

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

90-19-EP/21 En el Caso No. 90-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 90-19-EP	3
828-17-EP/21 En el Caso No. 828-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 828-17-EP	14
1208-17-EP/21 En el Caso No. 1208-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1208-17-EP presentada por el señor Henry Johnny Rojas Caranqui	23
1607-17-EP/21 En el Caso No. 1607-17-EP Rechácese por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 1607-17-EP	32
2788-17-EP/21 En el Caso No. 2788-17-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N° 2788-17-EP	38
3328-17-EP/21 En el Caso No. 3328-17-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 3328-17-EP	45

	Págs.
10-16-IN/21 y acumulado En el Caso No. 10-16-IN y acumulado Desestímense las demandas de acción pública de inconstitucionalidad No. 10-16-IN y No. 26-17-IN acumuladas	54
48-17-IS/21 En el Caso No. 48-17-IS Desestímese la acción de incumplimiento de sentencia correspondiente al caso N° 48-17-IS	85
1667-16-EP/21 En el Caso No. 1667-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 1667-16-EP presentada por el señor Juan José Forestieri Pignataro	99
6-21-EE/21 En el Caso No. 6-21-EE Condiciónese la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N° 224 de 18 de octubre de 2021 sobre la declaratoria de estado de excepción por “grave conmoción interna”	112



Sentencia No. 90-19-EP /21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 27 de octubre de 2021.

CASO No. 90-19-EP

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

SENTENCIA

Tema: Un ex funcionario de PETROECUADOR EP presentó acción de protección en contra de dicha empresa pública, por haber sido desvinculado de dicha entidad sin que, supuestamente, se haya tomado en cuenta su nombramiento definitivo. La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia que, en segunda instancia, resolvió declarar a la acción de protección como improcedente. Este Organismo desestima la presente causa, ya que concluye que la decisión judicial impugnada no vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante.

I. Antecedentes Procesales

1.1. Trámite en las instancias

1. El 31 de agosto de 2018, Santiago Paúl Garrido Espinosa (en adelante “**el accionante**”) presentó acción de protección en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, PETROECUADOR EP. Esto debido a que se lo habría separado definitivamente de la mencionada institución, sin considerar el nombramiento definitivo con el que contaba. La causa fue signada con el No. 13337-2018-01069.¹
2. Mediante sentencia de 21 de septiembre de 2018, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta resolvió aceptar la acción de protección. Dicha decisión fue adoptada en virtud de que a criterio de la jueza *a quo* “*el Acto Administrativo emitido por el Gerente General de la empresa Pública EP PETROECUADOR, como entidad nominadora, es dar por terminada la relación del servidor público, CARECE DE IDONEIDAD por no haberse observado que la relación laboral goza*

¹ El accionante manifestó que mediante oficio No. 0024339-SFI-2015 de 03 de septiembre de 2015, el entonces gerente general de PETROECUADOR EP le notificó la cesación de funciones de su cargo. Aquello, aun cuando el accionante contaba con nombramiento definitivo. Los derechos alegados como vulnerados fueron: a) irrenunciabilidad de los derechos de los servidores públicos (artículos 229, 11.4, 11.6 CRE), derecho al trabajo (artículos 33, 327, 66.2 CRE). Asimismo, señaló que mediante el referido oficio se vulneró el artículo 18, letra b) de la LOEP, sobre los servidores públicos de carrera de las empresas públicas.

de estabilidad legal y constitucional por haber sido emitido el NOMBRAMIENTO DEFINITIVO DE SERVIDOR PÚBLICO".² (énfasis en el original).

