió un informe a la Corte Constitucional, mediante el cual comunicaba el incumplimiento por parte del IESS respecto de la sentencia constitucional. Al respecto, expuso:

(...) consta providencia general del 7 de junio del 2017 (...) se concede el plazo de seis días a fin de que el INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL cumpla obligatoriamente la sentencia emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, lo que se materializa con la razón sentada de notificación a las partes por la Secretaria Judicial de esta instancia con fecha 07 de junio de 2017 (...)-5) (...) con fecha 07 de junio de 2017, (...) consta el escrito del señor Doctor Manuel Ignacio Viteri Olvera, solicitando ordenar la ejecución de la sentencia dentro de la Acción Extraordinaria de Protección.- 6) (...) con fecha 08 de junio de 2017 (...) se informa que dicha solicitud ha sido proveída mediante providencia del 07 de junio de 2017 (...)- 7) Con la razón sentada por parte de la señora Secretaria Judicial de esta instancia, se colige que el INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL, ha incumplido la sentencia emitida por la Corte Constitucional.- 8) Mediante providencia general del 21 de julio de 2017 (...) por segunda y última vez y en el plazo de cinco días se les conmina al INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL a través de su representante legal y autoridades respectivas el cumplimiento obligatorio de la sentencia emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, lo que se justifica a través de los oficios (...) materializando aún más a través de la razón sentada por la Abogada Carolina Ramos, Secretaria Judicial de esta instancia con fecha 27 de julio de 2017 (...) 9) (...) consta el escrito presentado por el señor Doctor Manuel Ignacio Viteri Olivera, respecto al cumplimiento de la sentencia (...) misma que mediante providencia del 07 de agosto de 2017 (...) la Juez sustanciadora solicita el pronunciamiento respectivo: sin embargo, pese a que le concede el plazo prudencial tampoco el IESS y sus autoridades se han pronunciado; lo que se materializa a través de la razón sentada con fecha 18 de agosto (...). Cumplidas que han sido las actuaciones judiciales, agotados todos los recursos a fin de que el INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL a través de su Representante Legal y demás autoridades, cumplan obligatoriamente con la sentencia (...) y al no contar con respuesta de ningún índole, (sic) esta Juez garantista de Derechos (...) dispone se derive a la Corte Constitucional (...) para la decisión respectiva.

² Este acto determinaba: “1.- Aceptar el reclamo presentado por VITERI OLVERA MANUEL IGNACIO, disponiéndose que se cancele los valores a la prestadora externa Clínica Alcibar, por la prestación médica a la afiliada GINA PATRICIA MENDOZA MAYORGA, materia de la presente controversia, de conformidad con el tarifario aprobado por el IESS, quedando el reclamante en libertad de ejercer su acción de reintegro a la indicada casa de salud indicada; (sic)

2.- Recomendar y exhortar a las unidades médicas de la institución, mejorar el sistema de comunicación con los pacientes y en particular con aquellos que se derivan de otras casas de salud privadas, a quienes además (sic) de proporcionar el medio de transporte para su movilización adecuada, se debe proporcionarles la información respecto no solo de la ubicación geográfica de la clínica de destino, sino también los antecedentes que han ameritado obtener su acreditación como prestador externo”.

4. El 30 de agosto de 2017, la acción No. 36-17-IS fue remitida para su sustanciación a la exjueza constitucional Roxana Silva Chicaíza, quien el 04 de septiembre de 2017, avocó conocimiento de la misma y solicitó al IESS un informe sobre el presunto incumplimiento. No consta en el expediente una demanda de acción de incumplimiento por parte del señor Manuel Ignacio Viteri Olvera.
5. Con fecha 13 de septiembre de 2017, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social atendió el pedido de la ex jueza constitucional.
6. El día 5 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, para el ejercicio de las competencias constitucionales y legales, los actuales jueces constitucionales. En virtud del sorteo correspondiente, la causa fue remitida al despacho de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento el 29 de junio de 2021 y solicitó un informe actualizado de cumplimiento al IESS.
7. El 06 de julio de 2021, el IESS ingresó un escrito mediante el cual indicaba que no contaba con elementos para informar sobre el cumplimiento³. El 09 de julio de 2021, la jueza ponente remitió a las partes los escritos del IESS de 13 de septiembre de 2017 y de 06 de julio de 2021.
8. El 19 de julio de 2021, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social informó sobre el cumplimiento de la sentencia bajo análisis sobre la base de la información enviada en 2017.

II. Decisión constitucional cuyo cumplimiento se persigue

9. Como se desprende de los antecedentes del caso, la decisión cuyo cumplimiento se persigue es la sentencia No. 089-17-SEP-CC dictada el 29 de marzo de 2017 por la Corte Constitucional del Ecuador dentro de la causa No. 1304-16-EP.

III. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el Título VI de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 95 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

³ El IESS indicó: “(...) en virtud de no contar al momento con la cuantificación de los valores a ser pagados, tanto por la sentencia No. 089-17-SEP-CC de fecha 29 de marzo del 2017, expedida por el Pleno de la Corte Constitucional dentro del Caso No. 1304-16-EP. Como del Acuerdo No.3266-CPPC-2015 del 16 de octubre de 2015. Solicito comedidamente se disponga que el accionante adjunte las facturas y documentos que respalden los montos a cubrirse por parte del IESS”.

IV. Fundamentos de las partes

4.1. Manuel Ignacio Viteri Olvera

11. El señor Manuel Viteri Olvera, accionante de la acción extraordinaria de protección No. 1304-16-EP, no ha presentado información alguna, pese a ser debidamente notificado con los autos de 04 de septiembre de 2017, 29 de junio y 09 de julio de 2021.

4.2. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)

12. El 13 de septiembre de 2017, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social remitió un informe a este Organismo, en el cual refirió que se ha dado cumplimiento a la sentencia constitucional. Al respecto, el IESS indicó que el Acuerdo No. 3266-CPPC-2015 de 16 de octubre de 2015, emitido por la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del Guayas del IESS ha sido acatado por la entidad accionada⁴.

13. Para sustentar esta información, la entidad accionada menciona que el Acuerdo No. 3266-CPPC-2015 contenía dos puntos a considerar; el primero relacionado a la aceptación de la reclamación del señor Manuel Viteri Olvera, que dispuso que en atención al tarifario aprobado por el IESS se cancelen los valores a la Clínica Alcívar por la prestación médica a la afiliada Gina Patricia Mendoza Mayorga, lo que fue acatado según los documentos anexos al informe que refieren la emisión de la certificación presupuestaria No. 1.21500010000-201000564 por un monto total de USD 1.528,22 (mil quinientos veintiocho dólares con veintidós centavos).⁵ Adicionalmente, refirieron que el Acuerdo en mención determinaba que el reclamante, es decir, el señor Viteri Olvera tenía disponible la acción de reintegro por parte de la casa de salud que prestó el servicio a la afiliada.

14. El segundo punto contenido en el Acuerdo No. 3266-CPPC-2015 de 16 de octubre de 2015, recomendaba y exhortaba a las unidades médicas de la institución a mejorar el sistema de comunicación con los pacientes, en especial con aquellos que son derivados a otras casas de salud, la entidad refiere que esto fue acatado y para sustentarlo remiten el memorando No. IESS-CPPSSG-2017-13579-M de 12 de agosto de 2017.

15. En su escrito de aclaración de 19 de julio de 2021, el IESS informó que:

Mediante Guía No. 267, de fecha 09 de septiembre de 2017, suscrito por el Ing. Marco Acosta ex miembro del área de Contabilidad de la Coordinación Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud Guayas, envía a la Dirección Provincial del Guayas para desbloqueo el Lote No. 15684, Beneficiario - Esculapio, Valor aprobado \$1.528,22, con lo cual se evidencia el pago realizado al Prestador Externo Esculapio S.A. (Clínica Alcívar), en cumplimiento a la Sentencia de Acción Extraordinaria de Protección No. 089-17-SEP-CC. emitida dentro del Caso No. 1304-16-EP.

⁴ Cfr. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del Ecuador, escrito de 13 de septiembre de 2017 suscrito por el Ab. Lenin Estrella (fojas 30-31 del expediente constitucional).

⁵ Ibid. (fojas 32-39).

Con fecha 09 de septiembre del 2017, el Sr. Franco Ramiro Celi Salazar, ex miembro del equipo del área Financiero Guayas, realiza el desbloqueo del lote contable; el cual deja evidenciado en la hoja de ruta con el comentario "Desbloqueado" en el memorando Nro. IESS-CPPSSG-2017-15514-M, del 08 de septiembre del 2017, sobre la solicitud de autorización de pago para el prestador externo Esculapio, conforme la sentencia Nro. 189-17-SEP-CC.

16. En atención a lo mencionado, el IESS considera que ha dado cumplimiento a la sentencia No. 089-17-SEP-CC.

V. Análisis Constitucional

17. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene su fundamento constitucional en el artículo 436 numeral 9 que determina como una de las atribuciones de la Corte Constitucional el “*conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”. Concomitantemente, al texto constitucional, el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone: “*Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional (...)*”.

18. De lo señalado se desprende que la finalidad de la acción de incumplimiento es remediar las consecuencias del incumplimiento de dictámenes constitucionales o sentencias dictadas por los jueces constitucionales, para lo cual la Corte Constitucional, en caso de demostrarse el incumplimiento total, parcial o defectuoso de la sentencia o dictamen alegado por el accionante, puede aplicar una serie de mecanismos previstos en la Constitución y en la Ley, hasta que la reparación del derecho sea satisfecha, y las correspondientes sanciones a la autoridad que incumplió el mandato al que estaba obligada.

19. Cabe indicar que, a través de esta acción no se puede analizar el fondo del fallo cuyo cumplimiento se solicita, tampoco se puede modificar su decisión, sin embargo, a fin de evitar la serie de vulneraciones que genera el incumplimiento de la misma, la Corte Constitucional está en capacidad de dictar nuevas disposiciones encaminadas a ejecutar la decisión de manera integral⁶ o en su defecto reformar las medidas dispuestas en ésta. En tal sentido, el alcance de esta acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios a sus derechos, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia o dictamen constitucional no han cumplido con lo ordenado, lo han hecho parcialmente o de forma defectuosa, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado⁷.

⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento No. 52 de 22 de octubre de 2009. Art. 164.

⁷ Corte Constitucional Sentencia No. 001-13-SIS-CC, caso No. 0015-12-IS. 17 de julio de 2013.pág. 11.

20. En este contexto, corresponde a este Organismo determinar si el IESS ha dado cumplimiento a la sentencia No. 089-17-SEP-CC dictada el 29 de marzo de 2017 por la Corte Constitucional del Ecuador dentro de la causa No. 1304-16-EP. La sentencia en mención dejó sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia dictadas en el proceso de acción de protección No. 00129-2016, y en atención al análisis integral (dimensión objetiva) declaró la vulneración de derechos por parte del IESS, por lo que dispuso: “(...) *dejar sin efecto el Acuerdo No. 16-0231-C.N.A., del 18 de febrero de 2016, expedido por la Comisión Nacional de Apelaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por lo tanto, se estará a lo dispuesto en el Acuerdo No. 3266-CPPC-2015 del 16 de octubre de 2015 emitido por la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*”.

21. Ahora bien, sobre el Acuerdo No. 16-0231-C.N.A., de 18 de febrero de 2016, el mismo fue expulsado del ordenamiento jurídico con la emisión de la sentencia constitucional, por lo que, este Organismo debería verificar el cumplimiento del Acuerdo No. 3266-CPPC-2015 del 16 de octubre de 2015 emitido por la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que determinó:

1.-Aceptar el reclamo presentado por VITERI OLVERA MANUEL IGNACIO disponiéndose que se cancele los valores a la prestadora externa Clínica Alcívar, por la prestación médica a la afiliada GINA PATRICIA MENDOZA MAYORGA, materia de la presente controversia, de conformidad con el tarifario aprobado por el IESS; quedando el reclamante en libertad de ejercer su acción de reintegro a la indicada casa de salud indicada (sic);

2.- Recomendar y exhortar a las unidades médicas de la institución, mejorar el sistema de comunicación con los pacientes y en particular con aquellos que se derivan a otras casas de salud privadas, a quienes a demás (sic) de proporcionar el medio de transporte para su movilización adecuada, se debe proporcionarles la información respecto no solo de la ubicación geográfica de la clínica de destino, sino también los antecedentes que han ameritado obtener su acreditación como prestador externo.

22. En relación con el cumplimiento del punto 1 referido en el párrafo anterior, este Organismo observa que el IESS ha dado cumplimiento a lo ordenado, debido a que se ha determinado la partida presupuestaria y se ha realizado el pago de USD \$1.528.22 (mil quinientos veintiocho dólares con veintidós centavos) correspondiente a la Clínica Alcívar, entidad que prestó la atención de salud a la señora Gina Patricia Mendoza Mayorga; dejando salvo los derechos del legitimado activo en la acción extraordinaria de protección para reclamar la devolución del monto en mención a la Clínica Alcívar (véase párrafo 15 de esta sentencia).

23. Sobre el punto 2, este Organismo identifica que el mismo se relaciona con una recomendación general, la cual no podría ser objeto de verificación por parte de la Corte, toda vez que la misma es abstracta y no contiene una disposición a ser ejecutada en el caso en concreto. En este sentido, conforme a las consideraciones previas, la Corte

verifica que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cumplió integralmente la sentencia No. 089-17-SEP-CC dictada el 29 de marzo de 2017.

24. De otro lado, este Organismo considera adecuado recordar que el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone: *“Incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales. - Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inexecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”*; es decir, que son los jueces de primer nivel los encargados de verificar el cumplimiento de las decisiones tomadas en el ámbito constitucional y en este sentido llevar a cabo las acciones necesarias para la ejecución de las sentencias; por lo que, la acción de incumplimiento que se tramita ante esta Corte es de carácter subsidiario⁸, y deberá ser planteada por los jueces encargados de su cumplimiento cuando el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, lo cual deberá ser debidamente argumentado en su informe respecto a los impedimentos presentados, tal como lo prevé el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. En el presente asunto, si bien el 25 de agosto de 2017, la Dra. Amparito Zumárraga Játiva, jueza de la Unidad Judicial Especializada contra la Violencia a la Mujer y la Familia con sede en el cantón Rumiñahui envió un informe a la Corte Constitucional, el mismo no presenta alegaciones fundamentadas que permitan evidenciar los impedimentos respecto a la posibilidad de ejecutar la sentencia constitucional; situación que debe ser analizada por la administradora de justicia previo a generar una nueva acción ante esta Corte.

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. Declarar que el IESS ha dado cumplimiento total a la sentencia No. 089-17-SEP-CC dictada el 29 de marzo de 2017.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.20
10:29:57 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁸ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 47-17-IS/21 de 21 de julio de 2021 párr. 22.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales 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; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0036-17-IS



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

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinte de agosto 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. 740-17-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 11 de agosto de 2021

CASO No. 740-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta decisión la Corte resuelve rechazar, por indebido agotamiento de recursos, la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia de 24 de febrero de 2017 (en un juicio de impugnación), en la cual se alega la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, y al debido proceso en su garantía de derecho a la defensa.

I. Antecedentes

1. En el marco de un juicio de impugnación¹ signado con el No. 09501-2016-00039, presentado por Roberto Alfredo Bravo Yépez en calidad de Gerente General de la compañía AGROPROMO S.A, en contra del Director Regional del Servicio de Rentas Internas del Litoral Sur; el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, mediante sentencia de 13 de enero del 2017, declaró sin lugar la demanda propuesta.
2. El 24 de enero de 2017, la Secretaría del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil sentó razón de que la sentencia dictada el 13 de enero de 2017 se encontraba ejecutoriada, por no haberse interpuesto recurso alguno.
3. El 26 de enero de 2017, el actor presentó recurso de casación, mismo que fue negado por extemporáneo, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, en auto de 31 de enero de 2017.
4. Inconforme con esta decisión, el actor interpuso recurso de hecho². La Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto de 24 de febrero de 2017, rechazó el recurso de hecho y calificó el recurso de casación de inadmisibles, por no cumplirse el requisito de oportunidad.
5. El 24 de marzo de 2017, Roberto Alfredo Bravo Yépez en calidad de Gerente General de la compañía AGROPROMO S.A (en adelante el "accionante"), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 24 de febrero de 2017, dictado

¹ En contra de la resolución No. 917012015RREV00069.

² Signado con el No. 17751-2017-0115

por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, por medio del cual se rechazó su recurso de hecho y se inadmitió su recurso de casación.

6. Con auto de 02 de octubre de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada, que se signó con el No. 740-17-EP.

7. El 05 de febrero de 2019, los actuales jueces de la Corte Constitucional, se posesionaron en sus cargos; y, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo de rigor, siendo asignado el caso No. 740-17-EP a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien mediante auto de 25 de junio de 2021, avocó conocimiento del caso, dispuso su notificación a los involucrados; y, requirió a los conjueces actuantes que remitan su informe fundamentado.

8. Mediante escrito presentado por la Procuraduría General del Estado el 25 de octubre de 2017, se autorizó a los abogados patrocinadores, y se designó casillero constitucional para notificaciones.

9. Mediante escrito presentado el 16 de julio de 2018, por Roberto Alfredo Bravo Yépez, Gerente General de la compañía AGROPROMO S.A, solicitó se señale fecha y hora para audiencia, ratificó las gestiones de sus abogados, y señaló casilleros para notificaciones.

10. El 01 de julio de 2021, los jueces accionados remitieron su informe de descargo.

II. Consideraciones Previas

2.1 Competencia

11. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República ("CRE"); artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), se establece la competencia de la Corte Constitucional, para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

2.2. Fundamentos de la acción y pretensión

12. El accionante señala que se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, y la tutela judicial efectiva, contenidos en los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República.

13. El accionante alega que:

Señores Jueces Nacionales de la Sala Juzgadora, al sentar razón el 24 de Enero de 2017 por no haberse interpuesto recurso alguno en la sentencia dictada con fecha 13 de enero

del 2017 deja en completa indefensión a mi representada por cuanto no está aplicando la disposición legal vigente a la fecha, Código Orgánico General de Procesos publicado el 22 de mayo del 2015 el mismo en que su artículo 266 del COGEP (...)

14. Tras citar los artículos 266, disposición transitoria primera, disposición derogatoria segunda del Código Orgánico General de Procesos, así como el artículo 2 de la Ley de Casación, y las decisiones impugnadas, sostiene que:

El COGEP en su artículo 266 en su tercer párrafo dice que el recurso de casación deberá interponerse en un término de 10 días posteriores a la ejecutoria del auto o sentencia, y si bien es cierto que los procesos iniciados por el Código de Procedimiento Civil se seguirán sustanciando con el mismo hasta su culminación, a pesar que la misma se encuentra derogada por el COGEP, es preciso recordar que el único cuerpo legal que determinaba el término para interponer recurso en la máxima instancia era la derogada Ley de Casación, actualmente sustituida por el COGEP, y es en base a éste último por el cual se deben aplicar las normativas referentes a los recursos verticales. Por lo tanto, mi casación no fue interpuesta extemporáneamente, sino al contrario, dentro del término permitido en la ley.

15. Así mismo afirma que:

Señores magistrados, podrán notar también que el inferior en su providencia con fecha 31 de enero de 2017 también hace mención de que en el término de 3 días se retire los documentos para que se ejecute la hipoteca otorgada en calidad de afianzamiento de la caución impuesta, dejándome en indefensión y privándome del derecho de interponer Recurso de Hecho, basado en las siguientes leyes (...)

16. Finalmente, cita los artículos 9 de la Ley de Casación, y 280 del Código Orgánico General de Procesos; y señala que *“el presente Recurso de Casación, lo interpone conforme lo prescrito en el Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos”*, continuando con exponer la fundamentación de su recurso de casación.

17. En razón de lo antes expuesto, el accionante solicita que se admita a trámite la acción extraordinaria de protección, se declare con lugar la acción extraordinaria de protección *“declarando la ineficacia jurídica de la Liquidación de Pago por Diferencias en la declaración No. 0920130200120 del impuesto a la renta correspondiente al ejercicio fiscal 2010”*, y se case la sentencia de primer nivel.

2.3 Posición de la autoridad judicial accionada

18. El 01 de julio de 2021, los jueces de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia remitieron su informe de descargo, en el mismo señalaron que la doctora Magaly Soledispa Toro, en la actualidad, no forma parte de la Corte Nacional de Justicia.

19. Sin embargo manifestaron que del auto impugnado se desprende que:

i) La *Conjueza Nacional*, cita las disposiciones jurídicas pertinentes con las cuales sustentó su competencia para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos de casación propuestos por las partes.

ii) En el análisis del contenido del recurso de casación, establece que si bien el recurrente está legitimado para solicitar el recurso, el mismo está fuera del término correspondiente y concluye que: “... la invocación indebida de un cuerpo legal, en función de su ámbito de validez formal, específicamente, del temporal, en la formulación del recurso de casación impide continuar su análisis formal.”

iii) Además, señálese que en la demanda en el punto 2 literal segundo, se expone textualmente que: “Contra el recurso de casación notificado con fecha 31 de enero de 2017 firmado por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo (...), por lo que se debe aclarar que la Sala a la que se interpone el recurso es la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario.”

20. Concluyen argumentando que:

De las consideraciones que anteceden, la doctora Magaly Soledispa Toro, Conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria.

III. Análisis

21. De conformidad con el artículo 94 de la CRE, en concordancia con el artículo 61 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección procederá “cuando se hayan agotado los **recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal**, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado” (énfasis añadido)³.

22. Esta Corte Constitucional en la sentencia N°. 1944-12-EP/19 estableció una regla jurisprudencial referente a la preclusión procesal y determinó que en aquellas situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección sin agotar los mecanismos de impugnación correspondientes, este Organismo puede rechazarlas por improcedentes a fin de no desnaturalizar esta garantía. En su parte pertinente la sentencia determinó que:

³ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 94 y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales. Artículo 61. “3. Demostración de haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, salvo que sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado”.

"[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia. Sin perjuicio de lo mencionado, se reitera que en el supuesto de gravamen irreparable establecido en la sentencia 154-12-EP/19, la Corte puede entrar a conocer la acción extraordinaria de protección que no cumpla con el referido requisito"⁴

23. En la sentencia N° 1248-14-EP/20 la Corte Constitucional estimó que el requisito de agotamiento de recursos:

"[...] no se satisface únicamente con la presentación del escrito de un recurso. Para agotarlo, es necesario llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para obtener una respuesta del órgano ante el cual se recurre, en tanto estén razonablemente a disposición del recurrente".⁵

24. En el caso bajo análisis respecto de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil de 13 de enero del 2017, se constata que se interpuso recurso de casación el 26 de enero de 2017 el cual fue negado por extemporáneo bajo las siguientes consideraciones:

"VISTOS.- (1) El Recurso de Casación de la sentencia dictada el 13 de enero del 2017 y notificada el mismo día (conforme razón que obra a foja 1875), interpuesto por el ACTOR se lo deniega por ser EXTEMPORÁNEO, una vez que el término para presentar dicho recurso feneció el día 20 de enero del 2017 (Art. 5 de la Ley de Casación), siendo presentado el día 26 de enero del 2017; constando además la razón de ejecutoria de la sentencia a foja 1876 del proceso.- Se deja expresa constancia que conforme señala la transitoria primera del Código Orgánico General de Procesos, las normas procesales aplicables a esta causa son las vigentes a la fecha de inicio de la Litis, por lo tanto el término que se debe considerar es el previsto en la Ley de Casación y no en el COGEP. (2) Cúmplase con lo dispuesto en sentencia, esto es, los abogados de la Administración Tributaria en el término de 3 días retiren los documentos necesarios para la ejecución de la hipoteca otorgada en calidad de afianzamiento".

25. Además, se observa que este criterio fue reiterado por el Tribunal de Conjuces que rechazó el recurso de hecho planteado, en los siguientes términos:

"Es decir, la entrada en vigencia del Código Orgánico General de Procesos no implica automáticamente la derogatoria del Código de Procedimiento Civil, pues, sigue vigente en relación con aquellos procesos que iniciaron su tramitación antes de la entrada en vigencia del Código Orgánico General de Procesos; lo mismo aplica con respecto a la Ley de Casación, cumpliéndose el axioma tempus regit actum y el principio de ultractividad de la ley. Por tanto, para la determinación de la ley aplicable a cada caso,

⁴ Corte Constitucional. Sentencia N°1944-12-EP/19, 05 de noviembre de 2019, párrs. 40-41. Sentencia N°. 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52-54.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia N° 1248-14-EP/19, 11 de marzo de 2020, párr. 30.

se atiende a la fecha de iniciación del proceso, lo cual ha venido siendo observado por los tribunales de instancia, los sujetos procesales y esta sala. La invocación indebida de un cuerpo legal, en función de su ámbito de validez formal, específicamente, del temporal, en la formulación del recurso de casación impide continuar su análisis formal. e.5 Por tanto, se concluye que el recurso de casación fue debidamente denegado por el tribunal de instancia.”.