3. Inconformes con dicha decisión Luis Rocha Suárez, en su calidad de procurador judicial de PETROECUADOR EP y Franklin Zambrano Loor, director regional de la Procuraduría General del Estado en Manabí, de forma independiente, presentaron recurso de apelación.
4. El 09 de noviembre de 2018, los jueces de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en sentencia de mayoría³, decidieron revocar la sentencia subida en grado y declarar a la mencionada acción de protección como improcedente. Aquello en virtud de que el tribunal de apelación concluyó que "*(...) no existen derechos constitucionales violentados, pues al realizar el análisis de las piezas procesales constantes en autos y de las alegaciones que han realizado las partes, debidamente confrontadas con las disposiciones constitucionales y legales expuestas en esta sentencia, se establece que los actos impugnados han sido realizados por la autoridad competente dentro de las potestades que le otorga la Ley Orgánica de Empresas Pública y su norma interna. Por lo que se evidencia en la especie que es un conflicto relacionado con normas ordinarias, conflicto que por su naturaleza debe ser impugnado ante los jueces laborales, por ser esta la vía expedita, conforme a lo dispuesto en el Art. 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...)*".⁴
5. El 07 de diciembre de 2018, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada y notificada el 09 de noviembre de 2018 (en adelante "**sentencia impugnada**"), por los jueces de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (en adelante "**los jueces accionados**")⁵.

1.2. Trámite en la Corte Constitucional

6. Mediante auto de Sala de Admisión de 14 de agosto de 2019, los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez resolvieron admitir a trámite la acción extraordinaria que nos ocupa.

² Ver foja 171 del expediente de primera instancia.

³ Luis Emilio Veintimilla Ortega, juez provincial, presentó voto salvado. Esto por considerar que "*(...) En el caso sub judice no se ha puesto a consideración de la administración de justicia la legalidad de los nombramientos provisionales, sino el hecho de que habiéndose posesionado como servidor público de carrera mediando un nombramiento definitivo proveniente de un concurso de merecimientos, éste fue cesado en forma arbitraria en abuso de poder. Ergo, los nombramientos provisionales sucesivos posteriores son ilegítimos e ilegales, por lo que la tutela judicial ha de otorgarse ante la vulneración del derecho constitucional que le otorga haber llegado al servicio público en cumplimiento de lo establecido en el Art. 228 de la Constitución de la República (...)*". Ver foja 27 del expediente de segunda instancia.

⁴ Ver foja 25 *ibíd.*

⁵ Los expedientes de primera y segunda instancia de la causa No. 13337-2018-01069 fueron remitidos a este Organismo mediante oficio No. 01028-2018-SL-CPJM de 20 de diciembre de 2018.

7. El 21 de julio de 2021, el abogado del accionante solicitó ser recibido en audiencia pública. Asimismo, mediante escrito recibido en este Organismo el 21 de septiembre de 2021, el accionante expuso que su padre quien es adulto mayor y padece de diabetes crónica, se encontraría bajo su cuidado. Además, que la salud de su padre se habría agravado en virtud de que éste se habría contagiado de COVID-19. Que su situación es precaria, ya que actualmente se encuentra sin trabajo, y no cuenta con recursos económicos para solventar los gastos para la compra de medicinas de su padre.
8. En virtud de la situación expuesta por el accionante, el juez Agustín Grijalva Jiménez, mediante memorando No. CC-JAG-2021-127, de 24 de septiembre de 2021, solicitó al presidente de este Organismo se ponga a consideración del Pleno la posibilidad de alterar el orden cronológico para el tratamiento de la presente causa.
9. Mediante memorando No. CC-SG-2021-839-JUR, de 30 de septiembre de 2021, la secretaria general de la Corte Constitucional certificó que el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria de 29 de septiembre de 2021, aprobó la solicitud para que la presente causa sea tramitada fuera del orden cronológico, conforme lo establece el último inciso del artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
10. El 06 de octubre de 2021, el juez sustanciador de la presente causa avocó conocimiento de la misma y dispuso a los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí presenten un informe debidamente motivado de descargo respecto a los argumentos de la mencionada acción extraordinaria de protección. Mediante escrito ingresado en este Organismo el 15 de octubre de 2021, los jueces accionados presentaron el informe de descargo requerido.
11. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

II. Competencia

12. 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.