26. De lo expuesto, se desprende que la presentación del recurso de casación fuera del término previsto por la Ley de Casación es atribuible a la negligencia del accionante, ya que no se verifica que la judicatura demandada haya impedido o limitado el empleo de este medio impugnatorio, más aún cuando la sentencia le fue notificada en legal y debida forma el 13 de enero de 2017 a sus correos electrónico: mzhune@taxadvisories.com, y asesores@taxadvisories.com; y a su casilla judicial No. 2418.

27. El agotamiento de todos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del tiempo concedido para ello, es obligación y responsabilidad de las partes procesales. En consecuencia, pese a que la presente acción extraordinaria de protección fue admitida a trámite, se verifica que no se agotó el recurso de casación dentro del término previsto por la Ley de Casación. De modo que, ante la negligencia atribuible exclusivamente al accionante, esta Corte no puede pronunciarse sin que se haya cumplido previamente con el requisito de agotar todos los medios impugnatorios previstos en el ordenamiento jurídico. Por lo que, en aplicación de la excepción a la preclusión contenida en la sentencia N°. 1944-12-EP/19, el Pleno de esta Corte Constitucional se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

IV. 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 No. 740-17-EP.**
- 2. Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.**

LUIS
HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.20
10:29:30 -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 ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro

Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

SENTENCIA No. 740-17-EP/21**VOTO CONCURRENTE**

Juez Constitucional Alí Lozada Prado y Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Sobre la base del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulamos nuestro voto concurrente respecto de la Sentencia No. 740-17-EP/21, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno del miércoles 11 de agosto de 2021.

2. Coincidimos con la decisión de rechazar la acción por improcedente. Sin embargo, consideramos que el rechazo no se justifica en la falta de agotamiento de recursos, sino en que la providencia impugnada no es objeto de una acción extraordinaria de protección. A continuación, explicaremos brevemente las razones de nuestra discrepancia.

3. La sentencia No. 740-17-EP/21 rechazó la acción por considerar que el accionante no agotó el recurso de casación dentro del término legal. En particular, en los párrafos 26 y 27 de la sentencia en cuestión, se determinó que:

[...] la presentación del recurso de casación fuera del término previsto por la Ley de Casación es atribuible a la negligencia del accionante, ya que no se verifica que la judicatura demandada haya impedido o limitado el empleo de este medio impugnatorio, más aún cuando la sentencia le fue notificada en legal y debida forma el 13 de enero de 2017 a sus correos electrónico: mzhune@taxadvisories.com, y asesores@taxadvisories.com; y a su casilla judicial No. 2418.

27. El agotamiento de todos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del tiempo concedido para ello, es obligación y responsabilidad de las partes procesales. En consecuencia, pese a que la presente acción extraordinaria de protección fue admitida a trámite, se verifica que no se agotó el recurso de casación dentro del término previsto por la Ley de Casación. De modo que, ante la negligencia atribuible exclusivamente al accionante, esta Corte no puede pronunciarse sin que se haya cumplido previamente con el requisito de agotar todos los medios impugnatorios previstos en el ordenamiento jurídico. Por lo que, en aplicación de la excepción a la preclusión contenida en la sentencia N°. 1944-12-EP/19, el Pleno de esta Corte Constitucional se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

4. Así, en la sentencia No. 740-17-EP/21 se concluye que el accionante no agotó el recurso de casación al haberlo interpuesto de forma extemporánea. Sin embargo, según la demanda y conforme se reconoce en la propia sentencia de mayoría, el accionante impugnó el auto por el que la Corte Nacional de Justicia rechazó su recurso de hecho y, por ende, el de casación.

5. Contra la decisión judicial impugnada la legislación procesal aplicable al caso (principalmente, la Ley de Casación y el Código de Procedimiento Civil) no contemplaba recurso alguno. Por lo tanto, no existía recurso que agotar respecto del auto de rechazo del recurso de hecho y de inadmisión del recurso de casación, materia de esta acción extraordinaria de protección. Distinto habría sido si la decisión judicial impugnada era la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario ya que, bajo ese supuesto, se podría examinar si se agotaron los recursos que sí preveía el ordenamiento jurídico.

6. En nuestra opinión, la acción debió ser rechazada por falta de objeto puesto que, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la acción extraordinaria de protección procede en contra de *“sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”*¹.

7. Toda vez que la decisión judicial impugnada en la presente acción extraordinaria de protección es el auto de 24 de febrero de 2017, mediante el cual se rechazó el recurso de hecho y se inadmitió el recurso de casación por extemporáneo, es preciso considerar que

*[...] cuando los recursos previstos en el ordenamiento jurídico no se usan en el término establecido, se imposibilita a las autoridades judiciales la protección efectiva de los derechos, deviniendo los recursos en inadecuados e ineficaces para su protección, no porque en sí mismos lo sean, sino como consecuencia del mal uso que las partes procesales les dan*².

8. En el presente caso, cuando se presentó el recurso de casación la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario se encontraba ejecutoriada³, pues, de conformidad con lo establecido por los órganos judiciales correspondientes⁴, el recurso de casación fue interpuesto de manera extemporánea. Por lo mismo, el proceso judicial en cuestión concluyó con la ejecutoria de la sentencia del Tribunal Distrital de lo

¹ La Corte Constitucional, en su sentencia No. 154-12-EP/19, ha entendido al auto definitivo como aquel que pone fin al proceso, es decir, aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso. En la misma sentencia, la Corte consideró que excepcionalmente se puede tratar como un auto definitivo al que no pone fin al proceso, siempre que este auto pueda causar un gravamen irreparable, entendiendo por tal gravamen a la vulneración de derechos constitucionales que no pueda ser reparada procesalmente de otra forma.

² Corte Constitucional del Ecuador. Auto de inadmisión en el caso No. 2540-18-EP, de 15 de mayo de 2019.

³ Conforme consta en el párrafo 2 de la sentencia de mayoría, el 24 de enero de 2017 la Secretaría del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil sentó razón de que la sentencia de 13 de enero de 2017 se encontraba ejecutoriada, por no haberse interpuesto recurso alguno.

⁴ En los autos de 31 de enero de 2017, del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, y de 24 de febrero de 2017, de una conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, se indicó que el recurso de casación fue presentado de manera extemporánea.

Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil. De ahí que esta acción se planteó en contra de una decisión relativa a recursos inoficiosos y que, por lo tanto, no puso fin al proceso⁵. Por la misma razón, el auto impugnado no podía generar un gravamen irreparable a los derechos fundamentales del accionante pues, si el proceso había concluido, los recursos inoficiosos no podrían afectar la situación jurídica de las partes. Siendo así, el auto impugnado en esta acción no tiene el carácter de definitivo ni podía ser tratado como tal y no es susceptible de ser cuestionado mediante una acción extraordinaria de protección.

9. Por las razones expuestas, coincidimos con la decisión de rechazar la acción extraordinaria de protección, no obstante, de manera respetuosa, nos apartamos del análisis según el cual Corte Constitucional en la sentencia No. 740-17-EP/21 determina que en el caso objeto de análisis existió falta de agotamiento de recursos.

**ALI VICENTE
LOZADA
PRADO**

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Fecha: 2021.08.20
15:11:29 -05'00'

Alí Lozada Prado

JUEZ CONSTITUCIONAL

**DANIELA
SALAZAR
MARIN**

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Date: 2021.08.20
11:33:39 -05'00'

Daniela Salazar Marín

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, en la causa 740-17-EP, fue presentado en Secretaría General, el 12 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 15:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI**

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 614-15-EP/20, de 19 de mayo de 2021, párr. 20. Corte Constitucional del Ecuador. Autos de inadmisión No. 592-19-EP de 16 de agosto de 2019 y No. 1535-19-EP de 5 de septiembre de 2019.



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

CASO Nro. 0740-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el día viernes veinte de agosto de dos mil veintiuno fue suscrito el texto de la sentencia por el presidente de la Corte Constitucional, Hernán Salgado Pesantes y el voto concurrente de los jueces Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y, el día lunes veintitrés de agosto de dos mil veintiuno por la Secretaria General, Aída García Berni, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.-.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1574-17-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 1574-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia se analiza si un auto dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia que inadmitió el recurso de casación interpuesto por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Una vez analizadas las alegaciones de la entidad accionante, se resuelve desestimar la acción.

I. Antecedentes

1. El señor Livio Burbi, en calidad de apoderado y representante legal de AGIP OIL ECUADOR B.V., presentó una demanda de impugnación en contra de la Resolución No. GADE-DAJERE-014-2007, expedida el 09 de marzo de 2007, mediante la cual el gerente distrital de aduanas de Esmeraldas negó el reclamo de pago indebido propuesta por la compañía actora a una reliquidación de tributos de la declaración aduanera única No. 11725571. El actor fijó la cuantía de su demanda en USD \$22.470,93¹.

2. Dentro del proceso signado con el No. 17504-2007-24813, el Tribunal de lo Contencioso Tributario, con sede en Quito, en sentencia de mayoría de 31 de octubre de 2016 aceptó la demanda; en consecuencia, dejó sin efecto la resolución impugnada y dispuso que la entidad demandada que proceda con la devolución del valor indebidamente pagado a la Corporación Aduanera Ecuatoriana, actualmente Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, más los intereses que correspondan². El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador interpuso recurso de casación en contra de la sentencia dictada dentro del proceso.

3. El doctor Darío Velástegui Enríquez, en calidad de conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia con auto de 09 de junio de 2017 inadmitió el recurso de casación interpuesto. El 23 de junio de 2017 el ingeniero Nelson Eduardo Yépez Franco, quien compareció en calidad de director distrital de

¹ En su demanda, el actor sostuvo que su derecho a la devolución de lo indebidamente pagado, en su condición de contratista del Estado ecuatoriano para la exploración y explotación de hidrocarburos, se fundamenta en los artículos 87 de la Ley de Hidrocarburos y 27 de la Ley Orgánica de Aduanas, pues las importaciones de tuberías estarían exentas de impuestos arancelarios.

² El Tribunal consideró que “(...) del mérito procesal se deduce, que la compañía actora realizó el pago indebido de la reliquidación de tributos efectuada por la CAE por la suma de US\$ 22.470,93, los mismos que se encontraban exentos por disposición expresa del Art. 27 de la Ley Orgánica de Aduanas, en concordancia con el Art. 87 de la Ley de Hidrocarburos”.

Esmeraldas del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en adelante la entidad accionante, presentó acción extraordinaria de protección en contra de esta decisión.

4. Con auto de 01 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, dispuso a la entidad accionante que aclare y complete su demanda, identificando con precisión los derechos constitucionales vulnerados y el momento en que se alegó la vulneración ante la autoridad judicial que conoció la causa de origen; posteriormente, con auto de 08 de enero de 2018 se admitió a trámite la acción planteada N° 1574-17-EP, correspondiéndole su sustanciación a la ex jueza constitucional Marien Segura Reascos.

5. El 05 de febrero de 2019, los actuales jueces de la Corte Constitucional, se posesionaron en sus cargos. El Pleno del Organismo, en sesión de 12 de noviembre de 2019, sorteó el caso a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien en providencia de 8 de julio de 2021, avocó conocimiento del caso, requirió al conjuer nacional que remita un informe motivado; y, dispuso su notificación a las partes procesales.

6. En el expediente consta el oficio de 12 de julio de 2021, remitido por el doctor Gustavo Durango Vela, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

II. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), se establece la competencia de la Corte Constitucional, para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

III. Alegaciones de las Partes

3.1. De la Entidad Accionante

8. La entidad accionante identifica como decisión impugnada al auto de 09 de junio de 2017 con el cual la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió su recurso de casación, y como presuntos derechos constitucionales vulnerados a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación, previstos en los artículos 82 y 76, numeral 7, literal l) de la Constitución, respectivamente.

9. La entidad accionante sostiene que la decisión impugnada no se encuentra debidamente motivada; además, al amparo de lo previsto en el artículo 75 de la Constitución menciona que la Administración Aduanera ha quedado en total indefensión pues el auto de inadmisión del recurso de casación es demasiado general y

no analiza los fundamentos en que se apoya la sentencia dictada dentro del proceso; agrega que tampoco determina las normas jurídicas, habiendo incongruencia en los argumentos expuestos.

10. Adicionalmente, cita fragmentos de la sentencia de mayoría del Tribunal Distrital y expone varios argumentos relativos a que no se evidencia que las pruebas presentadas por los actores han sido objeto de análisis, que la Sala ha incurrido en errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de prueba, y que no se han tomado en cuenta las consideraciones expuestas en el voto salvado emitido respecto de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital.

11. En su petición, solicita que en sentencia se reconozca que hubo vulneración de derechos y garantías constitucionales por falta de motivación del auto de inadmisión del recurso de casación.

3.2. Posición de la Autoridad Jurisdiccional Accionada

12. En el expediente constitucional consta el oficio remitido por el doctor Gustavo Durango Vela, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, quien indica que el conjuer que emitió el auto impugnado, actualmente no forma parte de la Corte Nacional de Justicia; señala además que el conjuer actuante “(...) *ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria*”.

3.3. Tercero con Interés

13. Sol Adelina Castiglia González, en calidad de Apoderada General de AGIP OIL ECUADOR B.V. en su escrito de 04 de agosto de 2017 expuso varios argumentos respecto de la acción extraordinaria de protección presentada por la entidad accionante. En concreto, menciona que la entidad accionante sustenta sus alegaciones en su inconformidad con la decisión impugnada y que no expone argumentos claros sobre la supuesta vulneración de sus derechos constitucionales; finalmente, señala que no es competencia de la Corte Constitucional pronunciarse sobre cuestiones de fondo que fueron tratadas por la justicia ordinaria.

IV. Análisis del Caso

14. Como se mencionó en el párrafo 8 *ut supra*, la entidad accionante identificó como presuntos derechos vulnerados a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación; sin embargo, de la revisión de la demanda y del escrito con el cual se

atendió la solicitud de ampliación y aclaración requerida por este organismo, se observa que no expone ningún argumento sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, ya que únicamente se limita a mencionarlo y a citar su contenido, por lo cual ni aun efectuando un esfuerzo razonable en los términos de la sentencia 1967-14-EP/20³, puede determinar si cabe establecer una violación a este derecho.

15. En cuanto a los argumentos vertidos respecto de la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, se formula el siguiente problema jurídico para abordar el análisis constitucional del caso: ¿el auto de inadmisión del recurso de casación, dictado el 09 de junio de 2017 por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación conforme a lo previsto en artículo 76, número 7, literal l) de la Constitución de la República del Ecuador?

16. La Constitución de la República en su artículo 76, numeral 7), letra l) establece como una garantía del derecho al debido proceso que: *“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. 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”*; esta garantía consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual, los jueces establecen la interpretación y alcance de disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución⁴. Por tanto, al analizar si una decisión se encuentra motivada, le corresponde a este organismo, establecer si la misma cumple, entre otros elementos, con enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamenta y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho⁵; de esta manera, no se exigen altos estándares de argumentación jurídica, sino el cumplimiento mínimo de los mencionados parámetros, de tal forma que el justiciable pueda conocer las razones por las que la autoridad jurisdiccional ha llegado a determinada conclusión.

17. Ahora bien, en el auto impugnado se observa que el conjuer establece que la Ley de Casación es la norma vigente a la iniciación del proceso hasta la ejecución de la sentencia; determina su competencia para conocer y pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso interpuesto y por ende para examinar si el recurso ha sido debidamente concedido⁶; menciona que el recurso procede contra la sentencia recurrida al tratarse de

³ En la Sentencia No.1967-14-EP/20, esta Corte Constitucional estableció que: *“(...) una vez que una demanda de acción extraordinaria de protección ya ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. En consecuencia, la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”*.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2004-13-EP/19, párrafo 35.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1184-12-EP/19, párrafo 19.

⁶ Establece su competencia de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 184 numeral 1 de la Constitución, número 2 del artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial; artículo 1 e inciso tercero del artículo 8 de la Ley de Casación y Resoluciones del Pleno del Consejo de la Judicatura Nos. 042-2015, 060-2015 y la Resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia No. 06-2015.

un proceso de conocimiento y al tener el carácter de definitiva; que el recurso ha sido presentado por quien ha recibido agravio con la sentencia, y dentro del término previsto en el artículo 5 de la Ley de Casación, por lo que se lo interpuso oportunamente.

18. En los apartados sexto y séptimo, el conjuerz enuncia las normas que el recurrente estima infringidas⁷ y las causales invocadas, esto es, causales primera, tercera y cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación, mencionando que respecto de cada una de ellas, el recurrente no ha determinado los vicios por los cuales acusa cada causal.

19. En el apartado octavo consta el análisis de la fundamentación del recurso; así, primeramente, el conjuerz menciona los elementos que se deben considerar para viabilizar cada causal⁸, señala que el recurso de casación es una verdadera demanda contra la sentencia y que el vicio debe ser expuesto de manera que sea comprendido por la Sala de Casación sin necesidad de recurrir a ninguna pieza procesal que no sea la sentencia, siendo obligación del recurrente demostrar el error de derecho en el que habría incurrido el Tribunal de instancia.

20. Luego de ello, menciona que: *“(...) se puede advertir la falta de prolijidad del recurrente al interponer el recurso de casación, sin considerar que este recurso es extremadamente formal y de alta técnica jurídica, además, no fundamenta cada uno de los casos propuestos, por cuanto no existe un criterio diferenciador que permita a la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia evidenciar qué vicio corresponde a cada caso esto es, a las causales primera, tercera y cuarta del art. 3 de la Ley de Casación, por tanto se puede apreciar que la fundamentación del recurso interpuesto no es desarrollada de manera adecuada (...) no basta con señalar los cargos y las normas, sino que estas deben ser desarrolladas y*

⁷ “Las normas de derecho que el recurrente estima infringidas son: Falta de aplicación de normas procesales art. 149 literal c), 150 y 151 del Reglamento a la Ley Orgánica de Aduana vigente a la fecha que se realizaron las importaciones”.

⁸ “Causal primera

a.- Especificar el modo de infracción;

b.- Individualizar la “norma de derecho o los precedentes jurisprudenciales obligatorios” infringidos;

c.- Fundamentar el cargo en relación al modo de infracción; y,

d.- Explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia.

Causal Tercera

a.- Identificar el medio de prueba sobre el cual recae la infracción del precepto de valoración probatoria.

b.- Identificar el precepto de valoración probatorio que se estima infringido.

c.- Demostrar, con razonamientos de lógica jurídica completos, concretos y exactos, en qué consiste la trasgresión de la norma o normas de valoración de la prueba.

d.- Identificar la norma de derecho que ha sido indirectamente infringida en la parte resolutive de la sentencia, por la trasgresión de los preceptos jurídicos que rigen la valoración de la prueba.

Causal Cuarta

a.- El señalamiento de los puntos que configuran el objeto del litigio, refiriéndose a las pretensiones de la demanda o reconvención, a las excepciones y a las conclusiones del fallo;

b.- La concreción del punto o puntos que se han resuelto sin ser parte del litigio (extra petita), o de la cuestión o cuestiones que se han resuelto en demasía o más allá de lo pedido (ultra petita), o la especificación de los aspectos que no se han resuelto habiendo sido parte del litigio (citra petita); y,

c.- La determinación de la norma o normas jurídicas infringidas con los antes referidos vicios.

fundamentadas una a una por el cargo que se propone cumpliendo cada elemento que conlleva su alegación (...)”.

21. El conjuetz agrega que “(...) el recurrente luego de transcribir las normas señaladas como infringidas, realiza un análisis de forma general a modo de alegato, puesto que, de la revisión del cargo propuesto se evidencia que no fundamenta la infracción de estas normas de manera correcta, realizando constantemente relatos de inconformidad con la sentencia expedida por el Tribunal A quo y no se advierten fundamentos que contengan los elementos necesarios para establecer de manera clara como el juzgador erro al momento de expedir su fallo, para dejar evidenciada la falencia dentro del mismo (sic)”.

22. Por lo expuesto, el conjuetz concluyó que las causales no proceden y declaró como inadmisibile el recurso interpuesto, al amparo de lo previsto en los artículos 201, número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial e inciso tercero del artículo 8 de la Ley de Casación, al considerar que el recurso no contenía la fundamentación idónea que permita su análisis por la Sala de Casación.

23. Como se observa, el auto impugnado enuncia las normas aplicables a la fase de admisibilidad del recurso de casación y explica la pertinencia de su aplicación al recurso de casación presentado; se pronuncia sobre las causales invocadas por el recurrente – primera, tercera y cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación- y expone las razones por las que el recurso no es admisible de acuerdo con lo previsto en esta ley⁹, explicando de qué forma el recurrente no cumple con los requisitos formales; así, mencionó que el recurrente no fundamentó cada uno de los casos propuestos, para lo cual previamente detalló los elementos que el casacionista debe observar para viabilizar cada una de las causales que alegó; de esta forma, se colige que el auto impugnado cumple con el estándar mínimo de motivación, de acuerdo a lo previsto en el artículo 76, numeral 7), letra l) de la Constitución.

24. Como lo ha sostenido de forma reiterada este organismo, el recurso de casación es un medio de impugnación de carácter extraordinario, público y de estricto derecho; está revestido de condicionamientos formales que resultan sustanciales para su presentación, tramitación y resolución; por lo que, para la procedencia de un recurso de esta naturaleza, se debe cumplir con los requisitos prescritos en la ley y las formalidades que exige la jurisprudencia para la fundamentación de las causales establecidas en la Ley de

⁹ Ley de Casación, artículo 8: “(...) Recibido el proceso y en el término de quince días, la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido de conformidad con lo que dispone el artículo 7, y en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; si lo admite a trámite, procederá conforme lo previsto en el artículo 13; si lo rechaza devolverá el proceso al inferior”.

Ley de Casación, artículo 7: “Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias: 1ra.- Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2; 2da.- Si se ha interpuesto en tiempo; y, 3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior. El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso”.

Casación. En este contexto, el conjuetz está limitado a pronunciarse exclusivamente respecto de los cargos elevados por el recurrente, estando impedido de revisar otras cuestiones o subsanar la inadecuada interposición del recurso¹⁰; de ahí que, al conjuetz nacional durante la fase de admisibilidad le corresponde revisar el cumplimiento de requisitos formales del recurso, mas no analizar los fundamentos de la sentencia como lo sostiene la entidad accionante.

25. Finalmente, la entidad accionante menciona que no se observa un análisis de las pruebas presentadas por los actores en la sentencia emitida por el Tribunal de instancia, que se habría incurrido en errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de prueba y que tampoco se han tomado en cuenta las consideraciones del voto salvado emitido respecto de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital; argumentaciones que escapan del control que debe realizar este organismo a través de la acción planteada, pues ésta no constituye una nueva instancia de revisión de las decisiones tomadas por los jueces inferiores; y, el control que debe realizar se restringe a la vulneración de derechos constitucionales en la emisión de la decisión judicial impugnada -auto de inadmisión del recurso de casación conforme se precisó en el párrafo 8 *ut supra*- y a las vulneraciones ocurridas en la tramitación del proceso, por lo que está limitada de pronunciarse sobre el mérito del proceso original, toda vez que esta labor se encuentra reservada a la justicia ordinaria; además, tampoco el proceso es originario de una garantía jurisdiccional, en cuyo caso por excepción se podría habilitar el control de méritos¹¹.

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 la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.20
10:27:58 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia 1629-14-EP/19, párrafos 25 y 26.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia 176-14-EP/19, párrafos 52 y 55.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales 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; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1574-17-EP



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

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinte de agosto 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



Dictamen No. 3-21-CP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 3-21-CP

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

DICTAMEN

Tema: En el presente dictamen se analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular cuyo cuestionario contiene 5 preguntas. La Corte resuelve negar y archivar la solicitud, en tanto a través de las preguntas 1, 4 y 5 se pretende modificar la Constitución, mientras que las preguntas 2, relacionada con la tipificación del ecocidio como delito penal, y 3, relacionada con la eliminación de sueldos vitalicios a ex Presidentes y ex Vicepresidentes de la República, incumplen requisitos legales.