III. Argumentos de las partes

3.1 Por parte del accionante: Santiago Paúl Garrido Espinosa

13. En la demanda de acción extraordinaria de protección el accionante sostiene que la sentencia de segunda instancia vulnera el derecho a la **seguridad jurídica** en virtud de que:

“el Tribunal atentando contra el principio de jerarquía normativa justifica una decisión ilegítima de la Empresa en base a una normativa que se encuentra en el último escalón de la pirámide, declarando bajo dicha motivación que no se evidencia vulneración de derechos constitucionales, pues argumenta que a pesar de lo que disponga la LOEP se deberá aplicar la normativa interna de la empresa (...) se viola también el derecho a la seguridad jurídica al no respetarse el derecho a la no remoción de la que son titulares los servidores públicos de carrera (...)”⁶.

- 14.** En la misma línea, el accionante manifiesta que en la sentencia impugnada los jueces accionados *“hacen caso omiso al efecto erga omnes de la sentencia No. 030-18-SEP-CC”*. Esto en razón de que:

*“en el caso de la sentencia dictada por la Corte Constitucional también se trata de un servidor público de carrera con nombramiento definitivo que fue cesado de sus funciones sin observar el trámite respectivo **“(...) y en segundo lugar que no es una atribución del Gerente de la Empresa Pública cesar en sus funciones a un servidor público que ingresó con un nombramiento de carácter permanente, de manera unilateral y arbitraria, sino que lo debe hacer por los canales regulares de desvinculación, esto es a través de la observancia y aplicación de las causales previstas en la LOEP (...)”***⁷ (énfasis en el original).

- 15.** Por otro lado, el accionante refiere la vulneración de otros derechos constitucionales. A juicio del accionante dichos derechos estarían *“articulados a la carrera administrativa y a la estabilidad de los servidores públicos”*. Entre ellos alega la vulneración del derecho al trabajo contenido en el artículo 33 de la CRE y el derecho a una vida digna, previsto en el artículo 66.2 de la CRE.

- 16.** En cuanto a la supuesta violación del derecho al trabajo el accionante afirma que ésta habría ocurrido *“(...) al transgredir el derecho previsto en el literal b) del Art. 18 de la LOEP, y en consecuencia haber anulado injustificadamente el ejercicio de este derecho a través de actos de autoridad pública que son ilegítimos constituyen (sic) sin duda violaciones a derechos (...)”*⁸.

- 17.** Con relación al derecho a una vida digna refiere la sentencia No. 375-17-SEP-CC, dictada por esta Corte dentro del caso No. 0526-13-EP, en el cual a su juicio se ha *“(...) analizado y ampliado el concepto de la interdependencia entre el buen vivir y el derecho al trabajo (...)”*⁹.

- 18.** Por lo expuesto, el accionante solicita que este Organismo: **a)** declare la vulneración de los derechos *“(...) a la seguridad jurídica, a la intangibilidad e irrenunciabilidad de los derechos de estabilidad y carrera administrativa, así como el derecho al trabajo y a una vida digna (...)”*, **b)** se deje sin efecto la sentencia dictada el 09 de

⁶ Ver foja 46 y vuelta del expediente de segunda instancia

⁷ Ver foja 47 ibíd.

⁸ Ver foja 50 ibíd.

⁹ Ibíd.

noviembre de 2018, por los jueces de la sala laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, así como el oficio No. 0024399-SFI-2015 suscrito por el entonces gerente de PETROECUADOR EP, por medio del cual se lo separó de la referida empresa pública, **c)** se lo reintegre al cargo que venía desempeñando o a uno de igual jerarquía y con la remuneración prevista en la tabla salarial aplicable a los servidores públicos de carrera, para lo cual se emitirá el nombramiento definitivo, **d)** que como reparación integral PETROECUADOR EP le cancele las remuneraciones y demás beneficios de ley que dejó de percibir desde su separación de la mencionada institución.