I. Antecedentes

1. El 16 de junio de 2021, Yaku Sacha Pérez Guartambel, Luz Benigna Namicela Contento, Samuel Isaías Gualán Gualán, Freddy Vicente Motoche González, Néstor Chávez Muyulema, Mauricio Freddy Díaz Sánchez, Pía Sabando Arteaga, Carlos Tagua, Celesta Rodríguez Villalba y Gustavo Tenesaca Yantalema presentaron ante la Corte Constitucional un pedido de dictamen de constitucionalidad de una consulta popular.

2. El sistema de sorteos automatizado de la Corte Constitucional determinó que el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez sea quien sustancie la presente causa, quien avocó conocimiento de la misma el 04 de agosto de 2021.¹

II. Legitimación activa

3. El artículo 104 de la Constitución de la República determina que la convocatoria a consulta popular puede ser solicitada por “la ciudadanía”. A esto se añade que, en el dictamen N.º 1-19-CP/19 de 16 de abril de 2019, la Corte cambió el precedente contenido en el dictamen N.º 001-13-DCP-CC y estableció:

...Ante un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas.

¹ Este acto procesal determinó el inicio del término para emitir el dictamen de constitucionalidad previsto en el párrafo final del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

4. Por lo dicho, cualquier ciudadano está legitimado para presentar una solicitud de dictamen de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular, sin que, para obtener este pronunciamiento previo de la Corte, sea necesario acompañar las firmas de respaldo a su iniciativa.

III. Competencia

5. Los artículos 104 (inciso final) y 438.2 de la Constitución y 75.3.e de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), otorgan a la Corte Constitucional competencia para emitir dictamen de constitucionalidad en el presente caso.

IV. Propuesta de la consulta popular

6. La solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de consulta popular consta de las siguientes cinco preguntas y sus respectivos considerandos y anexos:

...1.- ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas en zonas donde hay fuentes de agua, áreas de bosque y vegetación protectora, páramos, humedales y ecosistemas frágiles, de conformidad con lo establecido en el Anexo 1? Sí () No ()

(...)

2.- Está usted de acuerdo que toda contaminación masiva de fuentes naturales como el agua, el aire, la tierra y la grave destrucción de flora y fauna, así como cualquier acción capaz de producir un desastre ecológico irreparable o destruir un ecosistema sea considerado como Ecocidio y tipificado en el COIP como delito penal, debiendo la Asamblea Nacional regular en un plazo de improrrogable de 120 días? Sí () No ()

(...)

3.- Está usted de acuerdo que se eliminen sin excepción, los sueldos vitalicios para todas las y los ex Presidentes y ex Vicepresidentes Constitucionales de la República del Ecuador? Sí () No ()

(...)

4.- ¿Está, usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República, para reducir el número de asambleístas, de conformidad con lo establecido en el Anexo 4? Sí () No ()

(...)

5.- ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República, para que el Estado garantice el libre ingreso a las instituciones públicas (sic) de educación superior, de conformidad con lo establecido en el Anexo 5? Sí () No ()

V. Análisis Constitucional

5.1 Consideraciones sobre las preguntas 1, 4 y 5

7. En el dictamen No. 4-19-CP/19, la Corte estableció que “*existen límites a lo que se puede consultar. Tales límites pueden estar contenidos en el propio texto constitucional o en otras fuentes que se integran a la Constitución a través del bloque de constitucionalidad*”. Uno de estos límites es precisamente la modificación de la Constitución, la cual solo puede tramitarse a través de mecanismos específicos establecidos en los artículos 441, 442 y 444 de la Carta Fundamental.

8. Como ya ha anotado previamente este Organismo, “*la consulta popular (...) regulada por el artículo 104 de la Constitución, no es uno de los mecanismos previstos para la reforma constitucional. A través del procedimiento de consulta popular ordinaria no es posible efectuar cambio constitucional alguno*”.² Además, en el dictamen No. 9-19-CP/19, la Corte también sostuvo que el cambio constitucional es uno de los límites materiales que la consulta popular establecida en el artículo 104 de la Constitución no puede transgredir.

9. En la solicitud bajo análisis, las preguntas 1, 4 y 5 pretenden enmendar la Constitución a efectos de: (i) prohibir sin excepción la minería metálica en todas sus etapas en zonas donde hay fuentes de agua, áreas de bosque y vegetación protectora, páramos, humedales y ecosistemas frágiles, (ii) reducir el número de asambleístas y (iii) establecer la obligación estatal de garantizar el libre acceso a las instituciones de educación superior.

10. Estas propuestas de modificación constitucional vía consulta popular son manifiestamente improcedentes, porque los solicitantes recurren a una vía impropia de modificación constitucional.

11. En síntesis, las preguntas 1, 4 y 5 del petitorio, al pretender modificar el texto constitucional a través de la consulta popular establecida en el artículo 104 de la Carta Fundamental, son improcedentes. Sin perjuicio de lo señalado, la Corte deja a salvo la posibilidad de que los solicitantes requieran el dictamen de vía de modificación de constitucional correspondiente cumpliendo con lo establecido en la normativa pertinente.

² Dictamen No. 4-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019, párr. En el mismo dictamen, la Corte indicó que “*la propuesta de consulta popular y los mecanismos de reforma constitucional no pueden considerarse equiparables. De hecho, ante un pedido de modificación constitucional, la actuación de la Corte Constitucional se efectúa de manera distinta en tres momentos concretos: (1) la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional; (2) el control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional; y, (3) el control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada. Mientras que, ante una propuesta de convocatoria consulta popular, la Corte Constitucional no requiere realizar una determinación de la vía sino que procede de manera automática a emitir un dictamen previo y vinculante respecto del contenido de la convocatoria a consulta popular*”.

Consideraciones sobre las preguntas 2 y 3

12. De acuerdo con los artículos 104 de la Constitución y 127 de la LOGJCC, la Corte debe realizar control automático de las convocatorias a consulta popular. Este control está orientado a “*garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento*”.

13. El control de consultas populares previsto en el artículo 127 de la LOGJCC se remite a su vez a los artículos 103, 104 y 105 de la misma Ley. De tal manera, a este Organismo le corresponde analizar, entre otros parámetros: “*1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria (...) y, 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad*”.

14. Para garantizar la plena libertad del elector y el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad, la Corte examina que los considerandos y preguntas cumplan con los parámetros establecidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC.

15. El control de constitucionalidad que se efectúa sobre los considerandos, en virtud del artículo 104 de la LOGJCC, implica que aquellos: (1) no induzcan a la respuesta al elector, (2) que exista concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (3) el empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, además sencillo y comprensible para el elector; (4) la relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta; y, (5) finalmente, que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.

16. Las preguntas, en cambio, deben cumplir con los parámetros contemplados en el artículo 105 de la LOGJCC: (1) La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos, (2) La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque, (3) que la propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, (4) la propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.

17. En caso de superar este control, la Corte realiza el control material de las preguntas para que las mismas no incurran en violaciones ni prohibiciones constitucionales, no modifiquen el texto de la Constitución y no restrinjan derechos o garantías constitucionales.³

³ Dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019.

18. Pregunta 2: *¿Está usted de acuerdo que toda contaminación masiva de fuentes naturales como el agua, el aire, la tierra y la grave destrucción de flora y fauna, así como cualquier acción capaz de producir un desastre ecológico irreparable o destruir un ecosistema sea considerado como Ecocidio y tipificado en el COIP como delito penal, debiendo la Asamblea Nacional regular en un plazo de improrrogable de 120 días?*

Control de los considerandos

19. La Corte ya ha manifestado que los considerandos deben entenderse como “*textos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan la consulta, mismos que tienen como función principal la de generar o brindar un contexto a la pregunta o preguntas que serán sometidas a consideración del elector*”.⁴ Asimismo, los considerandos deben contener “*elementos y evidencias que sustenten la necesidad de efectuar la consulta, descripción de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado, así como cifras oficiales y demás información que permita comprender el motivo que impulsa a la consulta, el fin que se persigue y la delimitación de los efectos y repercusiones producto de la consulta, información que permitirá generar en el elector una transparencia conceptual materializando la libertad electoral*”.⁵

20. En la pregunta 2, los peticionarios identifican 6 considerandos. El primer considerando establece que el Ecuador se ha colocado en la vanguardia del mundo al haber reconocido a la naturaleza como sujeto de derechos y transcribe el artículo 71 de la Constitución. El segundo considerando transcribe los derechos de la naturaleza establecidos tanto en el artículo 71 como en el artículo 72 de la Constitución. El tercer considerando señala que la extracción de recursos naturales deben respetar los derechos que la Constitución garantiza a las personas, a la madre naturaleza; en concordancia con lo señalado en los artículos 276 numerales 2 y 4 de la Constitución.

21. El cuarto considerando sostiene que para hacer efectivo el *sumak kawsay* y perfilar “*una cosmovisión integral, sustentable, que conserve la biodiversidad, la capacidad de regeneración natural de ecosistemas, prevenir los impactos ambientales negativos, garantizar la preservación, recuperación y manejo integral de las cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico se hace necesario e imprescindible un pronunciamiento del pueblo del Ecuador a través de una Consulta Popular que legitime en cualquier sentido una actividad económica*”. El quinto considerando manifiesta que el Ecuador “*sentó las bases del ecocidio con la inclusión de los Derechos de la Naturaleza en su Constitución desde 2008*” y agrega que el agua “*constituye un patrimonio inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida*”. El sexto considerando establece que, de acuerdo con el artículo 12 de la Constitución, “*el Estado tiene la obligación de (sic) garantizar sin discriminación el efectivo disfrute de derechos como la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua*”.

22. De la revisión específica de los considerandos, esta Corte considera que los mismos no incluyen un contexto que le permita al elector comprender y reflexionar sobre el significado y alcance de la tipificación del ecocidio. Ello es sustancial para comprender la pregunta propuesta. La omisión de los peticionarios hace que los considerandos, tal y

⁴ Dictamen No. 6-20-CP/20 de 18 de septiembre de 2020.

⁵ *Ibíd.*

como están presentados, no cumplan con el parámetro establecido en el artículo 104.2 de la LOGJCC, pues no son plenamente concordantes con la pregunta.

23. Si bien los peticionarios incluyen diversos acápites previos a los considerandos, en los que exponen temas como “*El Ecocidio y sus orígenes*”, la “*Evolución de normas jurídicas sobre el ecocidio*”, el ecocidio como un “*Un imperativo moral y político*” y la “*Filosofía del Derecho en tiempos de extinción masiva: justicia entre especies*”, la Corte recuerda que, como ya ha señalado en ocasiones anteriores, la exposición de motivos no forma parte de los considerandos.⁶

Control de la pregunta

24. La pregunta 2 se plantea en forma de plebiscito y pretende consultar a la ciudadanía sobre la tipificación del ecocidio como delito penal y su inclusión en el Código Orgánico Integral Penal. Para tal efecto, los peticionarios proponen que la Asamblea Nacional regule dicha figura en un plazo de 120 días.

25. En lo formal, este Organismo considera que la pregunta cumple con los parámetros del artículo 105 de la LOGJCC. Aunque la misma incluye dos cuestiones, es decir, la tipificación del ecocidio en el Código Orgánico Integral Penal y su regulación por parte de la Asamblea Nacional, es claro que ambas están interrelacionadas y son interdependientes. Por ello, la pregunta cumple con el parámetro establecido en el artículo 105.1 de la LOGJCC. La Corte tampoco advierte que la pregunta conlleve una aprobación de varios temas en bloque o que esté encaminada a establecer beneficios puntuales. Asimismo, la aprobación de la pregunta implicaría una modificación en el ordenamiento jurídico.

26. Si bien la pregunta 2 supera el control formal, se ha incumplido los requisitos formales previstos para los considerandos. Ello es un motivo suficiente para que este Organismo se abstenga de realizar el control material de la pregunta, como ha ocurrido en ocasiones anteriores.⁷

Pregunta 3: *¿Está usted de acuerdo que se eliminen sin excepción, los sueldos vitalicios para todas las y los ex Presidentes y ex Vicepresidentes Constitucionales de la República del Ecuador?*

Control de los considerandos

27. La tercera pregunta del petitorio trata sobre la eliminación de sueldos vitalicios a todas las y los ex presidentes y ex vicepresidentes constitucionales. En esta pregunta, los proponentes identifican tres considerandos. El primer considerando es una transcripción del artículo 95 de la Constitución. El segundo considerando establece: “*que, con los antecedentes, exposición de motivos y considerandos expuestos, se evidencia que el bloque de*

⁶ Dictamen No. 15-19-CP/19 de 18 de diciembre de 2019.

⁷ Dictámenes No. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019, 6-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019 y 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020.

derechos contenidos en la Constitución vuelve imperativo un pronunciamiento popular (...) para que el pueblo ecuatoriano, soberanamente en uso de su derecho a la democracia directa, se pronuncie sobre la viabilidad o no de la pregunta a formularse”. Finalmente, el tercer considerando señala: “la seguridad jurídica (...) exige (...) la posibilidad real y concreta de ejercer libre y plenamente derechos legales de participación (...) a consultar y ser consultados, previstos en el bloque de constitucional; y a la vez, el sometimiento de todos, ciudadanos, colectivos, autoridades y personas jurídicas a los efectos vinculantes de esa participación”.

28. En el petitorio bajo análisis, los considerandos expuestos se limitan a transcribir un artículo de la Constitución, señalar que es imperativo el pronunciamiento popular, que la Constitución garantiza el derecho a ser consultados y que el pronunciamiento devenido de dicha consulta es vinculante.

29. La Corte considera que estos tres considerandos no guardan una concordancia plena con la pregunta, como ordena el artículo 104.2 de la LOGJCC. De hecho, ninguno de los considerandos introduce información que ayude a comprender las finalidades del asunto que se pretende cuestionar, relacionado con la eliminación de pensiones vitalicias de ex presidentes y vicepresidentes de la República. Los considerados tampoco brindan contexto alguno que permita al elector comprender, reflexionar, formarse un criterio razonablemente objetivo y expresar de manera libre su opinión sobre lo que se le pregunta, es decir, sobre la eliminación de salarios vitalicios a ex mandatarios.

30. Si bien los peticionarios incluyen información relativa a los salarios vitalicios en párrafos de las páginas 18 y 19, previos al desarrollo de los considerandos, la Corte recuerda que dicha información debe ser incorporada a los considerandos a efectos de que este Organismo ejerza el control constitucional pertinente.

31. Además, vale señalar que, al establecer que “*la Constitución vuelve imperativo un pronunciamiento popular*”, el considerando segundo no se formula en un lenguaje valorativamente neutro, como dispone el artículo 104.3 de la LOGJCC. Por el contrario, la frase “*vuelve imperativo*” denota una orden de carácter mandatoria para el elector.

32. Los considerandos de la Pregunta 3, por las razones expuestas, incumplen con los parámetros establecidos en los artículos 104.2 y 104.3 de la LOGJCC.

Control de la pregunta

33. Como se señaló, la pregunta 3 busca consultar a la ciudadanía sobre la eliminación de las pensiones vitalicias para todas las y los ex presidentes y vicepresidentes constitucionales de la República del Ecuador. Para este efecto, se propone modificar los artículos 135 y 136 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP).

34. En principio, la Corte considera que la pregunta, tal y como está planteada, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC. La misma: (i) consulta sobre un solo asunto, (ii) no supone la aprobación en bloque de varios temas, (iii) no

establece beneficios o excepciones exclusivos para un proyecto políticos⁸ y, (iv) su aplicación conlleva una modificación en el ordenamiento jurídico.

35. La Corte también estima que, en caso de ser aprobada en consulta popular, la aplicación de la misma no incurre en prohibiciones constitucionales, no limita derechos y garantías y mucho menos reforma el texto de la Constitución. Ello, esencialmente, porque la pensión vitalicia constituye un beneficio legal que de ninguna manera puede ser confundido con un derecho constitucional. También vale señalar que, a efectos de garantizar la seguridad jurídica, una eventual aplicación de la reforma legal propuesta no puede tener efectos retroactivos, sino solo hacia futuro a partir de su publicación en el Registro Oficial.

36. Si bien la pregunta 3 supera el control formal, se ha incumplido los requisitos formales previstos para los considerandos. Cabe aclarar que lo señalado en la presente decisión no afecta la posibilidad que tienen los peticionarios de subsanar, en futuras solicitudes, los defectos detectados en este dictamen.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve:

1. Negar y archivar la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta a consulta popular presentada por los y las ciudadanas Yaku Sacha Pérez Guartambel, Luz Benigna Namicela Contento, Samuel Isaías Gualán Gualán, Freddy Vicente Motoche González, Néstor Chávez Muyulema, Mauricio Freddy Díaz Sánchez, Pía Sabando Arteaga, Carlos Tagua, Celesta Rodríguez Villalba y Gustavo Tenesaca Yantalema.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.20
11:23:00 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁸ De hecho, la pregunta incluye la frase “sin excepción”.

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales 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; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 3-21-CP



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

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día viernes veinte de agosto 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. 1542-16-EP/21****Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 1542-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: Esta sentencia analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto expedido el 04 de enero de 2016, que aceptó la aplicación del principio de favorabilidad y la extinción de la acción penal. Así también se analiza el auto de 07 de julio de 2016 que desechó el recurso de hecho en un juicio penal por prevaricato. La Corte Constitucional encuentra que el auto de 04 de enero de 2016 no vulnera la garantía de la motivación ni el derecho a la seguridad jurídica, mientras que el auto de 07 de julio de 2016, no es susceptible de acción extraordinaria de protección por falta de objeto.

I. Antecedentes Procesales

1. El 10 de octubre de 2012, Bertha Nelly Caicedo Hidalgo, madre del militar fallecido Christian Jácome Caicedo, presentó una denuncia por supuesto prevaricato en contra de María Esther Cahuana Velasteguí, quien ejercía funciones de fiscal el día 08 de septiembre de 2009, fecha en que falleció Christian Jácome.¹

2. El 23 de abril de 2014, se llevó a cabo ante el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, la audiencia de formulación de cargos en la que Fiscalía dio inicio a la instrucción fiscal por el presunto delito de prevaricato en contra de María Esther Cahuana Velasteguí. La causa fue signada con el No. 06251-2012-1290.

¹ Dentro de la causa penal por el delito de homicidio que motivó la denuncia por prevaricato, Fiscalía emitió un dictamen abstentivo, el cual fue ratificado por el fiscal superior, dando como resultado la declaratoria del sobreseimiento definitivo del proceso y procesado Oscar Omar Soria Pichuco. Esto fue confirmado por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo.

En contra de esta decisión, la señora Bertha Caicedo Hidalgo presentó una acción extraordinaria de protección. La Corte Constitucional, mediante sentencia No. 114-14-SEP-CC, caso No. 1852-11-EP declaró la vulneración al derecho a la verdad de las víctimas en el proceso penal y ordenó retrotraer el proceso hasta el momento de la sustanciación de los recursos de nulidad y apelación del auto de sobreseimiento definitivo del proceso y procesado, interpuestos por la accionante.

Luego de practicada nuevamente la audiencia de nulidad y apelación, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo emitió un sobreseimiento definitivo del procesado y provisional del proceso. Inconforme con esta decisión, la señora Bertha Caicedo Hidalgo propuso en contra de los Jueces de Sala de la Corte Provincial de Chimborazo, una acción de incumplimiento alegando que aquellos no habrían acatado la sentencia dictada por la Corte Constitucional No. 114-14-SEP-CC.

La Corte Constitucional mediante sentencia No. 034-17-SIS-CC, caso No. 0002-15-IS negó la acción planteada y determinó que la sentencia No. 114-14-SEP-CC no fue incumplida.

3. El 11 de mayo de 2015, luego de la audiencia preparatoria de juicio, el prenombrado juez dictó auto de llamamiento a juicio en contra de María Esther Cahuana Velasteguí, como presunta autora del delito de prevaricato tipificado y sancionado en el artículo 277, numeral 4 del Código Penal (en adelante CP).² De esta decisión, la acusada interpuso recurso de nulidad.³

4. El 25 de septiembre de 2015, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, rechazó el recurso de nulidad al no haberse configurado ninguno de los numerales establecidos en el artículo 330 del Código de Procedimiento Penal (en adelante CPP), ni al existir vulneración al derecho a la defensa y confirmó el auto de llamamiento a juicio emitido en contra de la recurrente. De esta decisión, la acusada solicitó ampliación y aclaración.⁴

5. El 08 de octubre de 2015, la referida Sala resolvió rechazar los recursos horizontales de aclaración y ampliación formulados. Respecto al principio de favorabilidad, la Sala sostuvo, *“En el presente caso no existe sanción o pena que se hubiese dictado en contra de la peticionaria, por ello no es menester referirse a dicho principio...”*.

6. El 10 de noviembre de 2015, previo sorteo del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Riobamba, la jueza ponente Jenny Ramos Navas, señaló día y hora para la realización de la audiencia de juzgamiento.⁵

7. El 14 de diciembre de 2015, María Esther Cahuana Velasteguí solicitó que de manera previa a la realización de la audiencia de juzgamiento prevista para el 16 de diciembre de 2015, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Riobamba resuelva acerca de la procedencia de la aplicación del principio de favorabilidad.⁶

²Art. 277, numeral 4 del CP: *“Son prevaricadores y serán reprimidos con uno a cinco años de prisión: ... 4o.- Los empleados públicos de cualquier clase que, ejerciendo alguna autoridad judicial, gubernativa o administrativa, por interés personal, afecto o desafecto a alguna persona o corporación, nieguen, rehúsen o retarden la administración de justicia, o la protección u otro remedio que legalmente se les pida o que la causa pública exija, siempre que estén obligados a ello; o que, requeridos o advertidos en forma legal, por alguna autoridad legítima o legítimo interesado, rehúsen o retarden prestar la cooperación o auxilio que dependan de sus facultades, para la administración de justicia, o cualquiera necesidad del servicio público”*.

³ La acusada, entre sus argumentos, sostuvo que en la audiencia preparatoria de juicio solicitó que el juzgador aplique el principio de favorabilidad, no obstante, aquel no se pronunció al respecto.

⁴ La acusada presentó recurso horizontal de aclaración y ampliación, entre otras razones, debido a que los juzgadores no se pronunciaron respecto a su petición de la aplicación del principio de favorabilidad.

⁵ La acusadora particular Bertha Caicedo Hidalgo, presentó un escrito recusando a la jueza Jenny Ramos Navas por incurrir en la causal 3 del Art. 264 CPP (estar ligado a las partes, al ofendido o a sus defensores por intereses económicos o de cualquier índole). El 23 de noviembre de 2015, mediante sentencia, el juzgador rechazó la demanda de recusación propuesta en contra de la jueza Jenny Monserrath Ramos Navas, por falta de prueba que demuestre que aquella se encontraba comprendida dentro de la causal demandada.

⁶ Al respecto, la acusada señaló que el tipo penal de prevaricato desde la emisión del Código Orgánico Integral Penal (COIP), solo puede ser realizado por quienes ejercen una función jurisdiccional, es decir por árbitros y jueces, más no aplica para fiscales que son funcionarios públicos que no ejercen jurisdicción. Por lo tanto, alegó que la conducta por la cual se le estaba procesando no estaba tipificada en el actual COIP

8. El 15 de diciembre de 2015, el referido Tribunal difirió la audiencia de juzgamiento para una próxima fecha según la disponibilidad de la agenda de ese Tribunal y de conformidad con los numerales 11 y 13 del art. 5, en concordancia con el art. 575 numeral 1 del Código Orgánico Integral Penal (en adelante COIP), fijó para el 22 de diciembre de 2015 la fecha de la audiencia para conocer y resolver sobre la petición de aplicación del principio de favorabilidad.
9. El 04 de enero de 2016, luego de realizada la audiencia de 22 de diciembre de 2015, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Riobamba, considerando que para la acusada quien ejercía como fiscal el día de los hechos, dejó de ser punible el delito tipificado en el art. 277.4 (prevaricato) del Código Penal, resolvió aceptar el pedido de aplicación del principio de favorabilidad solicitado y declarar la extinción de la acción penal a favor de la acusada María Esther Cahuana Velasteguí. De este auto, tanto la Fiscalía como Bertha Nelly Caicedo Hidalgo, en calidad de acusadora particular, presentaron los recursos de nulidad.
10. El 14 de enero de 2016, el Tribunal de Garantías Penales negó los recursos de nulidad planteados. Para tal efecto, el referido Tribunal señaló que el art. 332 del CPP no contemplaba al auto que acepta el principio de favorabilidad y la extinción de la acción penal, como susceptible de tal recurso. De esta decisión, tanto Fiscalía como Bertha Nelly Caicedo Hidalgo presentaron recurso de hecho.
11. El 07 de julio del 2016, mediante auto notificado el mismo día, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo desechó los recursos de hecho e impuso a los recurrentes una multa de tres salarios mínimos vitales generales.
12. Finalmente, el 28 de julio de 2016, la señora Bertha Nelly Caicedo Hidalgo presentó acción extraordinaria de protección, en contra del auto dictado por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Riobamba, el **04 de enero de 2016** y del auto dictado por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, el **07 de julio de 2016**. La causa fue remitida a la Corte Constitucional y se le asignó el No. 1542-16-EP.
13. Mediante auto de 30 de enero de 2017, la Sala de Admisión, conformada por las ex juezas constitucionales Pamela Martínez y Roxana Silva Chicaíza y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, presentada por la accionante.
14. La causa fue sorteada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 21 de junio de 2017, recayendo la sustanciación en la entonces jueza Tatiana Ordeñana Sierra. No obra del expediente constitucional alguna actuación tendiente a la prosecución de la causa.
15. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional y conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez Agustín Grijalva

Jiménez, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 21 de abril de 2021, y dispuso a los jueces accionados presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

16. Siendo el estado de la causa, corresponde emitir sentencia.

II. Competencia

17. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC).

III. Alegaciones de las partes

a. Fundamentos y pretensión de la accionante, señora Bertha Nelly Caicedo Hidalgo

18. En su demanda, la accionante alega la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, al debido proceso, a la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica contenidos en los artículos 75, 76, 76.7.1 y 82 de la CRE.

19. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva indica que la resolución en la que se aplica el principio de favorabilidad, *“...no cumple con la característica de efectividad que es lo mismo que veracidad puesto que se ha demostrado que la favorabilidad se aplicaría cuando existe una sentencia comprobándose la responsabilidad de la procesada, en la que se demuestra que esta resolución, la tutela jurídica no es expedita ni oportuna”*.

20. Respecto a la falta de motivación, la accionante señala que, *“... (la motivación) no consiste únicamente en enumerar las diligencias que constan en el proceso, sino que debe hacerse un análisis completo de los hechos para unirlos con el derecho”*. No obstante sostiene, *“...ni el Tribunal de Garantías Penales, ni la Sala Especializada de lo Penal, analizan como es debido ya que solo se limitan a copiar textualmente lo manifestado por parte del peticionario, en este caso del abogado defensor de la procesada, sin hacer un análisis legal sobre la Favorabilidad”*.

21. Agrega que, *“...la resolución que realiza el Tribunal de Garantías Penales, carece también de motivación suficiente puesto que no se hace alusión a lo manifestado por parte de la Fiscalía y Acusación Particular en razón de que confunden los hechos ya que a decir del Tribunal estos dos últimos quieren confundir dos delitos diferentes, como son el prevaricato y el incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente”*. Cuando a juicio de la accionante, *“Dentro de las investigaciones se logró establecer graves indicios de responsabilidad penal por el delito de prevaricato en contra de la Dra. María Esther Cahuana”*.

22. En relación con el derecho al debido proceso la accionante manifiesta, “...no se consideró que la causa se encontraba tramitándose de manera legal y normal, habiéndose señalado día y hora para la audiencia de juicio, pese a ello el Tribunal suspende abruptamente el procedimiento, es decir, suspende la audiencia de juicio y da paso a la audiencia de la favorabilidad, violando así el debido proceso dentro de la presente causa, ya que para conceder una favorabilidad debía existir sentencia para la aplicación del principio”.

23. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, la accionante indica que, “La doctora María Esther Cahuana, incumplió con sus obligaciones en calidad de Fiscal de turno, establecidas en la ley y de ese entonces en el Art. 216 del Código de Procedimiento Penal y el Art. 282 y siguientes del Código Orgánico de la Función Judicial... Los miembros del Tribunal hacen alusión sobre los derechos de solo una parte sin tomar en cuenta los derechos de la víctima, que en su debido momento la procesada, Dra. María Esther Cahuana, cometió un delito de acción pública y que el mismo tenía que haberse seguido tramitando de acuerdo con las reglas del Código adjetivo y sustantivo penal de ese entonces”.

24. Adicional a ello, la accionante señala que el conocimiento de la verdad de los hechos es un derecho de las víctimas reconocido en el art. 78 de la CRE y en instrumentos internacionales de derechos humanos. Lo dicho, sostiene fue confirmado en la sentencia No. 114-14-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional. A su entender, de esta sentencia se desprende que la acusada María Esther Cahuana, contribuyó para que no se llegue en el caso penal a la verdad, “...evidenciándose una vez más que dicha Fiscal cometió un delito de acción pública (prevaricato) en mi contra, perjudicándome de manera evidente con su accionar, lo cual no debe quedar en la impunidad...”.

25. Asimismo, refiere que el Tribunal accionado actuó con falta de imparcialidad cuando en la causa penal de prevaricato solicitó que la jueza ponente, Dra. Jenny Ramos no conozca la referida causa penal. No obstante indica, “...este pedido no fue tomado en consideración puesto que el Tribunal de Garantías Penales continuó integrado por la doctora Jenny Ramos, Jueza Ponente”.

26. Agrega que la Sala Especializada de lo Penal resuelve negar el recurso de hecho interpuesto por la accionante, sin audiencia, esto es, “...sin escuchar a las (partes), dejándome en indefensión”.

27. Finalmente, y sobre la base de lo expuesto, pretende que se admita la acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados. En consecuencia, se acepte el recurso de nulidad interpuesto, se dicte auto de llamamiento a juicio en contra de la doctora María Esther Cahuana y se declare la nulidad de la resolución dictada por la Sala Especializada de lo Penal, la cual rechazó el recurso de hecho presentado. Adicional a ello, solicita se suspendan los efectos de los autos impugnados a través de esta acción, se reparen sus derechos y se deje sin efecto la multa impuesta tanto a la accionante como a Fiscalía.

b. De las autoridades jurisdiccionales accionadas

b.1. Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Riobamba

28. Mediante escrito de 26 de abril de 2021, la doctora Jenny Monserrath Ramos Navas, en calidad de jueza ponente de la causa penal de prevaricato, en primer lugar hace un recuento de los antecedentes procesales incluido el incidente de recusación planteado por la accionante, el cual indica fue negado por falta de prueba. Luego de lo cual informa que al no existir los requisitos del art. 277.4 del CP (prevaricato), en el art. 268 del COIP, la conducta típica por la que se le llamó a juicio a la acusada desapareció. Además señala que la obligación constitucional, convencional y legal de aplicar el principio de favorabilidad debe cumplirse aun sin necesidad de petición (art. 16, numeral 2, del COIP).

29. Agrega que el realizar una analogía entre el art. 277.4 del CP con el art. 282 del COIP (incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente), como es pretensión de la Fiscalía y la acusación particular, está legalmente prohibido (art. 13 numeral 3 COIP). En tal virtud, sostiene que el Tribunal Pluripersonal actuó amparado en normas legales y constitucionales al aplicar el principio de favorabilidad a favor de la procesada doctora María Esther Cahuana Velastegui, pues de no haberlo hecho se estaría actuando contra norma expresa.

b.2. Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo

30. Mediante escritos presentados el 27 y 29 de abril de 2021, el doctor Luis Enrique Donoso Bazante, juez de la Sala Especializada de lo Penal y la doctora Beatriz Arellano Barriga, juez provincial ponente, se ratifican en que el proceso se tramitó de conformidad con las normas procesales del CPP. Añaden que el Tribunal de Garantías Penales negó el recurso de nulidad, con fundamento en el art. 332 del CPP, al no estar contemplado para este recurso, el auto que aplicó el principio de favorabilidad y extinguió la acción penal.

31. Además, manifiestan que la disconformidad de la accionante se encuentra únicamente en la falta de audiencia para resolver el recurso de hecho, pues no impugna el contenido de la decisión. Que el art. 321 del CPP en ningún momento dispone que para el conocimiento de la Sala deba realizarse audiencia alguna y que la multa impuesta a Fiscalía y a la accionante se fundamentó en el art. 322 del CPP.

32. Finalmente indican que acorde con el art. 332 del CPP, la Corte Provincial de Justicia debe resolver el recurso de hecho sin ningún trámite, dentro del plazo de ocho días contado desde el momento en que recibió el proceso. En consecuencia, refieren que no cabía que se resuelva el recurso de hecho en audiencia, como erróneamente sostiene la legitimada activa, para cuestionar el trámite procesal que se dio por parte de la Sala a los recursos de hecho planteados.

IV. Análisis del Caso

a. Sobre la procedibilidad de la acción extraordinaria de protección: pronunciamiento sobre el objeto

33. Como quedó indicado previamente, mediante la presente acción extraordinaria de protección se impugnaron: **i)** el auto emitido el **04 de enero de 2016** por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Riobamba; y, **ii)** el auto emitido el **07 de julio de 2016** por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo.

34. En relación con el auto dictado el 04 de enero de 2016, dada su naturaleza jurídica, tiene carácter de definitiva dentro del proceso penal y por tanto es susceptible de ser impugnada a través de una acción extraordinaria de protección, conforme lo dispuesto en el artículo 94 de la CRE y el artículo 58 de la LOGJCC. Sobre esta decisión se efectuará el análisis correspondiente más adelante.

35. En cambio, sobre el auto dictado el 07 de julio de 2016, corresponde en primer lugar analizar la naturaleza de dicha decisión y determinar si sobre la misma procede la acción extraordinaria de protección.

36. En la sentencia No. 154-12-EP/19, esta Corte Constitucional estableció la excepción a la regla jurisprudencial de preclusión, respecto a las impugnaciones de autos que, a pesar de haber sido admitidos a trámite por los anteriores miembros de la Corte Constitucional, no cumplen el requisito de objeto. La Corte indicó que *“si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo (...) la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”*. Por tal razón, la falta de objeto de la demanda de acción extraordinaria de protección configura la excepción a la regla jurisprudencial de preclusión procesal de la admisibilidad.

37. En esa línea, en la sentencia No. 1502-14-EP/19, párr. 16, la Corte Constitucional señaló que, *“...estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.”*.

38. En la citada sentencia N° 154-12-EP/19, sobre el supuesto (2), esta Corte señaló que, *“También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”*.

39. En el caso concreto, el auto dictado el 07 de julio de 2016, declaró improcedente el recurso de hecho presentado por la accionante, al haber sido negada la concesión del recurso de nulidad del auto de 04 de enero de 2016, a través del cual se resolvió aceptar el pedido de aplicación del principio de favorabilidad y declarar la extinción de la acción penal a favor de la acusada.

40. En el referido auto de 07 de julio de 2016, la Sala con fundamento en el art. 332 del CPP,⁷ sostuvo que no cabía el recurso de nulidad interpuesto, al no estar previsto por la ley este recurso para el auto de 04 de enero de 2016, “...únicamente se puede presentar recurso de nulidad de la sentencia, del auto de sobreseimiento o de llamamiento a juicio, sin que sea este el caso en análisis”. La Sala con base en el art. 321 del CPP (procedencia del recurso de hecho)⁸ agregó que, “...no se encuentra dentro de las facultades de los sujetos procesales la interposición del recurso de nulidad al auto dictado por el Tribunal de Garantías Penales, por tanto no procede tampoco el recurso de hecho”.

41. En la especie, en relación con los supuestos **(1.1)** y **(1.2)**, se observa que el auto impugnado dictado con fecha el 07 de julio de 2016, no resolvió sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, ni impidió la continuación del juicio o el inicio de otro relacionado con las mismas pretensiones, sino que se limitó a resolver un recurso improcedente, al no estar autorizado por la ley el recurso principal.

42. En relación con el supuesto **(2)**, esto es el gravamen irreparable, esta Corte considera que no es posible jurídicamente que dicho auto, que resolvió un recurso improcedente, provoque dicho gravamen. La razón de esto es porque, de acuerdo al ordenamiento jurídico, vigente a la época, el recurso de nulidad para impugnar una decisión de la naturaleza del auto dictado el 04 de enero de 2016 no existía. Esta Corte reitera que, los autos que niegan recursos inoficiosos,⁹ no se pronuncian sobre la materialidad de las pretensiones, sino que únicamente declaran la improcedencia de recursos no previstos en la legislación procesal. Aquello no puede generar un gravamen irreparable por dicha razón.

43. En consecuencia, la decisión impugnada no cumple con lo establecido en el artículo 94 de la CRE y el artículo 58 de la LOGJCC, por lo que no cabe que esta Corte Constitucional se pronuncie sobre el fondo.

b. Sobre el auto de fecha 04 de enero de 2016

44. De la revisión de la demanda se desprende que si bien la accionante enuncia la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en general (art. 76 CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), los argumentos presentados tienen relación con la supuesta aplicación indebida del principio de favorabilidad al no existir sentencia condenatoria en la causa penal motivo de esta acción y la alegada

⁷ Art. 332 del CPP: “Interposición del recurso por las partes. - El recurso de nulidad podrá interponerse por las partes, dentro de los tres días posteriores a la notificación de la sentencia, del auto de sobreseimiento, o de llamamiento a juicio, haciendo constar la causa de la nulidad”.

⁸ Art. 321 del CPP: “Procedencia. - El recurso de hecho se concederá cuando el Juez de Garantías Penales o el Tribunal de Garantías Penales hubieren negado los recursos oportunamente interpuestos y que se encuentran expresamente señalados en este Código...Interpuesto el recurso, el Juez de Garantías Penales o Tribunal de Garantías Penales, sin ningún trámite, remitirá el proceso a la Corte Provincial, la que admitirá o denegará dicho recurso”.

⁹ En ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 492-14-EP/20 de 27 de febrero de 2020; sentencia No. 614-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020; sentencia No. 173-13-EP/19 de 12 de noviembre de 2019; sentencia No. 261-14-EP/20 de 04 de marzo de 2020.

inobservancia del trámite correspondiente para el juzgamiento de los delitos de acción pública. Por esta razón, la Corte considera suficiente analizarlos bajo el derecho a la seguridad jurídica, para verificar la procedencia o no de los cargos.

45. De otro lado, sobre el derecho de las víctimas al conocimiento de la verdad y la falta de imparcialidad de la jueza ponente del Tribunal de Garantías Penales, la accionante los relaciona con su inconformidad con el auto impugnado y la supuesta responsabilidad de la acusada en el delito de prevaricato acusado. El resolver estos asuntos implicaría que esta Corte realice un control de mérito. Cuestión que según la sentencia No 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, solo cabe en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Lo cual no es el caso, al tratarse de un proceso penal. Más aún, a diferencia de lo dicho por la accionante, según los antecedentes procesales expuestos, el pedido de recusación planteado en contra de la jueza ponente fue resuelto y negado por el juzgador que conoció dicha petición.

46. Por último, la accionante alega la falta de motivación del auto impugnado, al considerar que se limita a copiar textualmente lo manifestado por el abogado defensor de la acusada, sin hacer un análisis legal sobre la favorabilidad. Por lo que esta Corte procede al análisis de la garantía de la motivación y del derecho a la seguridad jurídica.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

47. El art. 76, numeral 7, literal l de la CRE establece: *“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos...”*.

48. De acuerdo con dicha norma, la motivación debe incluir, entre otros elementos, la enunciación de las normas o principios en los que se fundamenta la decisión y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹⁰

49. Sobre la vulneración a la garantía de la motivación, la accionante manifiesta que en el auto impugnado no consta un análisis completo de los hechos para unirlos con el derecho aplicado, sino que únicamente recoge lo manifestado por el abogado defensor de la acusada, sin hacer un análisis legal sobre la favorabilidad.

50. Por lo cual, la Corte entra a evaluar si el auto impugnado, que resolvió aceptar el pedido de aplicación del principio de favorabilidad y declarar la extinción de la acción penal a favor de la acusada, cumple con los parámetros establecidos. En lo principal el referido auto en el considerando segundo enuncia las normas en las que fundamenta la validez procesal,¹¹ por lo que indica, *“...no se ha omitido solemnidad sustancial que afecte en*

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 2004-13-EP/19, de fecha 10 de septiembre de 2019.

¹¹ La normativa en la que se fundamenta son los Arts. 575.1 COIP, notificación de audiencia con al menos 72 horas de anticipación; 201.5 CPP, toda resolución será adoptada en audiencia con sujeción a los

su decisión, de manera que se declara su validez, además se han observado las garantías del debido proceso constitucional establecidos en los Artículos 75 (tutela judicial efectiva), 76 (debido proceso), 77 (debido proceso penal), 168.6 (sustanciación de los procesos mediante el sistema oral); y, 169 de la Constitución de la República del Ecuador (sistema procesal es un medio para la realización de la justicia).

51. En esa línea, en el considerando tercero consta la intervención del abogado defensor de la acusada respecto a la fundamentación del pedido de aplicación del principio de favorabilidad, así como del fiscal de la causa y del abogado de la acusadora particular.¹² En el considerando cuarto “Consideraciones doctrinarias”, el Tribunal con fundamento en el art. 76.5 CRE, 5.2 y 16 del COIP, en normativa convencional, doctrina y jurisprudencia constitucional y de la Corte Interamericana analiza el reconocimiento del principio de favorabilidad y la obligación de su aplicación.

52. En el considerando quinto “Apreciaciones del Tribunal”, el Tribunal accionado indica que se llamó a juicio a la acusada por adecuar presuntamente su conducta a lo que tipifica el art. 277 numeral 4 del CP (prevaricato), para luego transcribir el art. 268 del COIP que ahora tipifica este delito,¹³ y sostener:

... que la tipificación de prevaricato constante en el Art. 277.4 del Código Penal, cambió en su integridad por la nueva descripción de tal inconducta, la que se realiza en el Art. 268 del Código Orgánico Integral Penal... en el numeral cuarto del Art. 277 del Código Penal se hace mención a un caso de prevaricato, cuyo sujeto activo podría ser un empleado público de cualquier clase que ejerza autoridad judicial, gubernativa o administrativa, teniendo como modalidades tres formas todas ellas de omisión... y como elemento subjetivo se requiere que el empleado no haya cumplido la correspondiente obligación por interés personal, afecto o desafecto a alguna persona o corporación, lo que lo califica como un delito doloso...(En cambio en el Art. 268 COIP) el sujeto activo del delito de prevaricato pasan a ser los miembros de la carrera jurisdiccional; y, las o los árbitros en derecho que fallen contra ley expresa... Por otra parte el verbo rector en esta disposición legal es de que falle o proceda contra ley expresa, es decir en oposición a la invocada

principios del debido proceso y del sistema acusatorio penal; disposición transitoria segunda del COIP, las audiencias establecidas en el Libro II. Procedimiento de este Código, entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial y 130.8 del Código Orgánico de la Función Judicial, los jueces ejercerán las atribuciones jurisdiccionales de acuerdo con la CRE, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley, por lo que deben convalidar de oficio o a petición de parte los actos procesales verificados con inobservancia de formalidades no esenciales.

¹² El fiscal y el abogado de la acusadora particular impugnaron la convocatoria a la audiencia de favorabilidad en razón de que se habría violado el debido proceso pues habiendo sido señalada la audiencia de juicio fue diferida y se convocó a una audiencia de favorabilidad, cuando a su juicio, este principio era aplicable únicamente en casos de condena. Añadieron que el art. 282 del COIP (Incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente) recoge la conducta tipificada en el art. 277 numeral 4 del CPP. El abogado de la acusadora particular agregó que la audiencia de favorabilidad no estaba prevista en el CP ni en el CPP, “...pero si se ha venido realizando en la etapa de juicio en la audiencia de juicio o posterior al mismo en un proceso de revisión”.

¹³ Art. 268 COIP: “Prevaricato de las o los jueces o árbitros.- Las o los miembros de la carrera judicial jurisdiccional; las o los árbitros en derecho que fallen contra ley expresa, en perjuicio de una de las partes; procedan contra ley expresa, haciendo lo que prohíbe o dejando de hacer lo que manda, en la sustanciación de las causas o conozcan causas en las que patrocinaron a una de las partes como abogadas o abogados, procuradoras o procuradores, serán sancionados con pena privativa de libertad de tres a cinco años...”.

como fundamento de la resolución; y, como elemento subjetivo el autor tiene que saber y tener la voluntad de resolver contra lo que dispone la ley”.

53. En el mismo considerando respecto a lo alegado por la Fiscalía y el abogado de la acusadora particular, de comparar el art. 277.4 del CP con el art. 282 del COIP (incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente), el Tribunal indica que legalmente está prohibido hacerlo (art. 13 numeral 3 COIP), teniendo en cuenta que los elementos constitutivos del tipo penal son completamente diferentes. El referido Tribunal con fundamento en el art. 2 del CP (principio de favorabilidad) y 16.2 del COIP (aplicación temporal del principio de favorabilidad) agrega:

... la ley nueva entra en vigencia desde la fecha que se indica expresamente, en adelante. Vemos que la ley posterior claramente beneficia a la procesada, pues en este tipo penal, ya no existe los elementos por los que se le llamó a juicio, al juzgársele se debe tomar en consideración la normativa que está vigente, por el principio in dubio pro reo, la cual establece una conducta típica notoriamente diferente a la que contempla el Código Penal (Art. 277.4). Además, el delito de Incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, es un tipo penal nuevo contemplado en el COIP, el cual legalmente empieza a ser una conducta punible a partir del 10 de agosto del 2014; y, por ende no se puede aplicar con efecto retroactivo, ni crear analogías.

54. Por estos motivos, el Tribunal resuelve aceptar el pedido de aplicación del principio de favorabilidad y declarar la extinción de la acción penal a favor de la acusada María Esther Cahuana Velasteguí. Además acorde con el art. 131.3 COFJ, dispone oficiar al Consejo de la Judicatura, a fin de que se investigue la actuación de los jueces y fiscales que intervinieron en el proceso, “...al continuar con la tramitación del proceso penal pese a que el tipo penal por el cual se inició la investigación en contra de la Dra. María Esther Cahuana Velastegui, había sido despenalizado con la vigencia del COIP”.

55. Conforme se desprende de la transcripción de la sentencia impugnada, esta Corte advierte que el Tribunal accionado, a diferencia de lo planteado por la accionante, no solo recogió lo manifestado por el abogado defensor de la acusada, sino también lo expuesto por la Fiscalía y acusación particular. Con todo aquello, realizó el examen de constitucionalidad y legalidad sobre la favorabilidad. En esa medida, el Tribunal analizó el pedido de aplicación de favorabilidad, enunciando las normas en las que se fundamenta la decisión y explicando la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Con lo cual, las partes procesales obtuvieron una decisión que resolvió sobre el fondo del asunto de manera motivada.

56. En suma, esta Corte encuentra que la sentencia impugnada cumple con los estándares constitucionales establecidos en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, por lo cual no advierte violación a la garantía de la motivación.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

57. Sobre la alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica, la Constitución en el art. 82 establece 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”.

58. En relación con este derecho, la Corte ha indicado que, “...la seguridad jurídica es una garantía de certeza, confianza y estabilidad jurídica sobre la aplicación del ordenamiento jurídico vigente por parte de las autoridades competentes”.¹⁴ En cuanto a su vulneración, ha señalado:

La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales”.¹⁵

59. En el caso concreto, la accionante alega que se produjo la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, porque a su juicio, el Tribunal accionado aplicó el principio de favorabilidad sin existir una sentencia condenatoria dictada en contra de la acusada. Además, indica que se violó este derecho por una supuesta inobservancia del trámite correspondiente para el juzgamiento de los delitos de acción pública, sin tener en cuenta que en este caso, se había convocado a la audiencia de juicio, la cual no pudo llevarse a cabo por el pedido de aplicación del principio de favorabilidad y la convocatoria a la audiencia para resolverlo.

60. El principio de favorabilidad, o de ley posterior más benigna, está reconocido en la Constitución de la República, en el artículo 76, numeral 5, dentro del capítulo de los "Derechos de Protección" como una de las garantías del debido proceso, “En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora”.¹⁶

61. En esa línea, en la sentencia No. 7-12-IN/19 y acumulado de fecha 16 de octubre de 2019, esta Corte sostuvo que la regla en materia penal es aplicar la ley vigente al momento de la comisión de la infracción. No obstante, en virtud del principio de favorabilidad, de imperativo cumplimiento al ser elemento integrante del debido proceso, se garantiza la aplicación de la norma más benigna, es decir, cuando una ley posterior modifica o extingue la acción y la pena, por ejemplo si se despenaliza el hecho o se reduce la pena, los juzgadores están obligados a aplicar la nueva ley.¹⁷

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019 y No. 719-12-EP/20 de 15 de enero de 2020.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia No. 2034-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019.

¹⁶ El principio de favorabilidad también está establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos en los artículos 15.1 y 9, respectivamente.