3.2 Por parte de los jueces accionados: jueces de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí

19. Mediante escrito ingresado en este Organismo con fecha 15 de octubre de 2021, los jueces accionados relatan los antecedentes del caso sometido a su resolución. Luego de ello citan textualmente varios extractos de la decisión judicial impugnada y concluyen, en lo sustancial, que:

- a.** *“el Tribunal no ha aplicado normas de menor jerarquía encima de la Constitución, ya que ha partido de la propia Constitución en su artículo 229, el análisis normativo”.*
- b.** *“el legitimado activo no puede asegurar que la entidad demandada o que el Tribunal que dictó la sentencia de apelación le habría violentado el derecho a la irrenunciabilidad de sus derechos laborales, respecto de la estabilidad laboral que le otorgaba el nombramiento definitivo, cuando aceptó la liquidación contenida en el Acta de Finiquito y no entabló las impugnaciones que le otorgaba la ley para el reclamo de tales derechos en la vía ordinaria correspondiente, dentro del término legal que tenía para el efecto ya sea que se hubiere considerado amparado bajo la LOEP, el Código de Trabajo o la LOSEP”.*
- c.** *“en el presente caso, el accionante esperó más de 3 años, para reclamar por la vía constitucional, los derechos que tendría respecto del nombramiento definitivo que le había sido otorgado y luego concluido, siendo que a la fecha de citación de la empresa pública demandada su derecho en la vía ordinaria había caducado”.*
- d.** *“el tipo de modalidad de trabajo que han mantenido el accionante con la empresa pública, al momento de la terminación de la relación el 20 de septiembre del 2018, (ANALISTA DE SUPERVISIÓN DE SEGURIDAD OPERATIVA (TERMINAL BARBASQUILLO), era de nombramientos provisionales, (sic) los cuales no le generó estabilidad laboral en el último periodo que estuvo contratado con la empresa pública”.*

IV. Análisis constitucional

20. De la revisión íntegra de la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional encuentra que el accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el derecho al trabajo, el derecho a la vida digna, previstos en los

artículos 82, 33 y 66.2 de la CRE, respectivamente. Así como el derecho a la “*la intangibilidad e irrenunciabilidad de los derechos de estabilidad y carrera administrativa*”.

21. Previo a efectuar el análisis de los derechos alegados por el accionante esta Corte considera pertinente puntualizar que si bien en la demanda de acción extraordinaria de protección se alega la vulneración del derecho al trabajo, a la vida digna y a “*la intangibilidad e irrenunciabilidad de los derechos de estabilidad y carrera administrativa*” los argumentos del accionante respecto de estos derechos se encuentran direccionados a que este Organismo revise la causa de origen. Dicha revisión es posible en casos excepcionales, siempre y cuando se cumplan los presupuestos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19.¹⁰ Por lo cual, previamente será necesario analizar si la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

Sobre la seguridad jurídica

22. El artículo 82 de la CRE garantiza a las personas el derecho a la seguridad jurídica, el cual se funda “*en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.
23. En cuanto a la seguridad jurídica la Corte Constitucional ha establecido que:

*“(…) del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad (...)”.*¹¹

24. En el caso concreto este Organismo encuentra, en primer lugar, que los jueces accionados aclararon el tipo de relación laboral que tuvo el accionante con PETROECUADOR EP. Por lo cual, concluyeron que:

“la naturaleza jurídica del actor en sus relaciones laborales para con la institución demandada están contenidas en el Art. 18 literal b de la Ley de Empresas Públicas, esto es, en calidad de SERVIDOR PÚBLICO DE CARRERA, por las funciones que desempeñó como Supervisor de Protección Física, Analista de Supervisión Operativa

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19, párrafos 54, 55 y 56: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o 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; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; (iv) que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1583-14-EP/20, párrafo 23.