¹⁷ Al respecto, esta Corte en la sentencia 26-11-IN/19 de fecha 04 de septiembre de 2019, señaló que, con base en los principios de favorabilidad y legalidad, si una ley modifica o extingue la acción y la pena, todo lo que deje de tipificarse como supuestos de hecho y penas, deja de ser punible.

62. A través de este principio se impide que la situación jurídica de una persona se mantenga bajo el ámbito de una ley derogada menos benigna que la ley posterior. Por tanto, al momento de promulgarse una ley posterior más benevolente, ésta debe ser aplicada inmediatamente en beneficio de la persona investigada, procesada, acusada o condenada, incluso sin necesidad de petición alguna.¹⁸ Sin que por esta razón, la alegación de la accionante de que fue prematura la aplicación del principio de favorabilidad, tenga sustento, pues no es necesario que exista una sentencia para su aplicación.

63. Más aún, en la sentencia No. 2344-19-EP/20, de fecha 24 de junio de 2020, este Organismo respecto a la aplicación de este principio en beneficio de las personas procesadas y condenadas, dijo, *“La favorabilidad comporta una garantía esencial del derecho al debido proceso y, como tal, no puede ser desconocida en ningún escenario en el que su aplicación sea necesaria para asegurar la vigencia de un orden justo”*. En ese sentido sostuvo, *“...a la luz de la garantía en cuestión la favorabilidad puede beneficiar a los procesados o a los sentenciados sin limitación alguna. Sostener lo contrario, constituiría una restricción ilegítima del debido proceso en la garantía de favorabilidad”*. Con lo cual si cambia la ley se benefician inmediatamente tanto las personas procesadas como sentenciadas.

64. En este caso, según fue observado por el Tribunal de Garantías Penales accionado, la interposición del principio de favorabilidad debía aplicarse una vez publicado el COIP, no obstante, los jueces y fiscales que intervinieron en el proceso penal continuaron con la tramitación del mismo, pese a que según fue advertido por dicho Tribunal, *“...el tipo penal por el cual se inició la investigación en contra de la Dra. María Esther Cahuana Velastegui, había sido despenalizado con la vigencia del COIP”*.

65. Adicional a ello y conforme se desprende de los antecedentes procesales expuestos en esta sentencia, el pedido de aplicación del principio de favorabilidad por parte de la acusada no solo fue realizado antes de que se lleve a cabo la audiencia de juicio, sino también en la audiencia preparatoria de juicio. Esto no fue atendido por los juzgadores, por lo cual la acusada debió reiterar su pedido a través de los recursos de aclaración y ampliación, así como en la etapa de juzgamiento. En este caso el Tribunal accionado aplicó en forma inmediata el principio de favorabilidad garantizando con ello los derechos y garantías sustantivo-penales que asistían a la acusada en el proceso penal, conforme manda la Constitución y la ley.

66. Según lo analizado previamente, este Organismo identifica que existen normas jurídicas previas, claras y públicas respecto a la aplicación del principio de favorabilidad, que fueron aplicadas por las autoridades competentes al estimarlas pertinentes al caso. En tal virtud, la Corte Constitucional no encuentra vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

¹⁸ En relación con el ámbito temporal de aplicación del principio de favorabilidad, el art. 16. 2 del COIP, dispone: *“Los sujetos del proceso penal y las o los juzgadores observarán las siguientes reglas: 2. Se aplicará la ley penal posterior más benigna sin necesidad de petición, de preferencia sobre la ley penal vigente al tiempo de ser cometida la infracción o dictarse sentencia”*.

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 planteada, respecto al auto de fecha 07 de julio de 2016, que no es objeto de esta garantía.
2. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección respecto al auto de fecha 04 de enero de 2016.
3. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.
4. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.20
11:22:30 -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 ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales 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; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1542-16-EP



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

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinte de agosto 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. 1229-14-EP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez
(Libertad religiosa y derechos colectivos)

Quito, D.M. 11 de agosto de 2021

CASO No. 1229-14-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza y acepta la acción extraordinaria de protección presentada por una congregación religiosa de testigos de Jehová, en contra de las sentencias que, en primera y segunda instancia, resolvieron desestimar la acción de protección interpuesta por dicha entidad. Este Organismo encuentra que los fallos impugnados vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Luego de constatarse la concurrencia de los requisitos para revisar la causa de origen, se concluye que la suspensión de la construcción del lugar de culto de los testigos de Jehová vulneró su derecho a la libertad religiosa, así como el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación.

Contenido

1. Antecedentes y procedimiento
 - 1.1 Hechos que dieron origen a la acción de protección
 - 1.2 Trámite en las instancias judiciales
 - 1.3 Trámite en la Corte Constitucional
2. Competencia
3. Argumentos de las partes
 - 3.1. Por parte del accionante: procurador judicial de la entidad religiosa “La Torre del Vigía – Ecuador”
 - 3.2. Por parte de los jueces accionados
4. Análisis constitucional de las decisiones judiciales impugnadas
 - 4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación
 - 4.1.1. Sobre la motivación en la sentencia de primera instancia
 - 4.1.2. Sobre la motivación en la sentencia de segunda instancia
 - 4.2. Sobre la concurrencia de los requisitos para revisar la causa de origen
5. Análisis sobre los méritos de la causa de origen
 - 5.1. Argumentos presentados por parte de los testigos de Jehová en la acción de protección
 - 5.2. Argumentos presentados por los accionados en la audiencia de primera instancia
 - 5.2.1. Por parte del presidente del barrio central de San Juan de Ilumán
 - 5.2.2. Por parte del delegado de la Procuraduría General del Estado
 - 5.3. Sobre la causa de origen

- 5.3.1. Sobre la procedencia de acción de protección y la legitimación pasiva de los accionados
- 5.3.2. Identificación de problemas jurídicos
- 5.4. Contextualización
 - 5.4.1. Marco constitucional y legal sobre la diversidad religiosa en el Ecuador
 - 5.4.2. Interculturalidad y diversidad religiosa en la parroquia San Juan de Ilumán
- 5.5. Análisis de problemas jurídicos en la causa de origen
 - 5.5.1. Sobre la libertad religiosa en el Estado laico y plurinacional
 - 5.5.2. Sobre el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación
- 5.6. Sobre el rol de los legitimados pasivos
- 6. Otras consideraciones: libertad religiosa e interculturalidad
- 7. Decisión

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Hechos que dieron origen a la acción de protección

1. En el año 2013, la entidad religiosa denominada “La Torre del Vigía-Ecuador”, la cual a decir del accionante representa a los testigos de Jehová en Ecuador¹, adquirió un predio² con la finalidad de construir un lugar de culto para los miembros de dicha congregación, quienes habitan en el barrio central de la parroquia Ilumán, cantón Otavalo, de la provincia de Imbabura.

2. El 20 de marzo de 2014, José Cajas Pinsag, en su calidad de presidente del Barrio Central de la parroquia San Juan de Ilumán, en conjunto con Gladys Ipiates, secretaria de dicho barrio, habrían enviado una carta³ dirigida a Silvia De la Torre, anterior propietaria del mencionado inmueble, para comunicarle que la asamblea general del barrio central de Ilumán habría resuelto que se prohíba la construcción de la iglesia de los testigos de Jehová.

3. Mediante comunicación de 21 de marzo de 2014, los representantes de los testigos de Jehová en el Ecuador contestaron a los dirigentes barriales expresando que “(...) una vez terminada esta construcción, servirá como una sala de conferencia bíblicas denominada “Salón del Reino de los Testigos de Jehová”, en donde se llevarán a cabo discursos y programas de enseñanza basados en la Biblia, para los Testigos de Jehová que viven en el sector. Efectuar dicho programa de enseñanza regular de la Biblia, es parte fundamental del ejercicio del culto religioso (...)”.⁴

¹ Ver foja 69 y vuelta del expediente de segunda instancia.

² Escritura pública suscrita el 07 de octubre de 2013 e inscrita el 22 de octubre de 2013, en el Registro de la Propiedad del cantón Otavalo.

³ En la comunicación de fecha 20 de marzo de 2014, que obra a fojas 10 del expediente de primera instancia consta: “la Asamblea tomo (sic) la dicción de que no exista la Construcción de ninguna clase de Iglesia, en la Calle Principal que pertenece al Barrio Central. (...) por lo tanto solo queremos que se respete la decisión tomada por la Asamblea ya que para cualquier construcción que se va a realizar se debe pedir una autorización previa a la Directiva del Barrio. (...)”.

⁴ Ver fojas 13 del expediente de primera instancia.

4. Dos días más tarde, el 23 de marzo de 2014, un grupo de aproximadamente cien personas se habría presentado en la propiedad de los testigos de Jehová exigiendo ingresar a la misma, bajo supuestas amenazas de destruirla. Los miembros de la entidad religiosa habrían solicitado la ayuda de la fuerza pública. Sin embargo, a decir de los testigos de Jehová, de aquel grupo varias personas lograron ingresar al predio y ocasionaron daños en el inmueble. Así, por ejemplo, se habría retirado por la fuerza un medidor que daba acceso al servicio de agua potable⁵.

5. Luego de dicho incidente, los dirigentes barriales convocaron a los testigos de Jehová a una reunión, misma que se llevó a cabo el 25 de marzo de 2014. Como resultado de la misma se suscribió un “acta compromiso” en la cual, entre otros aspectos, se resolvió:

“(...) 1. Como Barrio Central respetamos los criterios de cada una de las personas para decidir independientemente la religión.

2. Suspender totalmente la Construcción de la Iglesia. (sic)

3. En la Jurisdicción (sic) del Barrio Central no se permitirá ninguna construcción de Iglesias (sectas)

4. En el Barrio queda totalmente prohibido las reuniones de sectas religiosas. (...)”⁶.

1.2. Trámite en las instancias judiciales

6. El 05 de mayo de 2014, José Luis Tapia Rivera, en su calidad de procurador judicial de la entidad religiosa denominada “La Torre del Vigía – Ecuador” presentó una acción de protección⁷ con medidas cautelares, en contra de José Cajas Pinsag y Segundo de La Torre, quienes en aquella época fueron presidente del Barrio Central de la parroquia San Juan de Ilumán y presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de dicha localidad, respectivamente.

7. Dicha garantía jurisdiccional se activó con la finalidad de impugnar las supuestas amenazas y la decisión adoptada por la asamblea general del Barrio Central de la parroquia San Juan de Ilumán, por medio de las cuales se habría impedido que los testigos de Jehová culminaran la construcción de su lugar de culto. El representante de la entidad religiosa sostuvo en su demanda que la asamblea general del mencionado barrio decidió prohibir toda reunión religiosa, inclusive en las propias viviendas de los testigos de Jehová de dicho sector.

8. El 26 de mayo de 2014, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Otavalo desechó la acción de protección por considerarla improcedente: *“al no haber dado cumplimiento estricto a la disposición del numeral 4, del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto es al no*

⁵ Ver foja 15 y vuelta del expediente de primera instancia.

⁶ Ver fojas 11 del expediente primera instancia. Junto a la firma del representante de “La Torre del Vigía-Ecuador” consta una nota escrita a mano en la cual el representante de los testigos de Jehová indica que *“se firma como constancia de la presencia en la reunión y nos damos por notificados de la decisión del Barrio Central.”*

⁷ El proceso fue signado en primera instancia con el No. 10201-2014-0576.

haberse impugnado el acto administrativo en la vía judicial, vía que si (sic) existe conforme lo determina el Art. 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”⁸.

9. Inconforme con dicha decisión, mediante escrito de 26 de mayo de 2014, el representante de la “La Torre del Vigía- Ecuador” interpuso recurso de apelación⁹. El 02 de julio de 2014, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura decidieron desechar dicho recurso y confirmar la sentencia subida en grado. Aquello por considerar, en definitiva, que “*el accionante no ha probado que los accionados han violado sus derechos fundamentales*”¹⁰.

10. Frente a dicha decisión el procurador judicial de la entidad religiosa “La Torre del Vigía – Ecuador” (en adelante “**el accionante**” o “**los testigos de Jehová**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia dictada el 02 de julio de 2014 (en adelante “**la decisión judicial impugnada**” o “**la sentencia impugnada**”), por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (en adelante “**los jueces accionados**” o “**los jueces de apelación**”). Se aclara que en la demanda también se incluyen alegaciones en contra de la sentencia de primera instancia. Por lo tanto, la causa fue remitida a la Corte Constitucional y se le asignó el No. **1229-14-EP**.

1.3. Trámite en la Corte Constitucional

11. El 23 de septiembre de 2014, la Sala de Admisión conformada por las ex juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. **1229-14-EP**. Mediante sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo de 15 de octubre de 2014, la sustanciación de la presente causa correspondió al ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

12. Mediante auto de 10 de febrero de 2015, el ex juez sustanciador avocó conocimiento de la presente causa y dispuso, entre otras cosas, requerir a los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura un informe motivado relacionado con la demanda de acción extraordinaria de protección. Tal informe, fue remitido a este Organismo mediante escrito de 05 de marzo de 2015.¹¹ No obstante, del expediente constitucional no obra ninguna actuación procesal que posteriormente haya sido efectuada por el ex juez sustanciador.

13. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional y conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, en sesión ordinaria de 09 de julio de

⁸ Ver foja 207 del expediente de primera instancia.

⁹ En segunda instancia el proceso fue signado con el No. 10103-2014-0700.

¹⁰ Ver foja 33 del expediente de segunda instancia.

¹¹ El informe fue suscrito por los jueces Sofía Figueroa Guevara, Marcelo Benavides Pérez y Jaime Cadena Vallejos y por Álvaro Cadena Morales, abogado patrocinador de los referidos jueces. Ver foja 28 del expediente constitucional.

2019, correspondió el conocimiento del presente caso al juez Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 04 de marzo de 2020.

14. A través de dicho auto también se dispuso convocar a las partes procesales para ser escuchadas en audiencia pública. Tal diligencia fue señalada para el día martes 17 de marzo de 2020, a las 10H00. No obstante, debido a la emergencia sanitaria ordenada por el Gobierno Nacional, dicha diligencia fue suspendida. Mediante providencia de 09 de julio de 2020, el juez sustanciador señaló nuevo día y hora para el desarrollo de la audiencia telemática, la cual tuvo lugar el 16 de julio de 2020.¹²

15. Mediante memorando No. 0121-CCE-AGJ-JC-2020 de 26 de agosto de 2020¹³, el juez sustanciador Agustín Grijalva Jiménez solicitó al Presidente de la Corte Constitucional se autorice el desarrollo de un peritaje antropológico, a fin de contar con elementos técnicos para mejor resolver la presente causa.

16. El 23 de septiembre de 2020, la Corte Constitucional y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, sede Ecuador, suscribieron un convenio específico de cooperación interinstitucional, cuyo objeto consistió en contar con *“la colaboración por parte del antropólogo Fernando García Serrano, docente de la FLACSO, (...) para realizar un peritaje antropológico dentro de la causa No. 1229-14-EP, cuyos resultados permitan disponer de elementos técnicos para mejor resolver la causa”*¹⁴.

17. En virtud del convenio específico antes referido y como parte de la metodología para el estudio pericial desarrollado en la presente causa, el 23 de marzo de 2021, el perito Fernando García Serrano efectuó una visita *in situ* a la parroquia San Juan de Ilumán, del cantón Otavalo, Provincia de Imbabura. Mediante correo electrónico de 26 de abril de 2021, el perito Fernando García Serrano, remitió al juez constitucional sustanciador el informe sobre el peritaje antropológico desarrollado en la causa que aquí se analiza.¹⁵

18. El 01 de junio de 2021, el juez sustanciador de la presente causa dispuso oficiar a la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Otavalo, a fin de que remita el respectivo informe de descargo. El informe requerido fue remitido a este Organismo con fecha 07 de junio de 2021. Asimismo, en dicha providencia se solicitó a la Secretaría de Derechos Humanos, remita algunos datos relacionados con el ejercicio de la libertad religiosa en el Ecuador.

¹⁶ Dicha información fue entregada a esta Corte mediante oficio No. SDH-DRNPOR-2021-1207-O, recibido en este Organismo con fecha 14 de junio de 2021.

¹² A la audiencia telemática comparecieron: **a)** en calidad de legitimado activo: José Luis Tapia Rivera, procurador judicial de “La Torre del Vigía- Ecuador; **b)** en calidad de amicus curiae: Ricardo Velasco Cuesta y José David Ortiz, por sus propios derechos, Philip Brumley, Javier Ortiz, Peter Muzny, Oscar Cisano, en representación del Gabinete Jurídico de los Testigos de Jehová. **c)** No comparecieron los jueces de la Sala Munticompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura.

¹³ Ver foja 176 del expediente constitucional.

¹⁴ Ver foja 178 y vuelta del expediente constitucional.

¹⁵ Ver fojas 215 a 220 del expediente constitucional.

¹⁶ Mediante providencia dictada el 01 de junio de 2021 se dispuso a la Secretaría de Derechos Humanos remita a este Organismo la siguiente información: **a)** Políticas públicas que hayan sido propuestas por dicha

19. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

2. Competencia

20. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Argumentos de las partes

3.1. Por parte del accionante: procurador judicial de la entidad religiosa “La Torre del Vigía – Ecuador”

21. En la demanda de acción extraordinaria de protección *in examine*, el accionante expone los fundamentos de hecho que dieron lugar a la acción de protección, así como los derechos constitucionales¹⁷ que a su criterio no habrían sido tomados en cuenta en las decisiones judiciales que resolvieron la respectiva acción de protección.

22. En el cuarto apartado de la demanda, el accionante enuncia los derechos constitucionales que habrían sido vulnerados en las decisiones judiciales impugnadas. Así, afirma que los jueces de primera y segunda instancia “(...) *desecharon una demanda con el argumento de que no existieron derechos fundamentales vulnerados cuando de hecho, sí, los hubieron (sic) y abundantes. Al hacerlo, fracasaron en su deber constitucional de proteger derechos fundamentales contenidos en la Constitución y en tratados internacionales (...)*”. Por lo cual, a su criterio se vulneró el derecho a la *tutela judicial efectiva*.

Cartera de Estado, a partir de su creación, mediante las cuales se propenda a garantizar el ejercicio del derecho a libertad de culto en el Ecuador, **b)** Detalle el actual proceso de registro de las organizaciones religiosas, en el cual, se incluirán: los requisitos que deben presentar las organizaciones religiosas para su inscripción, objetivo y efectos de dicho registro, cláusulas que deben contener los estatutos de las organizaciones religiosas para su inscripción, y **c)** Informe estadísticamente cuantas instituciones religiosas se encuentran registradas en dicha Cartera de Estado. Tal reporte incluirá, principalmente, los siguientes datos: número de organizaciones religiosas inscritas por tipo de orden religiosa o culto a la que pertenecen, fecha de registro, cantones o circunscripciones territoriales dónde se han establecido y, de ser el caso, número de personas que conforman la directiva o miembros registrados en dichas organizaciones religiosas.

¹⁷ Los derechos alegados en la acción de protección fueron: inviolabilidad de domicilio, acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, derecho a la propiedad (artículo 66, numerales 22, 25 y 26 de la CRE), derecho a la integridad personal (artículo 66, numeral 3, letra a) de la CRE), libertad de religión y de culto (artículo 66, numeral 8 de la CRE), libertad de expresión (artículo 66, numeral 6 de la CRE), libertad de asociación (artículo 66, numeral 13 de la CRE), derecho a no ser discriminado (artículos 3, 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la CRE), derecho a la libertad de comunicación (artículo 16 de la CRE), a recibir y transmitir información (artículo 18 de la CRE), derecho a que ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley (artículo 66, numeral 29, letra d) de la CRE).

Cargos sobre la motivación en la sentencia de primera instancia

23. En cuanto a la motivación en la sentencia de primera instancia, el accionante manifiesta que los jueces accionados *“se basan en motivaciones de hechos que no fueron expuestos en la demanda inicial, torciendo y hasta falseando las expresiones contenidas en la misma”*. Así por ejemplo, refiere el *“tercer párrafo”* de la sentencia de primera instancia en la cual se indicaría que el accionante presentó la acción de protección *“en contra de la resolución administrativa emitida por la Asamblea del Barrio Central de San Juan de Ilumán”*. El accionante afirma que tal impugnación no habría sido alegada y que más bien esta habría sido utilizada por el juez de instancia para justificar que la resolución del barrio central de Ilumán debía ser considerada como un *“acto administrativo”*, y que su impugnación debía efectuarse activando la vía pertinente.

24. También señala que se demandó mucho más que solo dejar sin efecto la resolución que habría adoptado la asamblea general del barrio central de Ilumán. Es decir, que su pretensión, habría consistido en que se declare la reparación integral de todos los derechos alegados en la acción de protección.

Cargos sobre la motivación en la sentencia de segunda instancia

25. Con relación a la motivación del fallo de apelación el accionante afirma que *“el tribunal de alzada cae en la misma vulneración a los derechos fundamentales de mi representada, pues vuelve a fundamentar su decisión en solo uno de los aspectos argüidos en la demanda inicial de garantías constitucionales, esto es la paralización de la obra de un lugar de reuniones religiosas, sin pronunciarse sobre ninguna de las otras violaciones a derechos fundamentales expuestos en la demanda inicial”*.

26. Asimismo, afirma que se habría vulnerado el derecho al **debido proceso**, ya que el *“auto de calificación [de la demanda de acción de protección] no contuvo ni la convocatoria a la respectiva audiencia pública, ni pronunciamiento alguno sobre mi solicitud de medidas cautelares (...)”*.

27. Por otro lado, reclama la vulneración del derecho a la **seguridad jurídica** al manifestar que *“Las sentencias de primera y segunda instancia afirman que los hechos narrados y reconocidos en audiencia pública de ambas instancias por los accionados, no constituyeron una violación a derechos fundamentales. De este modo ambas instancias fallaron en su deber de aplicar las normas jurídicas competentes para proteger los derechos constitucionales de mi representada”*.

28. Finalmente, el accionante solicita que este Organismo declare la vulneración de los derechos constitucionales referidos *ut supra*, así como se ordenen las siguientes medidas de reparación integral:

a) *“Que los dirigentes del barrio central de la parroquia San Juan de Ilumán, permitan a los testigos de Jehová reunirse libremente con fines religiosos, sea en su propiedad privada o en las viviendas particulares de propiedad de cualquier individuo que lo desee.*

b) *Que la dirigencia del barrio central de la parroquia San Juan de Ilumán, revoque la decisión que produjo la vulneración a los derechos fundamentales de los testigos de Jehová de la zona, permitiéndose por tanto terminar la construcción de su lugar de culto denominado "Salón del Reino de los Testigos de Jehová".*

c) *Se ofrezcan disculpas públicas por la violación a los derechos fundamentales de los testigos de Jehová de Ilumán.*

d) *Se ordene la reparación material por el detenimiento de la obra de construcción de los testigos de Jehová y se brinden las suficientes garantías de que los servicios básicos de agua y energía eléctrica no serán afectados en la propiedad privada de mi representada.*

e) *Se advierta a los ciudadanos que ocasionaron la vulneración de derechos constitucionales de mi representada, de su obligación de respetar los derechos constitucionales agraviados así como de abstenerse de adoptar resoluciones en perjuicio de los mismos, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar."*

29. En la **audiencia telemática** efectuada el 16 de julio de 2020, el accionante expresó, en lo principal, lo siguiente:

a) Que los argumentos vertidos en estas dos decisiones judiciales no sólo fracasaron en el deber jurisdiccional de proteger derechos constitucionales de los testigos de Jehová en Ilumán, sino que además añadieron más vulneraciones a dichos derechos fundamentales. Es así que a criterio del accionante los derechos constitucionales de su representada se habrían vulnerado, tanto a raíz de las decisiones adoptadas por la asamblea general del Barrio Central de Ilumán, como también por las decisiones judiciales que en primera y segunda instancia resolvieron la acción de protección referida *ut supra*.

b) Así en cuanto a las **decisiones de la asamblea general**, manifiesta que:

i. Hechos como prohibir en el barrio central de Ilumán la práctica de cualquier religión diferente a la católica constituye una violación del derecho a libertad religiosa.

ii. Prohibir las reuniones donde los testigos de Jehová se expresan libremente acerca de sus creencias, viola sus derechos de libre asociación, libre expresión, libre comunicación, así como el derecho de recibir y transmitir información.

iii. Se vulnera el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, ya que las mencionadas prohibiciones están basadas, inequívocamente, en la decisión de quienes pertenecen a una religión diferente a la practicada por la mayoría del barrio.

iv. La entrada de una multitud supuestamente encabezada por un dirigente barrial a una propiedad privada, sin autorización, así como impedir que una propiedad sea utilizada para los fines para los cuales fue adquirida, restringe el derecho a la propiedad de los testigos de Jehová.

v. Cortar el suministro de agua potable es una violación al acceso a servicios públicos y privados.

c) Respecto a las **decisiones judiciales impugnadas**, el accionante afirmó que en ambas sentencias se vulneraron los siguientes derechos:

i. **Tutela judicial efectiva**, ya que a pesar de que los accionados en el proceso originario habrían reconocido los hechos ocurridos se desechó la demanda de acción de protección por considerar que no se habrían vulnerado derechos constitucionales.

ii. **Debido proceso en la garantía de motivación**, toda vez que ambas sentencias se basan en razones que no fueron expuestas en la demanda inicial. Y, en virtud de que no se explica de ninguna manera la pertinencia de la aplicación de normas con los antecedentes de hecho.

iii. **Seguridad jurídica**, en razón de que ambas instancias al inobservar los hechos que dieron origen a la acción de protección habrían fracasado en su deber de aplicar las normas jurídicas para proteger los derechos constitucionales de los testigos de Jehová.

d) Luego, expresó que *“el único interés de los Testigos de Jehová, en este caso, es que se les brinde la seguridad jurídica para ejercer su fe libremente enmarcados en la ley”*, que no pretenden menoscabar las costumbres o tradiciones de la cultura indígena, y que incluso los miembros de la congregación de los testigos de Jehová en Ilumán son indígenas y sus reuniones religiosas las desarrollan utilizando su propio idioma.

e) Finalmente, el accionante concluyó su intervención precisando que el Salón del Reino de los testigos de Jehová fue construido más de un año después, con grandes pérdidas económicas debido a la paralización de la construcción, y que ésta habría concluido gracias a un acuerdo extrajudicial¹⁸ logrado luego de que los fallos judiciales se encontraban ejecutoriados.