*y Analista de Supervisión de Seguridad Operativa, además de no estar calificado como obrero por el órgano competente, del Ministerio de Relaciones laborales”.*¹²

25. Luego, en cuanto a la normativa que regula la relación laboral del accionante con su empleador (PETROECUADOR EP) el tribunal de apelación consideró que:

*“NO por el hecho de que los conflictos y controversias de los servidores públicos de carrera con la empresa pública están sometidos bajo la competencia y jurisdicción de los jueces de trabajo (normas adjetivas) (Art. 29 y 32 de la Ley de Empresas Públicas), sus relaciones están sometidas bajo las normas sustantivas del Código de Trabajo, ya que la LOEP es clara en indicar que la misma empresa pública a través del Directorio es el órgano que debe expedir la normativa pertinente que regule estas relaciones con el TALENTO HUMANO”.*¹³

26. Para llegar a dicha conclusión, los jueces de segunda instancia analizaron lo previsto en los artículos 17¹⁴, 18¹⁵, 19.2¹⁶ y 19.3¹⁷, 32¹⁸ y 33¹⁹ de la LOEP. Además, refirieron lo resuelto por este Organismo en la sentencia No. 007-11-SCN-CC, dictada el 27 de junio del 2011 dentro del caso No. 0086-10-CN.²⁰

¹² Ver foja 18 y vuelta del expediente de segunda instancia.

¹³ Ver foja 21 *ibíd.*

¹⁴ “El Directorio, en aplicación de lo dispuesto por esta Ley, expedirá las normas internas de administración del talento humano, en las que se regularán los mecanismos de ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones para el talento humano de las empresas públicas”.

¹⁵ “b. Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública”.

¹⁶ “Las modalidades de vinculación de los servidores públicos y obreros de las empresas públicas son las siguientes: 2. Nombramiento para servidores públicos, expedido al amparo de esta Ley y de la normativa interna de la Empresa Pública”.

¹⁷ “Las modalidades de vinculación de los servidores públicos y obreros de las empresas públicas son las siguientes: (...) 2. Nombramiento para servidores públicos, expedido al amparo de esta Ley y de la normativa interna de la Empresa Pública; y, 3. Contrato individual de trabajo, para los obreros, suscritos al amparo de las disposiciones y mecanismos establecidos en la Codificación del Código del Trabajo y en el contrato colectivo que se celebre”.

¹⁸ “Las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes, quienes para el efecto observarán las disposiciones especiales previstas en este Título”.

¹⁹ “En todo lo no previsto expresamente en este Título y siempre que no contraríe los principios rectores de la administración del talento humano de las empresas públicas, se estará a lo que dispone la Codificación del Código de Trabajo en lo relativo a la contratación individual”.

²⁰ “En este sentido, la Corte Constitucional encuentra que el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas no vulnera el artículo 229 de la Constitución, sino que en su lugar ha establecido un régimen propio y especial para el personal de empresas públicas, razón por la cual no cabe distinguir una jurisdicción para los servidores y otra para los obreros, cabiendo una sola jurisdicción (la de los jueces laborales, en virtud del artículo 568 del Código del Trabajo), que guarda concordancia con la remisión específica que el artículo 315 de la Constitución de la República en el inciso segundo confiere a la ley para la regulación de empresas públicas”.

27. Por otro lado, en cuanto al análisis de los requisitos de procedencia de la acción de protección, los jueces accionados concluyeron que no existió vulneración de derechos constitucionales, ya que:

*“se observa que el accionante fue cesado en virtud de la normativa propia de la Empresa Pública y recibió la indemnización por la figura aplicada por la Empresa Pública, recibiendo una indemnización económica, lo cual no fue impugnado por el accionante en la vía correspondiente”.*²¹

28. Por lo expuesto, el tribunal de apelación afirmó que:

*“de los hechos traídos a nuestro conocimiento por el accionante, no se ha probado que hubiera habido violación de los derechos constitucionales alegados, esta acción es improcedente en virtud de lo establecido en el Art. 42 numeral 1”.*²²

29. Asimismo, respecto al requisito previsto en el artículo 40.3 de la LOGJCC²³, los jueces accionados manifestaron que:

*“se establece que los actos impugnados han sido realizados por la autoridad competente dentro de las potestades que le otorga la Ley Orgánica de Empresas Públicas y su norma interna. Por lo que se evidencia en la especie que es un conflicto relacionado con normas ordinarias, conflicto que por su naturaleza debe ser impugnado ante los jueces laborales”.*²⁴

30. En consecuencia, este Organismo constata que en la decisión judicial impugnada los jueces de apelación aplicaron las normas jurídicas claras, previas y públicas, que estimaron pertinentes. Especialmente, aquellas previstas en la LOEP. A juicio del tribunal de alzada dichas normas infranconstitucionales resultaban aplicables al caso concreto, ya que éstas habrían regulado la relación laboral que el accionante mantuvo con PETROECUADOR EP.