3.2. Por parte de los jueces accionados

Jueces de segunda instancia

30. Mediante escrito remitido a este Organismo el 05 de marzo de 2015, Sofía Figueroa Guevara, Marcelo Benavides Pérez y Jaime Cadena Vallejos, jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, luego de exponer los antecedentes de hecho que dieron lugar a la acción de protección señalaron que:

a) *“(...) el Barrio Central de la parroquia San Juan de Ilumán del cantón Otavalo, conformado por población mayoritaria Kichwa-Otavalo, se trata de un ente privado, y por lo tanto sus decisiones son de índole privado (...)”*.

¹⁸ Dentro de la indagación previa No. 10282-2015-00284 las partes suscribieron un acuerdo reparatorio, por medio del cual acordaron guardarse respeto mutuo y no interferir de modo alguno dentro del normal desarrollo de las actividades de cada uno. Sin embargo, en dicho pacto se acordó que los testigos de Jehová no desistirán de la presente acción extraordinaria de protección.

b) “(...) La presencia del Presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de San Juan Ilumán en la asamblea que convocó la directiva del Barrio Central implica apoyo, pero definitivamente del órgano que representa no se ha emitido decisión alguna a considerar que sea objeto de dicha Acción de Protección (sic) (....)”.

c) También identifican que al ser el objetivo del accionante continuar con la construcción de su lugar de cultos “(...) fue interés del Tribunal, determinar si esa oposición a la construcción, per se, se podría entender y configurar como una violación (sic) al derecho al culto o al derecho a la propiedad (...)”. Por lo cual, a criterio de los jueces de segunda instancia era “(...) indispensable la existencia de un daño grave, que debía ser demostrado por el accionante (...)”.

d) Además, sostienen que en el proceso no existieron testimonios de moradores del barrio central de Ilumán en los que se aleguen actos de discriminación, o a través de los cuales se puedan evidenciar prohibiciones encaminadas a profesar una religión.

e) Respecto al derecho a la propiedad, manifiestan que en el caso de haberse producido destrucción a la propiedad de los testigos de Jehová, existen los mecanismos legales ordinarios. Con lo cual, concluyen que en el presente caso no se ha producido violación de derechos constitucionales.

Jueza de primera instancia

31. María Jeaneth Salas Subía, actual jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Otavalo, manifestó que “(...) no presento [a] informe motivado de descargo, pues como queda dicho, la sentencia recurrida no ha sido dictada ni pronunciada por la compareciente (....)”.¹⁹

4. Análisis constitucional de las decisiones judiciales impugnadas

32. De la revisión íntegra de la demanda de acción extraordinaria de protección, así como de las alegaciones vertidas en la audiencia efectuada el 16 de julio de 2020, se observa que el accionante alega la vulneración de los siguientes derechos constitucionales: **tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE)**, el **debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76.7, letra l) de la CRE)** y la **seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE)**. A criterio del accionante tales vulneraciones ocurrieron tanto en la sentencia de primera instancia como en el fallo que resolvió el recurso de apelación.

33. En cuanto a las alegadas vulneraciones al derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, este Organismo no encuentra argumentos completos o suficientes que permitan a esta Corte establecer si existió o no una vulneración a dichos derechos. Aquello incluso efectuando un *esfuerzo razonable*, conforme lo ha establecido esta Corte

¹⁹ Ver oficio No. 262-2021-UJFMNA-O, de 07 de junio de 2021, suscrito por María Jeaneth Salas Subía, Juez de la Unidad Judicial de FMNAyAI del cantón Otavalo.

en la sentencia No. 1967-14- EP/20.²⁰ Esto en virtud de que el accionante, únicamente, afirma que tanto, los jueces de primera como de segunda instancia, habrían fracasado en su labor de proteger los derechos fundamentales de la entidad religiosa a la que representa y de aplicar normas jurídicas en favor de dicha protección.

34. Sobre ello la Corte más bien observa que tales cargos estarían relacionados con la inconformidad del accionante en cuanto a las decisiones adoptadas por los jueces de primera y segunda instancia. Respecto a dicho desacuerdo, la Corte Constitucional ha reiterado que este no puede ser considerado como un argumento que deba ser analizado en una acción extraordinaria de protección.²¹

35. En tal sentido, el examen que se desarrollará a continuación se centrará en determinar si en las sentencias impugnadas se observó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Asimismo, debido a los cargos referidos por el accionante y en el caso de que se cumplan los presupuestos previstos en la sentencia No. 176-14-EP/19²², esta Corte analizará si procede el análisis de mérito.

4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

36. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece que:

“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. 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. Los actos administrativos,

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1967-14-EP/20, párrafo 21: “(...) Al tiempo de resolver la causa, sin embargo, según la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No 0037-16-SEP-CC, relativa a la preclusión, una vez que una demanda de acción extraordinaria de protección ya ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. En consecuencia, la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental (...)”.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 1208-13-EP/19, párrafo 62, 1864-13-EP/19, párrafo 31, 1710-14-EP/20, párrafo 29.

²² “Considerando lo anterior y que esta Corte es el máximo Organismo de justicia constitucional, encargado de enmendar las vulneraciones de conocimiento, excepcionalmente y de oficio podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial declare la vulneración del debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o administración de derechos puestas a su decisión en el proceso de méritos, cuando el inferior haya violado durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.”

resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. (...)”.

37. En el caso de garantías jurisdiccionales, esta Corte ha determinado que para que una decisión se encuentre motivada, los jueces y juezas constitucionales, entre otras obligaciones, al menos, deben:

*“i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.*²³

38. En el caso concreto la Corte encuentra que el accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que a su criterio, tanto el juez de primera instancia, como los jueces de apelación: **a)** se basaron en hechos que no fueron demandados, ya que habría considerado que la resolución de la asamblea general del barrio central de Ilumán era un “*acto administrativo*”, **b)** que solo se habría analizado el cargo relacionado con la paralización de la construcción de la iglesia de los testigos de Jehová y no los demás cargos y pretensiones demandados en la acción de protección, y, **c)** que no se explica la pertinencia de las normas aplicadas con los antecedentes de hecho.

4.1.1. Sobre la motivación en la sentencia de primera instancia

39. La sentencia de primera instancia se encuentra conformada por un acápite de antecedentes, cinco considerandos y un apartado relacionado con la resolución de la causa. El primer considerando se refiere a la competencia y jurisdicción del juez *a quo*. Luego, en el considerando segundo, se establecen como cuestiones propuestas por el accionante las siguientes: **a)** “*que se deje sin efecto la resolución o acto administrativo emitida por la asamblea del barrio central de San Juan de Iluman (sic), contenido en los documentos de fecha 20 de marzo del 2014 y 25 de marzo del 2014*”, y, **b)** “*que se ordene la reparación integral de los derechos que habrían sido violentados*.”

40. Dichas cuestiones son analizadas a partir del considerando tercero. En dicho apartado se observa que el juez accionado califica la resolución adoptada por la asamblea general del barrio central del Ilumán como un “*acto administrativo*”. Tal es así que dicha autoridad judicial expresa textualmente lo siguiente:

*“(...) el acto impugnado es la Resolución adoptada por la Asamblea del Barrio Central de San Juan de Ilumán, emitido en los documentos de fecha 20 de marzo del 2014 y 25 de marzo del 2014, (ffs. 10, 11, 12, 133, 134 y 135), el cual es un **acto administrativo** que no violó ningún derecho constitucional del accionante (...)”.*

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 672-12-EP/19 de 28 de agosto de 2019, párr. 33; No. 108-14-EP de 9 de junio de 2020, párr. 47; No. 1328-12-EP de 9 de junio de 2020, párr. 17; No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28; No. 16-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013, (caso No. 1000-12-EP), págs. 18 y 19; y, No. 1-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, (caso No. 530-10-JP), págs. 23 y 24.

41. Sobre ello el juez accionado concluye, por una parte, que la resolución administrativa adoptada por la asamblea general del barrio central de Ilumán “goza de legitimidad, validez, eficacia y presunción de legitimidad”²⁴, y por otro lado sostiene que dicha decisión “(...) al ser el [un] Acto eminentemente Administrativo (sic) de mera legalidad que proviene de una Autoridad Administrativa (sic)” debe ser impugnado en la vía contenciosa administrativa. Con relación a dichas afirmaciones, el juez accionado enuncia lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución, así como varias normas infraconstitucionales relativas a la naturaleza del acto administrativo y a su impugnación a través de la vía contenciosa administrativa.²⁵

42. Por otro lado, en cuanto a la segunda cuestión que habría sido propuesta por el accionante. Es decir a la petición de reparar integralmente los derechos de los testigos de Jehová que habrían sido alegados como vulnerados, el juez de instancia aborda dicha solicitud a partir de las alegaciones efectuadas en cuanto al derecho a practicar y profesar su religión en público o en privado y al derecho a la propiedad.

43. Así, con respecto al derecho a profesar la religión de los testigos de Jehová, el juez accionado afirma que no habría tal vulneración, ya que “resulta ilógico que si todavía no se encuentra construida y terminada la obra, como (sic) es que se les está privando de su derecho a practicar y profesar, si todavía no tienen un lugar construido para hacerlo”.

44. En cuanto al derecho a la propiedad privada de los testigos de Jehová, el juez de primera instancia concluye que:

“el presente caso se trata de un asunto de materia penal, ya que ha manifestado claramente [el accionante] que se trata de amenazas graves y constantes y de una violación a la propiedad privada, pues el hecho de haber ingresado a la fuerza a la construcción y haberse llevado un medidor de agua potable y sin autorización de los propietario del bien inmueble, ya constituye una violación a la propiedad privada, y en virtud de ello, el accionante debía haber denunciado el hecho por la vía penal, y no como lo ha pretendido por la vía Constitucional (sic), que no es la correcta”²⁶.

45. Después, en el considerando cuarto, denominado “fundamentaciones jurídicas”, el juez accionado, luego de referirse a los artículos 30, 40.3 y 42.1 de la LOGJCC, relativos a la acción de protección y a sus causales de improcedencia sostiene que:

“(...) En el presente caso no se ha demostrado violación alguna de derechos constitucionales, y además, el accionante Dr. José Luis Tapia Rivera, en calidad de Procurador Judicial de la entidad denominada “La Torre del Vigía – Ecuador”, tiene a su disposición el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; y la

²⁴ Ver foja 203 del expediente de primera instancia.

²⁵ El juez de primera instancia sostuvo que la decisión del barrio central de Ilumán es un acto administrativo. Para ello enunció los artículos 68 y 69 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 31 y 217.4 del Código Orgánico de la Función Judicial, y los artículos 1, 3 y 10 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

²⁶ Ver foja 204 del expediente de primera instancia.

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para el pleno ejercicio de sus derechos (...)”.

46. En el quinto considerando, se refieren consideraciones doctrinarias y varias normas infraconstitucionales a través de las cuales el juez de primera instancia manifiesta que la vía más adecuada para tutelar los derechos alegados por el accionante sería la contenciosa administrativa.²⁷ Luego, en el sexto considerando, indica que la sentencia se encuentra motivada e insiste en que la decisión adoptada por la asamblea general del barrio central de Ilumán constituye un acto administrativo que debe ser reclamado en la vía de dicha materia. Por tales motivos, el juez accionado decide desechar la acción de protección por considerarla improcedente.

47. Ahora bien, en cuanto al cumplimiento de los requisitos mínimos de la motivación referidos *ut supra* esta Magistratura encuentra, en primer lugar, que el juez de primera instancia enunció varias normas relacionadas con las entidades que forman parte del sector público y sobre la vía ordinaria que, a su criterio, era la competente para impugnar los actos administrativos²⁸. Aquello con el fin de indicar que la decisión del barrio central de Ilumán habría constituido un acto administrativo.

48. No obstante, esta Corte considera que al no haber analizado todos los cargos propuestos por el accionante, la justificación del juez de instancia se vuelve insuficiente.²⁹ Además, la Corte Constitucional halla que la motivación del juez de primera instancia fue incompleta³⁰. Esto en virtud de que en la acción de protección fueron varios los derechos alegados como vulnerados³¹. Sin embargo, el juez *a quo* se limitó a determinar que el asunto controvertido debía ser sustanciado en la vía ordinaria por ser un tema de mera legalidad y por considerar que no se afectaron los derechos a profesar la religión de los testigos de Jehová, ni su derecho a la propiedad, sin realizar un análisis de los derechos alegados. Asimismo, en el fallo de primera instancia no se encuentra ninguna razón por la cual el juez haya descartado el análisis de los demás cargos planteados por el accionante.

²⁷ Ver foja 205 y vuelta del expediente de primera instancia: “(...) así lo ha previsto el Art. 40 numeral 3, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y por ende la doctrina y los juristas especializados en la materia, recomiendan que para lograr obtener una tutela judicial efectiva, es necesario que todos los actos administrativos sean impugnado, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial, ya que así lo ha previsto la norma constitucional, específicamente establecido en el Art. 173 de la Carta Magna (...)”.

²⁸ Artículos 225, 173 de la CRE; 3 de la LOSEP; 3 y 17 del COFJ, entre otros.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1320-13-EP/20 de 27 de mayo de 2020, párrafo 39. “(...) La insuficiencia de motivación, cuando se incumplen alguno de los criterios que nacen de la propia Constitución como son la enunciación de las normas y la explicación de la pertinencia de su aplicación al caso concreto; y 2. La inexistencia de motivación, siendo esta una ausencia completa de argumentación de la decisión. En tal sentido, la inexistencia constituye una insuficiencia radical que impide tener un argumento mínimo necesario para considerar motivada una sentencia (...)”.

³⁰ La Corte Constitucional ha señalado que existe una motivación incompleta cuando los jueces omiten analizar todos los cargos formulados por el accionante en su demanda de acción de protección. Ver sentencia No. 860-12-EP/19, de 04 de diciembre de 2019, párrafo 31.

³¹ Ver nota al pie 17.

49. Por lo expuesto, este Organismo encuentra que la sentencia que resolvió la acción de protección en primera instancia, al ser insuficiente e incompleta, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los testigos de Jehová.

4.1.2. Sobre la motivación en la sentencia de segunda instancia

50. En la sentencia de segunda instancia que resolvió el recurso de apelación, este Organismo observa que los jueces provinciales accionados identificaron dos problemas jurídicos a ser resueltos: **a)** “¿La decisión adoptada por la directiva del barrio central de San Juan de Ilumán del cantón Otavalo, provincia de Imbabura, corresponde a una autoridad indígena?”, y **b)** “¿Las decisiones del barrio central de Ilumán que incidieron en la supuesta paralización de la construcción de propiedad de La Torre de Vigía – Ecuador, se constituye en una violación a derechos constitucionales como al derecho a la propiedad privada y derecho a la libertad de culto?”.

51. En cuanto al **primer problema jurídico**, esto es si ¿la decisión adoptada por la directiva del barrio central de San Juan de Ilumán del cantón Otavalo, provincia de Imbabura, corresponde a una autoridad indígena?, los jueces de segunda instancia concluyeron, en definitiva, que “Las decisiones del Barrio Central de San Juan de Ilumán, que está en el casco urbano de la parroquia de Ilumán, cantón Otavalo, conformado por población mayoritaria Kichwa-Otavalo, deviene en un ente privado y por lo tanto sus decisiones son de índole privado”. Aquello, en virtud de que conforme habrían informado los accionados, el mencionado barrio “tiene personería jurídica por la aprobación de los estatutos a cargo del MIESS- Coordinación Zonal 1 Imbabura”.³²

52. Con relación al **segundo problema jurídico**, es decir si la resolución del barrio central de Ilumán vulneró el derecho a la propiedad privada y a la libertad de culto de los testigos de Jehová, los jueces de apelación concluyeron que el accionante no probó la vulneración de los derechos constitucionales reclamados. Esto en virtud de que a criterio del tribunal de apelación: **a)** el objetivo del accionante habría consistido en continuar con la construcción de su lugar de culto, situación que habría sido desvirtuada, ya que según los datos aportados en el proceso, en aquella época se habría evidenciado que tal construcción sí pudo avanzar; **b)** Además, porque ningún morador del barrio central habría manifestado haber sido discriminado por profesar una religión distinta a la que predomina en dicha localidad.

53. En cuanto a la sentencia de segunda instancia la Corte constata que en ninguno de los acápites de dicha decisión judicial se enuncian las normas en las cuales se funda la decisión de inadmitir la acción de protección por considerar que el accionante no habría probado los cargos alegados. Incluso, en la parte decisoria no se puede observar cuál es la causal de improcedencia en la que se justifica tal decisión. Por lo tanto, es a todas luces

³² Sin embargo, a continuación de lo citado textualmente, los jueces de apelación precisan que la supuesta personería jurídica del Barrio Central de Ilumán no habría sido probada, ya que “los estatutos presentados y agregados en la audiencia oral y pública ante el señor Juez a quo, constantes a partir de fojas 136 del cuaderno de primera instancia corresponden a otro barrio, denominado Comité Barrial “Central”, con domicilio en la comunidad de Peguche”. Ver foja 31 del expediente de segunda instancia.

evidente de la sola lectura de dicha parte de la sentencia, que se inobservaron los requisitos primero y segundo de la motivación, referidos anteriormente.

54. Asimismo, este Organismo tampoco encuentra que la sentencia contenga un análisis integral de las alegaciones efectuadas por el accionante. Tal es así que los referidos juzgadores enuncian, únicamente, los derechos a la propiedad privada y a la libertad religiosa de los testigos de Jehová, sin examinar los demás cargos propuestos por el accionante. De esta manera, en la sentencia de segunda instancia también se inobservó el tercer requisito de la motivación. Esto debido a que los jueces de apelación no examinaron el fondo de las alegaciones propuestas por el accionante conforme lo determinado por este Organismo³³.

55. Por todo lo expuesto, esta Corte verifica que tanto la sentencia de primera instancia, como la decisión que resolvió el recurso de apelación, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación alegado por el accionante.

4.2. Sobre la concurrencia de los requisitos para revisar la causa de origen

56. La Corte Constitucional ha determinado que, de forma excepcional y de oficio, podrá revisar la causa de origen, siempre y cuando ésta provenga de una garantía jurisdiccional y concurren los siguientes presupuestos: **a)** que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la persecución del juicio; **b)** que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; **c)** que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, **d)** que el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad, novedad, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.³⁴

57. En cuanto al **primer elemento**, tal como se dejó anotado en el apartado anterior la Corte Constitucional evidenció que las sentencias de primera y segunda instancia impugnadas sí vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Por lo cual, se constata el cumplimiento del mencionado requisito.

58. Sobre el **segundo presupuesto**, la Corte encuentra, *prima facie*, que los hechos que dieron origen a la acción de protección podrían constituirse como vulneratorios a derechos fundamentales. Esto en virtud de que se encuentra en juego el derecho del accionante a ejercer su derecho a la libertad religiosa, previsto en el artículo 66.8 de la CRE. Así como, el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, establecido en el artículo 66.4 de la Norma Suprema. Respecto al **tercer requisito**, se constata³⁵ que este caso no ha sido seleccionado por este Organismo para su revisión.

³³ Ver nota al pie 22.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, párrafo 55.

³⁵ Ficha de la causa No. 1229-14-EP, disponible en: <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaCausa.aspx?numcausa=1229-14-EP>.

59. Con relación al **cuarto elemento**, la Corte Constitucional verifica que en el presente caso se cumplen los siguientes criterios:

a) Novedad, en virtud de que en la actualidad la jurisprudencia constitucional ecuatoriana carece de un precedente jurisprudencial en el que se haya analizado el contenido esencial del derecho a la libertad religiosa y sus distintas manifestaciones.

b) Relevancia nacional, debido a que en todo el territorio nacional coexisten diversas culturas y distintas manifestaciones religiosas y de espiritualidad, las cuales deben ser observadas considerando el carácter plurinacional, intercultural y laico del Estado ecuatoriano.

60. En tal sentido, una vez que se ha constatado la concurrencia de los presupuestos previstos en la sentencia 176-14-EP/19, referida *ut supra*, este Organismo procederá a revisar el proceso que dio origen a la presente acción extraordinaria de protección.

5. Análisis sobre los méritos de la causa de origen

5.1. Argumentos presentados por parte de los testigos de Jehová en la acción de protección

61. De los recaudos procesales de la causa de origen se observa que José Luis Tapia Rivera, en su calidad de procurador judicial de la entidad religiosa “La Torre del Vigía-Ecuador”, presentó la acción de protección en contra del presidente del barrio central de Ilumán, así como del presidente del GAD parroquial de dicha localidad. Esto en virtud de la resolución adoptada por la asamblea general del barrio central de San Juan de Ilumán, por medio de la cual se habría impedido que los testigos de Jehová culminen la construcción de su templo. En tal sentido, el accionante solicitó que se deje sin efecto tal resolución, y que se dispongan las medidas de reparación integral por los derechos que habrían sido vulnerados³⁶.

62. Asimismo, en la audiencia efectuada el 22 de mayo de 2012³⁷, el accionante reseñó los hechos que dieron lugar a la acción de protección y solicitó al juez de primera instancia lo siguiente:

a. “(...) Se declare de inmediato la existencia de una acción ilegal e ilegítima que ha vulnerado y continúa vulnerando los derechos fundamentales de los testigos de Jehová de la parroquia San Juan de Ilumán (...) que la responsabilidad de tal vulneración recae en la persona del **señor José Cajas Pinsag y del Estado por las actuaciones del entonces presidente del GAD parroquial de Ilumán, señor Segundo De la Torre, en conformidad con el artículo 20 de la LOGJCC (...)**”.

³⁶ Ver nota al pie 17.

³⁷ Ver acta de audiencia. Fojas 195 a 200 del expediente de primera instancia.

- b.** “(...) Se declare que una vez que el Gobierno Autónomo Municipal Descentralizado de Otavalo aprobó el uso de suelo y los correspondientes permisos de construcción en la propiedad de mi representada, esta no necesitaba solicitar la autorización de ningún particular para efectuar dicha construcción, y menos podían estos impedirlo por razones de claro discrimen religioso (...)”.
- c.** “(...) Se respete nuestra libertad de religión y de culto, permitiéndonos reunirnos libremente para fines religiosos, sea en nuestra propiedad privada o en las viviendas particulares de propiedad de cualesquiera de los testigos de Jehová de la zona, así como terminar la construcción de nuestro lugar de adoración (...)”
- d.** “(...) Se ofrezcan disculpas públicas por la violación de los derechos fundamentales de los testigos de Jehová de Ilumán. Se advierta a los funcionarios accionados, su obligación de respetar nuestros derechos constitucionales agraviados, así como de abstenerse de adoptar resoluciones en perjuicio de los mismos (...)”.
- e.** “(...) Se inicie el juicio verbal sumario correspondiente según lo establecido en el artículo 17#4 y 19 de la LOGJCC, ante su misma autoridad para determinar el monto que los accionados deberán pagar en concepto de reparación económica por el daño material e inmaterial causado por su violación a los derechos constitucionales de mi representada (...)”.
- f.** “(...) Se remita el expediente de la presente acción a la Fiscalía General del Estado, pues de la violación de los derechos constitucionales que declarará judicialmente en sentencia, se desprende la existencia de una conducta tipificada como delito, según el artículo 173 del Código Penal Ecuatoriano (...)”.