31. De igual forma, la Corte Constitucional verifica que los jueces accionados declararon la improcedencia de la acción de protección presentada por el hoy accionante en virtud de que verificaron que ésta incumplió los requisitos establecidos en los numerales 1 y 3 del artículo 40 de la LOGJCC. Esto es que: exista la violación de un derecho constitucional y que no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho que supuestamente fue vulnerado.

²¹ En la sentencia de segunda instancia se observa que los jueces accionados consideraron que no existió vulneración de derechos constitucionales, toda vez que conforme obra a fojas 12 y 13 del respectivo proceso **el accionante suscribió un acta de finiquito y que recibió una liquidación de \$ 16.070,72**. Ver foja 22 del expediente de segunda instancia.

²² Ver foja 23 *ibíd.*

²³ *“Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.*

²⁴ Ver foja 25 *idíd.*

- 32.** Por otro lado, en lo que respecta a la alegación de que los jueces accionados no habrían observado la sentencia No. 030-18-SEP-CC dictada por este Organismo, el 24 de enero de 2018, dentro de la causa No. 290-10-EP, la Corte Constitucional ha señalado que cuando el argumento de la acción extraordinaria de protección se base en la supuesta inobservancia de un precedente constitucional, el accionante debe cumplir con los presupuestos mínimos para que un argumento sea considerado como claro (tesis, base fáctica y justificación jurídica). Y además de aquello, en la justificación jurídica se deberá incluir: la identificación de la regla del precedente y la exposición de por qué dicha regla es aplicable al caso concreto.²⁵
- 33.** De lo revisado en la demanda de acción extraordinaria de protección el accionante afirma que en el precedente vinculante referido también se analizó el caso de un servidor público con nombramiento definitivo quien habría sido cesado de sus funciones sin observar el trámite respectivo.
- 34.** Al respecto, este Organismo encuentra que, contrario a lo sostenido por el accionante, el caso examinado en la sentencia No. 030-18-SEP-CC no es análogo al que nos ocupa en la presente acción extraordinaria de protección. Esto en virtud de que en dicha sentencia la Corte Constitucional se refirió a la desvinculación de un funcionario del GAD de Manta, ocurrida en virtud de que dicha entidad municipal revocó directamente el nombramiento definitivo del accionante, con el argumento que éste fue obtenido sin concurso, sin haber declarado lesivo dicho acto.
- 35.** Asimismo, en la sentencia impugnada este Organismo encuentra que los jueces accionados sí explicaron que el precedente vinculante alegado por el accionante no es aplicable al caso concreto, toda vez que *“en dicha acción el actor se trata de un servidor público dependiente del Municipio del cantón Manta (**institución que no es empresa pública**), cuya relación jurídica es de una naturaleza jurídica diferente al caso que se está tratando por medio de la presente acción constitucional”*.²⁶ (énfasis añadido).
- 36.** Por lo expuesto, la Corte Constitucional descarta que la sentencia impugnada haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica del accionante. Por ende, este Organismo tampoco podrá revisar la causa de origen. Esto en virtud de que no se cumplen los requisitos previstos en la sentencia 176-14-EP/19.

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 No. **90-19-EP**.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1943-15-EP/21, párrafo 42.

²⁶ Ver foja 16 y vuelta del expediente de segunda instancia.

2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.02
19:04:34 -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 Karla Andrade Quevedo, 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 del Juez Constitucional, Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 27 de octubre de 2021.- 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. 0090-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dos de noviembre 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. 828-17-EP /21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 27 de octubre de 2021

CASO No. 828-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza si la sentencia de 9 de marzo de 2017, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. La Corte desestima la acción al no encontrar la vulneración alegada.