5.2. Argumentos presentados por los accionados en la audiencia de primera instancia

5.2.1. Por parte del presidente del barrio central de San Juan de Ilumán

63. En la audiencia referida en el párrafo anterior, los abogados patrocinadores de José Cajas Pisag, entonces presidente del barrio central de San Juan de Ilumán, sostuvieron que:

- a.** El barrio central de San Juan de Ilumán forma parte de la Unión Indígena de Ilumán y por lo tanto pertenece al pueblo Kichwa Otavalo. Por lo cual, afirmaron que este barrio estaría reconocido por el artículo “59 numeral 9”³⁸ de la CRE.

³⁸ A pesar de que se refieren al art.” 59.9” de la CRE, esta Corte entiende que dicha alegación tienen que ver con el art. 57.9 de la CRE, el cual establece que: “Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:(...) 9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral. (...)”.

b. El hecho materia de la acción de protección ha causado conmoción y alarma en el barrio central, así como en otros sectores aledaños de la parroquia San Juan de Ilumán, y que lo que buscan es “*visibilizar que en la vida de los pueblos indígenas puede causar alarma que rompe la armonía del barrio*”.

c. La directiva del barrio con la finalidad de garantizar la paz y armonía ha buscado todos los mecanismos y procedimientos más adecuados, por lo cual en la asamblea que fue convocada por los dirigentes barriales firmaron un acta de compromiso.

5.2.2. Por parte del delegado de la Procuraduría General del Estado

64. El delegado de la Procuraduría General del Estado manifestó, en lo principal, que “(...) *al ser accionado un ente público se entiende que el accionando está impugnando un acto u omisión emanada por un autoridad pública en esta caso (sic) no es la que se refiere más bien el accionante hace una referencia de una acta o una reunión del 25 de marzo del 2014 en la cual el presidente del barrio y con el hoy accionado contando con la presencia del GAD firma un acuerdo de voluntades que es de cumplimiento para las partes (...)*”. Por lo cual, concluye que “(...) *si no hay un acto administrativo no existe una violación constitucional requisito fundamental para esta acción (...)*”.

5.3. Sobre la causa de origen

5.3.1. Sobre la procedencia de acción de protección y la legitimación pasiva de los accionados

65. Conforme lo dispuesto en el artículo 88 de la CRE:

*“La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, **por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial**; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y **cuando la violación proceda de una persona particular**, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o **si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación**”.*

66. En el caso *sub examine*, la Corte Constitucional halla que la acción de protección presentada por el procurador judicial de la entidad religiosa “La Torre del Vigía-Ecuador” se enmarca en dos de los presupuestos referidos en el párrafo anterior. Esto es: **a)** cuando procede en contra de un particular, ya que la mencionada garantía jurisdiccional fue presentada en contra del presidente del barrio central de Ilumán³⁹ (**legitimación pasiva en contra de un particular**), y **b)** por actos u omisiones de una autoridad pública no judicial, ya que la acción de protección también se presentó en contra del presidente del GAD

³⁹ Cabe indicar que dicha asamblea general del barrio central es una forma de organización social adoptada por los habitantes de dicha localidad, cuya personería jurídica no ha sido probada conforme consta en los recaudos procesales de la causa de origen. Ver nota al pie No. 32 *supra*.

parroquial de Ilumán (**legitimación pasiva en contra de una autoridad pública no judicial**).

67. Respecto a la **legitimación pasiva en contra de un particular**. Esto es del presidente del barrio central de Ilumán conviene analizar si en el presente caso se cumple con los presupuestos de subordinación o indefensión previstos en el artículo 41, numeral 4, letra d) de la LOGJCC, la cual dispone que:

*“La acción de protección procede contra: (...) 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: (...) d) La persona afectada se encuentre en estado de **subordinación o indefensión** frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo (...)”.*

68. Ahora bien, en cuanto a los supuestos de subordinación e indefensión la Corte Constitucional ha señalado que estos difieren entre sí. Esto en virtud de que la **subordinación** “(...) implica la existencia de una relación jurídica en la que existirá siempre una parte supeditada a otra, ya sea en virtud de un contrato o de una norma jurídica y que dicho desnivel en virtud de tener que acatar una decisión arbitraria o ejecutar lo pactado mediante un contrato, sea generador de la vulneración de derechos constitucionales (...)”. Mientras que la **indefensión** “(...) constituye una situación generada fácticamente al no poder contrarrestar en igualdad de condiciones el poder que producto de las circunstancias y no necesariamente de normas, vulnera derechos, mediante arbitrariedades que no son controladas eficazmente por las autoridades (...)”.⁴⁰

69. En el caso concreto, la Corte encuentra que la legitimación pasiva del presidente del barrio central de Ilumán guarda relación con el presupuesto de indefensión. Aquello, en virtud de que éste al representar al grupo mayoritario de habitantes de dicha localidad, habría ejercido una relación de poder frente al grupo minoritario⁴¹, esto es al colectivo de habitantes de Ilumán que decidió cambiar de religión para profesar los dogmas de los testigos de Jehová.

70. Asimismo, a pesar de que el presidente del barrio central de Ilumán habría convocado al procurador judicial de La Torre del Vigía- Ecuador a una reunión, no se habría llegado a un acuerdo beneficioso para ambas partes. Esto en virtud de que en el “*acta compromiso*” de dicha reunión consta expresamente la decisión de que “(...) *En la Jurisdicción (sic) del Barrio Central no se permitirá ninguna construcción de Iglesias (sectas) (...) En el Barrio queda totalmente prohibido las reuniones de sectas religiosas. (...)*”⁴².

71. Por otro lado, con relación a la **legitimación pasiva en contra de una autoridad pública no judicial**, es decir del presidente del GAD parroquial de Ilumán, la Corte Constitucional observa que dicha autoridad estatal fue accionada en virtud de que éste habría apoyado la decisión de prohibir la construcción de la iglesia de los testigos de

⁴⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 354-17-SEP-CC, de 25 de octubre de 2017, página 26.

⁴¹ Ver párrafo 90 *infra*.

⁴² Ver párrafo 5 *supra*.

Jehová al suscribir el “*acta compromiso*”⁴³ de la reunión en la que la asamblea general del barrio central de Ilumán adoptó dicha decisión.

72. En consecuencia, la Corte encuentra que la acción de protección materia de la presente decisión cumple el presupuesto de legitimación pasiva contra particulares, previsto en el artículo 41, numeral 4, letra d). Así como también incurre en el presupuesto de legitimación pasiva en contra de una autoridad pública no judicial establecido en el artículo 41.1 del mismo cuerpo normativo.

5.3.2 Identificación de problemas jurídicos

73. La Corte observa que en la acción de protección *sub examine* el accionante alegó la vulneración de los siguientes derechos constitucionales:

- a. Inviolabilidad de domicilio, acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, derecho a la propiedad (artículo 66, numerales 22, 25 y 26 de la CRE).
- b. Derecho a la integridad personal (artículo 66, numeral 3, letra a) de la CRE).
- c. Libertad de religión y de culto (artículo 66, numeral 8 de la CRE).
- d. Libertad de expresión (artículo 66, numeral 6 de la CRE).
- e. Libertad de asociación (artículo 66, numeral 13 de la CRE).
- f. Derecho a no ser discriminado (artículos 3, 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la CRE).
- g. Derecho a la libertad de comunicación (artículo 16 de la CRE), a recibir y transmitir información (artículo 18 de la CRE),
- h. Derecho a que ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley (artículo 66, numeral 29, letra d) de la CRE).

74. No obstante, a juicio de este Organismo tales alegaciones tienen que ver, específicamente, con el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación y el derecho a la libertad religiosa, previstos en los numerales 4 y 8 del artículo 66 de la CRE, respectivamente. Esto en virtud de que tales derechos habrían sido vulnerados en razón de que la asamblea general del barrio central de Ilumán, al haber impedido la construcción del lugar de culto de los testigos de Jehová.

75. Por lo expuesto, en aplicación del principio *iura novit curia*⁴⁴, el análisis de mérito que se desarrollará a continuación se centrará en determinar si el presidente del barrio central de Ilumán y el presidente del GAD parroquial de dicha localidad vulneraron el derecho a la libertad religiosa y el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación de los testigos de Jehová, al prohibir la construcción del lugar de culto de dicha congregación religiosa.

⁴³ Ver fojas 11 y 12 del expediente de primera instancia.

⁴⁴ LOGJCC, artículo 4.13 “La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: (...) 13. *iura novit curia*.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional. (...)”.

5.4. Contextualización

5.4.1. Marco constitucional y legal sobre la diversidad religiosa en el Ecuador

76. La Constitución desde su preámbulo reconoce las diversas formas de religiosidad y espiritualidad. En su artículo 1, la Norma Suprema define al Ecuador como *“un estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”*. Dicho mandato se encuentra desarrollado en el artículo 66.8 de la CRE, cuyo análisis y aplicación al caso concreto se efectuará en la sección 5.5, sobre la libertad religiosa en el Estado laico y plurinacional.

77. El carácter laico del Estado ecuatoriano implica el reconocimiento y garantía de las diversas manifestaciones religiosas y de espiritualidad. A criterio de este Organismo, dicha disposición constitucional debe ser entendida en su integralidad, esto es, en el contexto de un Estado en el que coexisten *“nacionalidades, pueblos y comunidades con sistemas sociales, culturales y jurídicos diversos, los cuales se relacionan en condiciones de igualdad enriqueciéndose unos a otros”*⁴⁵.

78. En cuanto a la realidad de la normativa infra constitucional relacionada con la libertad religiosa en el Ecuador, la Corte Constitucional encuentra que desde el año 1937⁴⁶ se encuentra vigente la Ley de Cultos⁴⁷. Este cuerpo normativo regula la concesión de la personería jurídica a las diócesis y demás organizaciones religiosas.

79. Luego, en el año 2000 entró en vigencia el reglamento a la Ley de Cultos⁴⁸. Dicho instrumento legal contiene dos capítulos: uno relativo a la publicación y registro de las entidades religiosas y otro relacionado con sus derechos y obligaciones.

80. Por otro lado, nuestra legislación en materia penal prevé como bien jurídico protegido al ejercicio de la libertad religiosa. Así, el legislador ha previsto sancionar con una pena privativa de la libertad de entre seis meses a dos años a quienes *“empleando violencia, impida[n] a uno o más individuos profesar cualquier culto”*.⁴⁹

81. Por otro lado, en cuanto a la generación de *“políticas públicas que mantengan y favorezcan la condición del Estado Laico, neutral en materia de religión, creencia y conciencia”*⁵⁰, la Corte observa que dicha competencia recae en la gestión de la Secretaría de Derechos Humanos. Sin embargo, de la información remitida por dicha cartera de Estado la Corte halla que su gestión únicamente se centra en el proceso de *“legalización y*

⁴⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 134-13-EP/20, párr. 33.

⁴⁶ Antes de la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948.

⁴⁷ Decreto Supremo No. 212, publicado en el Registro Oficial No. 547, de 23 de julio de 1937.

⁴⁸ Decreto Ejecutivo No. 1682, publicado en el Registro Oficial No. 365 de 20 de enero de 2000.

⁴⁹ Artículo 184 del Código Orgánico Integral Penal.

⁵⁰ Ver numeral 1.2.1.3 del Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría de Derechos Humanos.

registro de organizaciones religiosas, así como el reconocimiento y registro de sus actos administrativos”⁵¹.

82. Adicionalmente, conviene destacar algunos datos arrojados por el estudio estadístico sobre filiación religiosa presentado por el INEC, en agosto de 2012. Dicho estudio concluye que el 91,95% de la población afirma tener una religión, de los cuales el 80,4% pertenece a la religión católica, el 11,3% evangélica, 1,29% testigos de Jehová y el restante 6,96% pertenecen a otras religiones.⁵² Dentro de la categorización de “otras religiones” se encuentran las “*religiones indígenas*” y las “*religiones afroamericanas*”.

5.4.2. Interculturalidad y diversidad religiosa en la parroquia San Juan de Ilumán⁵³

83. Como resultado del peritaje antropológico realizado en la presente causa, se tiene que San Juan de Ilumán es una parroquia perteneciente al cantón Otavalo de la provincia de Imbabura. Se encuentra ubicada en la sierra norte del Ecuador. La parroquia comprende 11 barrios y 9 comunas. El 12 de noviembre de 1886, el caserío indígena de Ilumán fue reconocido como parroquia por el Concejo Municipal de Otavalo. Es decir, que San Juan de Ilumán existe como parroquia desde hace aproximadamente 135 años. El barrio central es el más antiguo, ya que tiene el mismo tiempo de creación que la parroquia.

84. No obstante, en la parroquia Ilumán se presenta un aspecto relevante para el caso concreto. Esto en virtud de que los llamados “barrios”⁵⁴ “(...) *equivalen a cabildos indígenas urbanos por el tipo de asentamiento que muestran. Es decir, los 11 barrios, en un 80% indígenas, tienen los mismos derechos que las 9 comunas que conforman la parroquia* (...)”⁵⁵.

85. Asimismo, según el Censo de Población y Vivienda de 2010, la población total de la parroquia fue de 8564 habitantes. De acuerdo a los datos de dicho censo, el 88% de la población se autoidentificó como indígena, el 11% como mestiza y blanca y el 1% como afroecuatoriana y montubia. Del 88% de población indígena la mayoría pertenece al pueblo Otavalo de la nacionalidad Kichwa.

86. Según lo informado a esta Corte Constitucional por el actual presidente del GAD parroquial el 80% de la población profesa la religión católica. El 20% restante se

⁵¹ Ver informe de la Secretaría de Derechos Humanos, disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOidiMGfkZWMyZS11NzExLTRkYmEtYWY1OS0xODEzY2MxNGVkbMTcucGRmJ30.

⁵² Disponible en: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Filiacion_Religiosa/presentacion_religion.pdf

⁵³ Los datos recopilados en el presente acápite son el resultado del peritaje antropológico desarrollado en la presente causa por el profesor Fernando García Serrano. Ver fojas 218 a 223 del expediente No. 1229-14-EP.

⁵⁴ Ver respuesta a la pregunta No. 2 del peritaje antropológico, sobre la forma de organización social y política de la parroquia de Ilumán: Administrativamente *la parroquia comprende 11 barrios y 9 comunas. Los barrios ubicados en la cabecera parroquial son: Central, Guabo, Hualpo, San Carlos, Rumilarka, Cóndor Mirador, Santo Domingo, Azares, Iluman Alto, Sigi Chaka, Santa Teresita y Rancho Chico. Las comunas ubicadas alrededor de la cabecera parroquial son: Iluman Bajo, Capilla Centro, Pinsaqui, San Luis de Agualongo, Angel Pamba, Karabuela, San José de Jawa Pamba, Sintsi Uku y Picuasi Pugru.*”

⁵⁵ *Ibíd.*

identifica con otras tres congregaciones religiosas: la *primera*, la iglesia evangélica que inició sus actividades en el año 1986 y cuenta con cinco templos. La *segunda*, es la Iglesia de Jesucristo de los Últimos Días (mormones). Dicho movimiento religioso, habría llegado a Ilumán en el año 2000 y no tiene ningún templo en la parroquia como tal. Y, la *tercera*, la iglesia de los testigos de Jehová cuyo conflicto nos ocupa.

87. Conforme el peritaje antropológico desarrollado en la presente causa se concluye que la religión católica permanece desde el contacto colonial. Las otras tres religiones: evangélicos, mormones y testigos de Jehová ingresaron a Ilumán desde hace aproximadamente 35 años. Sin embargo, en los últimos 13 años, luego de la llegada de los testigos de Jehová, no se conoce de la presencia de un nuevo tipo de organización religiosa en la parroquia.

88. Asimismo, en dicho insumo técnico se observó que la llegada de las mencionadas congregaciones religiosas, distintas a la católica, sí ha ocasionado conflictos en la parroquia Ilumán. Así por ejemplo, la iglesia de los evangélicos *“fue inicialmente rechazada ya que empezó con proyectos productivos (crías de pollos y máquinas de coser) y educativos (becas para escolares) destinados solamente a las familias creyentes, lo cual produjo el rechazo de la población”*. Asimismo, la iglesia de Jesucristo de los Últimos Días (Mormones) *“quiso construir su templo en la comuna de San Luis de Agualongo, pero sus miembros se levantaron e impidieron la construcción en el año 2001”*⁵⁶.

89. Por otro lado, en la actualidad se conoce que la iglesia de testigos de Jehová de Ilumán reúne alrededor de 60 a 70 personas en el culto de los miércoles y el fin de semana. El 95% de los fieles son indígenas kichwas del pueblo Otavalo, aunque también acuden mestizos quienes habrían aprendido la lengua kichwa para participar activamente en el culto. Asimismo, los fieles de dicha iglesia informaron que ésta cuenta con tres pastores y que los creyentes deben contribuir con un diezmo económico cada semana para el sostenimiento de los pastores.

5.5. Análisis de problemas jurídicos en la causa de origen

5.5.1. Sobre la libertad religiosa en el Estado laico y plurinacional

90. El artículo 66 numeral 8 de la Constitución, en armonía con los tratados y convenios internacionales⁵⁷ que protegen el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, reconoce y garantiza a las personas *“El derecho a practicar, conservar, cambiar, profesar en público o en privado, su religión o sus creencias, y a difundirlas individual o colectivamente, con las restricciones que impone el respeto a los derechos.”*

91. La Corte considera que este deber estatal de reconocimiento y protección de la libertad religiosa está estructuralmente vinculado a una dimensión institucional como es el carácter laico del Estado ecuatoriano, proclamado en el artículo uno de la carta

⁵⁶ Ver respuesta a tercera pregunta del peritaje antropológico.

⁵⁷ Ver nota al pie 38.

fundamental. Esta laicidad determina que el Estado no pueda asumir como propia ninguna de las confesiones religiosas existentes en el Ecuador, y está además obligado a respetar, hacer respetar y garantizar el libre ejercicio y pacífica convivencia de todas ellas.

92. Para efectos de esta tutela de la libertad religiosa pueden distinguirse dos dimensiones de este derecho: una positiva y otra negativa. La *dimensión positiva* se refiere a la posibilidad de tener y manifestar libremente una o ninguna creencia religiosa. Por otra parte, se halla la *dimensión negativa* de este derecho, en virtud de la cual nadie puede ser obligado a declarar sus creencias religiosas. La dimensión positiva tiene, a su vez, una dimensión interna y otra externa. La *dimensión interna* de este derecho hace relación a las convicciones personales en el fuero íntimo de la persona, por lo cual es siempre individual. La *dimensión externa* consiste en poder manifestar tales convicciones mediante expresiones como el culto, el proselitismo o la educación.⁵⁸ El artículo 66.8 de la Constitución en este sentido hace referencia a la libertad para profesar en público y difundir una religión o creencia.

93. Asimismo, tal distinción se encuentra vinculada a la titularidad del derecho a la libertad religiosa. Sobre ello la Observación General No. 22 emitida por el Comité de Derechos Humanos señala que “(...) *éste puede ejercerse "individual o colectivamente, tanto en público como en privado"*. En tal virtud, la titularidad de la libertad religiosa también se caracteriza por tener una doble dimensión: individual o comunitaria.

94. Así, en su dimensión individual e interna, la libertad religiosa, como se indicó, protege el claustro más íntimo de creencias asociadas al fenómeno religioso. La cual además es en principio incondicionada, ya que ésta surge de la propia voluntad o fuero interno del ser humano. Es por ello que la Constitución en su artículo 66.8, garantiza la posibilidad de “conservar” o “cambiar” de creencias religiosas.

95. Por su parte, en su **dimensión individual o comunitaria externa** la libertad religiosa protege las manifestaciones de los ciudadanos para actuar de acuerdo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros.⁵⁹ Tal es así que en virtud del ejercicio comunitario del derecho a la libertad religiosa existen otras manifestaciones como la libertad de reunión o asociación que confluyen o integran este derecho.⁶⁰

96. La dimensión comunitaria de la libertad religiosa es ejercida a través de las congregaciones, asociaciones, grupos o confesiones religiosas, que generalmente se encuentran dotadas de personería jurídica, según un régimen jurídico especial que garantiza su propia naturaleza.

⁵⁸ Luis Francisco Cervantes, Los Principios Generales sobre la Libertad Religiosa en la Jurisprudencia de los Sistemas Europeo, Interamericano y Costarricense de Protección de los Derechos Humanos, Revista del Instituto Brasileño de Derechos Humanos Nro 5, págs. 123-144, 2004

⁵⁹ Tribunal Constitucional de España, STC 101/2004, de 2 de junio de 2004, página 8.

⁶⁰ Porras Ramírez José María, Derecho a la libertad religiosa, 2018, editorial Tecnos, quinta edición, página 60.

97. Dichos colectivos religiosos acogen en su seno los intereses individuales de los miembros que los conforman, por lo cual actúan también como medio para la realización de sus derechos. En tal sentido dirigen el desarrollo de los cultos, prácticas o actividades características de la religión que profesan, así como de los fines comunes que tales grupos persiguen.

98. Es decir que la libertad religiosa no se agota sólo con el ejercicio individual de dicho derecho, sino que ambas dimensiones, tanto la individual como la comunitaria mantienen una relación de interdependencia, con base en la cual se consolida el ejercicio íntegro del mencionado derecho.

99. Ahora bien, en el caso bajo análisis el accionante en el proceso de origen afirmó que se habría vulnerado su libertad religiosa, principalmente, al impedirles la construcción de su lugar de culto. Dicha alegación, implica una afectación a las distintas manifestaciones del derecho a la libertad religiosa en su dimensión comunitaria y externa, tal como se explicará a continuación.

100. En primer lugar, la Corte Constitucional reconoce el alto nivel de importancia que tienen los templos, iglesias, sinagogas y demás lugares de culto para las distintas congregaciones religiosas. Aquello en razón de que estas edificaciones cumplen con una doble finalidad: se constituyen como un medio para la difusión colectiva de las creencias religiosas, y también son utilizadas para el desarrollo de sus rituales y ceremonias. Tan es así que la protección de dichos lugares considerados como sagrados se encuentra reconocida en la propia Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, la cual establece que:

*“(...) el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de convicciones comprenderá, en particular, las libertades siguientes: a) La de practicar el culto o de celebrar reuniones en relación con la religión o las convicciones, y de **fundar y mantener lugares para esos fines**; (...) e) La de enseñar la religión o las convicciones **en lugares aptos para esos fines** (...)”.*⁶¹

101. Por ello, en la especie, el hecho de restringir la construcción del templo de los testigos de Jehová, implicó por un lado, que los creyentes de dicha religión no cuenten con las garantías para reunirse en el lugar destinado para profesar su religión. Dicha afectación a la libertad de reunión con fines religiosos, confluye e integra el propio derecho a la libertad religiosa, tal como se dejó anotado *ut supra*.

⁶¹ Artículo 6, letras a) y e) de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General No. 22, en su artículo 18.4 declaró que: *“(...) La libertad de manifestar la religión o las creencias mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza abarca una amplia gama de actividades. El concepto de culto se extiende a los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, así como a las diversas prácticas que son parte integrante de tales actos, comprendidos **la construcción de lugares de culto**, el empleo de fórmulas y objetos rituales, la exhibición de símbolos y la observancia de las fiestas religiosas y los días de asueto. (...)”.*

102. Así también, se limitó la posibilidad de que los testigos de Jehová cuenten con un lugar adecuado para organizar y coordinar las actividades programadas por dichos fieles. Tal es así que el accionante alega que la construcción de su lugar de culto también estaba destinada a desarrollar un programa de enseñanzas bíblicas.

103. Es decir que, a juicio de este Organismo, la suspensión de la construcción de la iglesia de los testigos de Jehová también retrasó la posibilidad de que dichos creyentes desarrollen y continúen con sus proyectos futuros relacionados con la **difusión** de sus creencias. Lo cual, finalmente, incidió en los fines y estructura organizativa de la mencionada entidad religiosa.

104. Asimismo, la Corte encuentra que el acto impugnado, esto es la decisión de los habitantes del barrio central de Ilumán, ajenos a la religión de los testigos de Jehová, por medio de la cual se impidió la construcción de su lugar de culto sí limitó la posibilidad de que éstos puedan **profesar su religión en público o en privado** y predicar sus creencias, en el espacio privado que habrían destinado para tal efecto.

105. Esto se constata a través de lo informado por el perito asignado en la presente causa, quien indicó que “(...) *la comunidad de creyentes de la Iglesia de Testigos de Jehová tuvo que reunirse para realizar el culto en otra iglesia distante a una hora de Iluman, esto sucedió durante un año (...)*”.

106. Tal oposición de los habitantes del barrio central de Ilumán, si bien perturbó el uso y goce del inmueble de propiedad de la entidad religiosa “La Torre del Vigía - Ecuador”, la Corte considera que dicho acto no es independiente de la violación al derecho a la libertad religiosa, pues a través de dicha actuación se limitó una de las manifestaciones de la dimensión externa de la libertad religiosa. Esto es, fundar y mantener lugares de culto.⁶²

107. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que sí se vulneró el derecho a la libertad religiosa de los testigos de Jehová durante el tiempo que transcurrió desde que se tomó la decisión de la asamblea general del barrio central de Ilumán hasta que se llegó a un acuerdo entre las partes y se finalizó la construcción de la iglesia de dicha congregación religiosa.

⁶² Artículo 6, letras a) y e) de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General No. 22, en su artículo 18.4 declaró que: “(...) *La libertad de manifestar la religión o las creencias mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza abarca una amplia gama de actividades. El concepto de culto se extiende a los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, así como a las diversas prácticas que son parte integrante de tales actos, comprendidos la construcción de lugares de culto, el empleo de fórmulas y objetos rituales, la exhibición de símbolos y la observancia de las fiestas religiosas y los días de asueto. (...)*”.

5.5.2. Sobre el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación

108. El Estado laico también se fundamenta en la aplicación del principio de igualdad y no discriminación respecto a todos los credos, o como dice el preámbulo de la Constitución el reconocimiento de “*nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad*”.

109. De esta manera, el derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra previsto en nuestra Constitución dentro del catálogo de los principios que rigen el ejercicio de los derechos (artículo 11.2), como también en calidad de derecho propiamente dicho (artículo 66.4). Sin embargo, para el caso concreto conviene referirnos al artículo 11.2 de la CRE⁶³, en el cual se establecen ciertas categorías sospechosas o protegidas, entre las cuales se encuentra el hecho de que nadie puede ser discriminado por razones de orden religioso.

110. En la especie, la Corte encuentra que, la decisión adoptada por el grupo de particulares que conforman la asamblea general del barrio central de Ilumán, por medio de la cual se impidió la construcción del lugar de culto de los testigos de Jehová, constituye una forma de discriminación por razones de orden religioso. Esto en virtud de que dicha forma de discriminación se encuentra, explícitamente, prohibida según lo dispuesto en el artículo 11.2 de la CRE.

111. Sobre ello, la Corte constata que el acto discriminatorio en cuestión ocurrió en razón del trato diferenciado que se brindó a los testigos de Jehová. En efecto, este Organismo ha señalado que las distinciones pueden ser consideradas contrarias a los mandatos constitucionales, salvo que se demuestre lo contrario. Dicha carga argumentativa recae en la justificación que puedan otorgar quienes establecen el trato diferenciado⁶⁴. En este caso, los moradores del barrio central de Ilumán que adoptaron la mencionada decisión.

112. En cuanto a la carga argumentativa de los accionados, la Corte observa que si bien el presidente del Barrio Central de Ilumán, así como el entonces presidente del GAD parroquial de dicha localidad, alegaron la vulneración del derecho previsto en el artículo 57.9 de la CRE⁶⁵, no ofrecieron elementos probatorios que justifiquen que la decisión adoptada por la asamblea general de dicho barrio fue razonable y proporcional⁶⁶. Así tampoco, se pudo conocer los argumentos de los referidos accionados, toda vez que éstos no comparecieron a la audiencia convocada por este Organismo, tal como se anotó *ut supra*. Adicionalmente, debido a que, tal como se dejó anotado *ut supra*, uno de los accionados es un particular (presidente del barrio central de Ilumán) la Corte presume los cargos sobre discriminación alegados por el accionante en contra de dicho particular. Esto en razón de lo dispuesto en el artículo 16 de la LOGJCC⁶⁷.

⁶³ “ (...) Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología (...)”

⁶⁴ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 5-19-OP/19, de 04 de diciembre de 2019, párrafo 62.

⁶⁵ Ver párrafo 64, letra a) *supra*.

⁶⁶ Op. cit. 64.

⁶⁷ “Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no

113. Por lo expuesto, la Corte concluye que la decisión adoptada por la asamblea general del barrio central de Ilumán sí generó un trato discriminatorio que puso en desventaja a los habitantes de Ilumán fieles a la religión de los testigos de Jehová. Con lo cual, este Organismo constata que sí se vulneró el derecho previsto en el artículo 11.2 de la CRE del mencionado colectivo religioso.

5.6. Sobre el rol de los legitimados pasivos

114. Una vez que se ha comprobado la vulneración del derecho a la libertad religiosa y del derecho a la igualdad y no discriminación de los testigos de Jehová, la Corte Constitucional cree conveniente precisar en quién recae dicha responsabilidad. Para ello, a continuación se explicará el papel que desempeñaron los legitimados pasivos en la presente causa.

115. En primer lugar, la Corte encuentra que el accionar del presidente del Barrio Central de Ilumán (**legitimado pasivo particular**) como representante de los habitantes que conforman dicho barrio, fue arbitrario. Esto en virtud que conforme consta en los recaudos procesales, éste únicamente notificó a los testigos de Jehová sobre la decisión de impedir la construcción de su templo, arguyendo que “*para cualquier construcción que se va a realizar se debe pedir una autorización previa a la Directiva del Barrio*”.⁶⁸

116. Adicionalmente, la Corte constata que a pesar de que el presidente del Barrio Central de Ilumán convocó al accionante a una reunión, dicha convocatoria no tuvo como finalidad llegar a un acuerdo, sino más bien imponer lo que ya habían decidido los miembros y dirigentes de dicho barrio. Tal es así que en el acta de dicha reunión suscrita por el presidente del barrio central de Ilumán, consta expresamente la oposición frente a la construcción del mencionado templo.

117. Por otro lado, este Organismo también verifica que el conflicto de origen ocurrió y permaneció vigente a pesar de que el presidente del GAD parroquial de Ilumán (**legitimado pasivo público no judicial**) conoció sobre la problemática surgida en torno a la construcción de la iglesia de los testigos de Jehová. Aquello debido a que, el entonces presidente del GAD parroquial, incluso acudió a la reunión convocada por los dirigentes barriales y suscribió el “*acta de compromiso*”⁶⁹ de dicha reunión efectuada el 25 de marzo de 2014.

resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza.”

⁶⁸ Op. cit. 3.

⁶⁹ Ver fojas 11 y 12 del expediente de primera instancia.

118. Al respecto, llama la atención a este Organismo que aun cuando la máxima autoridad pública de Ilumán⁷⁰, conocía del conflicto éste omitió adoptar medidas tendientes a propiciar una cultura de paz, inclusión y equidad en la mencionada localidad.

119. Es decir que a juicio de este Organismo la actuación del entonces presidente del GAD parroquial de Ilumán al expresar su aquiescencia en la asamblea general del barrio central de Ilumán se extralimitó en sus funciones. Por lo cual, dicha autoridad no observó lo dispuesto en el artículo 226 de la CRE.⁷¹

120. Dicha inobservancia de la referida norma infraconstitucional, además, conllevó al incumplimiento de uno de los deberes estatales, previsto en el artículo 11.9 de la CRE, el cual establece que:

*“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y **hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.** (...)”.*

121. Por lo expuesto, la Corte constata que la vulneración del derecho a la libertad religiosa y a la igualdad y no discriminación de los testigos de Jehová fue ocasionada por quienes en aquella época fungían como presidente del barrio central de Ilumán y como presidente del GAD parroquial de dicha localidad.

6. Otras consideraciones: libertad religiosa e interculturalidad

122. En relación al derecho a la libertad religiosa, el artículo 66 numeral 8 de la Constitución reconoce y garantiza a las personas: “El derecho a practicar, conservar, cambiar, profesar en público o en privado, **su religión o sus creencias, y a difundirlas individual o colectivamente, con las restricciones que impone el respeto de los derechos**” (el resaltado nos pertenece). La Corte observa que este derecho no se limita exclusivamente a las religiones, sino que además incluye las creencias o como dice el Preámbulo de la Constitución: formas de religiosidad y espiritualidad. Por otra parte, no solo la difusión de una religión puede ser individual o colectiva, sino otros muchos aspectos relativos a la libertad religiosa tales como su profesión o prácticas⁷².

123. Adicionalmente esta Corte de forma general observa que, conforme al mencionado artículo 66 numeral 8 de la Constitución, el ejercicio del derecho a la libertad religiosa se

⁷⁰ Artículo 69 del Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD “*El presidente o presidenta es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, elegido de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstas en la ley de la materia electoral.*”

⁷¹ “*Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.*”

⁷² El artículo 11 de la Constitución también establece: “*Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento*”

encuentra limitado por *“las restricciones que impone el respeto a los derechos”*. Entre esos derechos deben considerarse los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, en particular deben destacarse los derechos previstos en el numeral 1, 9 y 12 del artículo 57 de la CRE.

124. El numeral 1 del artículo 57 hace referencia al derecho a mantener, desarrollar y fortalecer libremente la identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social. El numeral 9 del mismo artículo establece el derecho a conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad. El numeral 12 incluye el derecho a promover y proteger los lugares rituales y sagrados.

125. En consecuencia, el ejercicio de la libertad religiosa debe también considerar estos derechos colectivos y en general el contexto cultural en que se desarrolla, así como la necesidad de mantener una convivencia intercultural respetuosa de las diferencias.

126. Por otra parte, los derechos colectivos deben también ejercerse respetando el derecho individual y colectivo a la libertad religiosa, tomando en cuenta las condiciones concretas de cada comunidad, pueblo o nacionalidad.

127. En cuanto al Estado, en virtud del principio de laicidad establecido en el artículo primero de la Constitución, le corresponde garantizar la protección de las diversas religiones y creencias, favoreciendo un ambiente de pluralidad y respeto. En el marco del Estado laico, plurinacional e intercultural, la institucionalidad estatal en todos los niveles de gobierno y las autoridades indígenas, debe promover la convivencia y, cuando sea necesario, adoptar las medidas necesarias para prevenir la conflictividad entre diferentes formas de expresiones religiosas o solventarlas promoviendo el diálogo y la convivencia pacífica.

128. En tal sentido, a juicio de este Organismo se considera pertinente determinar que los derechos a la libertad religiosa y los derechos colectivos pueden coexistir de forma pacífica en la medida que se respete tanto a la libertad religiosa en su dimensión individual y comunitaria, y a las diversas manifestaciones de las culturas indígenas y su correspondiente organización social, lo cual incluye la adecuada coordinación con sus autoridades, que se implementen procesos de socialización oportunos, a través de los cuales se informe sobre las actividades religiosas que se desarrollarán en las comunidades indígena así como acuerdos básicos fundamentados en un diálogo intercultural que permitan la convivencia pacífica y armónica de las distintas manifestaciones religiosas o de espiritualidad. Esto debe ser observado, generalmente por las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, y también por líderes o lideresas barriales o religiosos.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **DECLARAR** la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia de primera instancia, dictada el 26 de mayo de 2014, por el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Otavalo, dentro de la acción de protección No. 10201-2014-0576.
2. **DECLARAR** la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia de segunda instancia, dictada el 02 de julio de 2014, por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, dentro del recurso de apelación No. 10103-2014-0700.
3. **ACEPTAR** la acción extraordinaria de protección No. 1229-14-EP. Por lo tanto, se dispone dejar sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia referidas en los numerales 1 y 2 del presente acápite.
4. En virtud de las consideraciones relativas al control de méritos efectuado *ut supra*, **SE ACEPTAN** las pretensiones propuestas en la acción de protección No. 10201-2014-0576, y en su recurso de apelación signado con el No. 10103-2014-0700. Por tanto, se **DECLARA** la vulneración del derecho a la libertad religiosa, así como del derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación alegados por el accionante en el proceso de origen. La responsabilidad de dicha vulneración recae en el señor José Cajas Pinsag, en su calidad de entonces presidente del Barrio Central de la parroquia San Juan de Ilumán así como del señor Segundo de la Torre, entonces presidente del GAD parroquial de dicha localidad.
5. Como **MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL** se dispone:
 - 5.1. Considerar a la presente sentencia como una forma de reparación al derecho a la libertad religiosa del accionante.
 - 5.2. A la **directiva del barrio central de Ilumán**, asistir a la capacitación que se ordena en el numeral 6.2 *infra*. La asistencia a dicha capacitación será informada a este Organismo por parte del **presidente del barrio central de Ilumán** de forma documentada. Para el efecto, se otorga el plazo de 15 días contados a partir de la fecha en la cual se lleve a cabo la mencionada capacitación.
 - 5.3. A los **jueces de las judicaturas de la provincia de Imbabura que conozcan garantías jurisdiccionales**, asistir a la capacitación que se ordena en el numeral 6.2 *infra*. La asistencia a dicha capacitación será informada a este Organismo por parte de la **delegación provincial del Consejo de la Judicatura de Imbabura**, de forma documentada. Para el efecto, se otorga el plazo de 15 días contados a partir de la fecha en la se lleve a cabo la mencionada capacitación.
 - 5.4. Al **presidente y vocales del GAD parroquial de San Juan de Ilumán** asistir a la capacitación que se ordena en el numeral 6.2 *infra*. La asistencia a dicha

capacitación será informada a este Organismo por parte del **presidente del GAD parroquial de San Juan de Ilumán**. Para el efecto, se otorga el plazo de 15 días contados a partir de la fecha en la se lleve a cabo la mencionada capacitación.

6. Como MEDIDA DE NO REPETICIÓN

6.1. Exhortar al **presidente del GAD parroquial de San Juan de Ilumán**, a fin de que este garantice la coexistencia de diversos sistemas de creencias y de culturas en la localidad, sobre todo, la práctica religiosa del accionante.

6.2. Delegar al **Consejo de la Judicatura en coordinación con la Defensoría del Pueblo y el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades**, a fin de que se efectúen una capacitación sobre normas de convivencia intercultural y diversidad religiosa. Dicha capacitación estará dirigida a la directiva del barrio central de Ilumán, al presidente y vocales del GAD parroquial de dicha localidad, y a los jueces de las judicaturas de la provincia de Imbabura que conozcan garantías jurisdiccionales, por un período de 16 horas, bajo la metodología de taller de socialización. Para el efecto, se concede el **plazo de 90 días** contados a partir de la notificación de la presente sentencia. Los organismos delegados deberán informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de dicha capacitación. Dicho informe será remitido de forma conjunta y documentada dentro del **plazo de 15 días** contados a partir de la fecha en la se lleve a cabo la mencionada capacitación.

7. A la Secretaría General, a la Secretaría Técnica Jurisdiccional y la Secretaría de Gestión Institucional de este Organismo coordinen la traducción íntegra de esta sentencia al idioma kichwa.

8. A la Dirección de Comunicación y el Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional de esta Corte coordinen la difusión, en idioma kichwa y español, de la presente decisión. Dicha difusión se realizará a través de los canales oficiales de la Corte Constitucional.

9. Por intermedio del presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de San Juan de Ilumán se **EXHORTA** a todos los habitantes de dicha localidad a mantener relaciones sociales armónicas basadas en el diálogo intercultural⁷³ conforme lo establece la Constitución de la República.

10. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

11. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

⁷³ Ver Corte Constitucional del Ecuador sentencia No. 112-14-JH/21, dictada el 21 de julio de 2021, párrafo 37.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.20
11:20:49 -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 seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 11 de agosto de 2021.-

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1229-14-EP/21**Voto Salvado del Juez Hernán Salgado Pesantes****Juez adherente: Enrique Herrería Bonnet**

Me aparto del criterio de la mayoría de la Corte Constitucional expresado en la sentencia No. 1229-14-EP/21, que aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por José Luis Tapia Rivera, en su calidad de procurador judicial de la entidad religiosa denominada “La Torre del Vigía – Ecuador” (en adelante, el accionante), en contra de la sentencia de 2 de julio de 2014 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura.

Antecedentes y puntos de divergencia con el voto de mayoría

1. La sentencia impugnada tiene como antecedente la acción de protección No. 10201-2014-0576 en la cual se rechazó la demanda planteada por José Luis Tapia Rivera, en su calidad de procurador judicial de la entidad religiosa denominada “La Torre del Vigía – Ecuador”, en contra de José Cajas Pinsag, presidente del Barrio Central de la parroquia San Juan de Ilumán y Segundo de La Torre, presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial San Juan de Ilumán¹.
2. En sentencia de 26 de mayo de 2014, la Unidad Judicial de la Familia, Mujer Niñez y Adolescencia del cantón Otavalo desechó la garantía jurisdiccional presentada. Ante esta situación, el representante de “La Torre del Vigía – Ecuador” interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia de 2 de julio de 2014, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, una vez analizada la vulneración de derechos alegada por el accionante, resolvió negar el medio de impugnación presentado y confirmar la decisión de declarar sin lugar la acción de protección. En contra de esta decisión José Luis Tapia Rivera presentó acción extraordinaria de protección.
4. En su demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante centró sus argumentos en cuestionar los hechos del proceso de origen, mostrar su desacuerdo con la decisión de desechar la garantía jurisdiccional por él propuesta y en explicar que la sentencias tanto de primer como de segundo nivel no se encuentran motivadas porque “*se basan en motivaciones de hechos que no fueron expuestos en la demanda inicial*”.
5. Por las razones que expondré a continuación, señalo que, de forma equivocada, la decisión de mayoría concluyó que la sentencia de segunda instancia impugnada no se

¹ En el año 2013 “La Torre del Vigía-Ecuador” adquirió un predio en la parroquia Ilumán, cantón Otavalo, en el que se empezó la construcción de una iglesia; sin embargo, a decir del accionante, en el año 2014 las autoridades del Barrio Central impidieron dicha construcción.

encontraba motivada; así, como también estimo que no se debió analizar la decisión de primer nivel.

Análisis jurídico

6. En la sentencia de mayoría equivocadamente se analiza la motivación de la decisión de primer nivel, cuando el acto expresamente impugnado por el accionante fue el fallo dictado el 2 de julio de 2014 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura; además, no existe ningún argumento claro ni completo² respecto de una posible vulneración de derechos en el fallo emitido por la Unidad Judicial de la Familia, Mujer Niñez y Adolescencia del cantón Otavalo.

7. Incluso, de la lectura de la sentencia impugnada se observa que ésta se aparta del análisis realizado por el juez de primer nivel y corrige criterios que considera equivocados, situación que desconoce la decisión de mayoría al momento de declarar la vulneración a la garantía de motivación.

8. Por lo tanto, a este Organismo le correspondía únicamente analizar si la sentencia de 2 de julio de 2014 se encontraba motivada. En este contexto expongo:

9. En el presente caso, se tiene que la decisión de mayoría concluyó que en el fallo impugnado no se enuncian las normas en la que se funda, como tampoco se analizó el fondo de las alegaciones propuestas por el accionante.

10. En los considerandos tercero y cuarto de la sentencia impugnada, los jueces citaron lo alegado por las partes, de lo que se desprende que el accionante se dirige a reprochar las amenazas de ingresar a la propiedad, la prohibición de construir la iglesia y de realizar reuniones religiosas.

11. En el considerando sexto, el Tribunal de apelación determinó que para resolver la garantía jurisdiccional se desarrollaron dos problemas jurídicos: i) ***“¿ La decisión adoptada por la directiva del Barrio Central de San Juan de Ilumán del cantón Otavalo, provincia de Imbabura, corresponde a una autoridad indígena?”***; y, ii) ***“¿Las decisiones del Barrio Central de Ilumán que incidieron en la supuesta paralización de la construcción de propiedad de La Torre de Vigía - Ecuador, se constituye en una violación a derechos constitucionales como al derecho a la propiedad privada y derecho a la libertad de culto?”*** (Énfasis agregado).

12. Respecto del primer problema jurídico, los jueces, luego de citar los artículos 171 de la Constitución; 343 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, 39 y 65 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, realizan el siguiente análisis:

²Véase Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20.

“Las decisiones del Barrio Central de San Juan de Ilumán que está en el casco urbano de la parroquia de Ilumán, cantón Otavalo, conformado por población mayoritaria Kichwa-Otavalo, deviene en un ente privado y por lo tanto sus decisiones son de índole privado[...]. Finalmente y de conformidad con el Art. 306 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, reconoce a los barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados municipales o distritales [...] ratificando que su condición corresponde al de entes privados' no públicos, y de espacios básicos de participación ciudadana.” (Énfasis agregado).

13. Con relación al segundo problema jurídico, los juzgadores reproducen lo establecido en el artículo 88 de la Constitución y explican que el análisis se centrará en: *“cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave”*; adicionalmente, citan la sentencia 001-010-JPO-CC y el artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para después explicar que:

“[En el] informe técnico emitido por el Ing. Carlos Sánchez Baquerizo que obra de fojas 103, [...] consta un anexo identificado como 1 en el que se ve una construcción en su etapa de inicio, más las fotografías que presentan los accionados desde fojas 148 a fojas 150 demuestran una construcción que avanza y comparándolas entre sí, las diferencias son evidentes. Por otro lado no existe persona o moradora del barrio Central de Ilumán que ante el señor Juez a quo en la audiencia haya manifestado que en su Barrio ha sido discriminada, prohibida, de profesar una religión distinta a la predominante que es la Católica, incluso la directiva del barrio sostiene en la misma acta presentada por el accionante como uno de los puntos el respeto a los criterios de cada una de las personas para decidir independientemente la religión. [...] en un Estado constitucional de derechos y justicia el debido proceso, la seguridad jurídica considerando el Art. 76 numeral 3 de la Constitución de la República, tornase en pilares de la justicia, que obligan a precautelar que la acción de protección no invada los espacios y atribuciones que atañen al control de la legalidad ni conviertan a la acción de protección en un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias [...]” (Énfasis agregado).

14. En consecuencia, como se puede verificar de los extractos citados de la decisión judicial impugnada, no se constata, a diferencia de lo señalado en la decisión de mayoría, que en *“en ninguno de los acápite de la sentencia de segunda instancia se enuncian las normas en las cuales se funda la decisión de inadmitir la acción de protección por considerar que el accionante no habría probado los cargos alegados”*, como tampoco *“que los jueces de apelación no examinaron el fondo de las alegaciones propuestas por el accionante”*.

15. En este punto, cabe recordar que esta Corte ha manifestado que *“[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales³”*; por lo que, al analizar el derecho a la motivación no le corresponde a este Organismo constatar la corrección o incorrección de los fundamentos que motivaron la decisión impugnada, como erradamente lo hace la decisión de mayoría.

³ Corte Constitucional, Sentencia 274-13-EP, párr. 47.

16. En función de lo expuesto, estimo que la sentencia de 2 de julio de 2014 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura sí efectuó el análisis respecto de la alegada vulneración de derechos constitucionales, enunció las normas en las cuales se fundó la decisión, especialmente en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y explicó su pertinencia a los antecedentes de hecho. Por lo tanto, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.20
12:19:32 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2021.08.20
14:29:04 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Hernán Salgado Pesantes y Enrique Herrería Bonnet, en la causa 1229-14-EP, fue presentado en Secretaría General, el 13 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 9:08; 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. 1229-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el día viernes veinte de agosto de dos mil veintiuno fue suscrito el texto de la sentencia por el presidente de la Corte Constitucional, Hernán Salgado Pesantes así como también el voto el voto salvado de los jueces Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes; y, el día lunes veintitrés de agosto de dos mil veintiuno por la Secretaria General, Aída García Berni, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 67-21-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 09 de septiembre de 2021 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

LEGITIMADO ACTIVO: Rebeca Viviana Veloz Ramírez y otros

CORREOS ELECTRÓNICOS: pave_veloz@hotmail.com;
amasalex78@hotmail.com

LEGITIMADOS PASIVOS: Guillermo Lasso, Presidente Constitucional de la República; Guadalupe Llori, Presidenta de la Asamblea Nacional; e, Iñigo Salvador Crespo, Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos: 11, numeral 2 y 300 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

Los accionantes solicitan:

“...se declare la INCONSTITUCIONALIDAD del artículo 38 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 111 de 31 de diciembre de 2019”.

De igual manera, los accionantes solicitan la suspensión provisional de las normas impugnadas como inconstitucional.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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.