I. Antecedentes procesales

1. El 9 de octubre de 2014, la compañía Importadora José Rodas S.A. JORODAS presentó una acción directa de pago indebido en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE).¹
2. El 19 de agosto de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, declaró con lugar la demanda y ordenó que el SENAE reintegre a la compañía como pago indebido el valor de USD \$ 6.379.03, más los intereses de ley, de conformidad con el artículo 22 del Código Orgánico Tributario. Esta decisión se notificó a las partes procesales el 22 de agosto de 2016.
3. El 25 de agosto de 2016, el SENAE solicitó aclaración de la sentencia. El 02 de septiembre de 2016, el Tribunal negó este pedido.
4. El 27 de septiembre de 2016, la directora distrital de Guayaquil y la directora general del SENAE interpusieron, cada una, un recurso extraordinario de casación.
5. El 29 de septiembre de 2016, el Tribunal concedió los dos recursos de casación y remitió el expediente a la Corte Nacional de Justicia.

¹ Conforme consta en el SATJE, el detalle de la causa N°. 09501-2014-0114. La empresa importadora señaló que el 18 de junio de 2012, la Dirección Nacional de Gestión de Riesgos y Técnica Aduanera del SENAE, en su informe técnico señaló que el "KIT DE EMBRAGUE" corresponde a la subpartida 8708-93-91-00, de tarifa ad valorem del 10%, por considerar que dicho producto contiene otros elementos que no son parte del mismo, tales como cárteres, tapas, platos, palancas y las guarniciones. A criterio de la empresa, el producto importando es un kit completo de embrague y que por lo tanto se cumple con los requisitos exigidos por la subpartida 8708.93.10.00. Es decir, a criterio de la compañía la tarifa ad valorem sería del 0%, de acuerdo con la confirmación emitida por el proveedor del kit de repuesto, Shaeffler Automotive Aftermarket México S.A.

6. El 28 de octubre de 2016, la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario admitió parcialmente a trámite los recursos de casación.²
7. El 9 de marzo de 2017, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (voto de mayoría) decidieron no casar la sentencia.
8. Con fecha 6 de abril de 2017, el SENA E presentó acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia de 9 de marzo de 2017.³ La causa fue remitida a la Corte Constitucional.
9. El 4 de mayo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N°. **828-17-EP**.
10. El 5 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador.
11. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia el 23 de agosto de 2021 y dispuso que los jueces accionados presenten un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda. El 27 de agosto de 2021, los actuales jueces nacionales presentaron el informe de descargo.
12. Siendo el estado de la causa, se procede a emitir la correspondiente sentencia.

II. Competencia

13. 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 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

² Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, recurso de casación N°. 610-2016, la conjuenza Magaly Soledispa Toro “*admite a trámite el recurso de casación presentado por la Directora Distrital de Guayaquil del Servicio de Aduana del Ecuador únicamente en cuanto a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación por falta de aplicación de los artículos: Reglas Generales 1 y 6 para la interpretación de la Nandina 2012 y por errónea interpretación de la Regla General 2B para la interpretación de la Nandina 2012, y en lo relativo al recurso presentado por el Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, por falta de motivación de la sentencia recurrida*”.

³ Conforme consta en el SATJE, el detalle de la causa N°. 17751-2016-0610.

III. Alegaciones de las partes

a. Por la entidad accionante (“SENAE”)

14. El SENAE impugna la sentencia de 09 de marzo de 2017 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. La entidad accionante enuncia la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (75 CRE), al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes (76.1) y la motivación (76.7.1 CRE), al derecho a la defensa (76.7.a) y a la seguridad jurídica (82 CRE). Además, solicita que la Corte declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados y disponga que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia acepte el recurso de casación y dicte la sentencia de mérito.
15. No obstante, de manera específica y en relación a la supuesta vulneración de la garantía de la motivación, señala lo siguiente: *“Tal como se puede observar de la lectura de dichos argumentos, los mismos resultan contradictorios a la lógica jurídica inherente a este tipo casos (sic) y se contraponen flagrantemente a los textos de la Reglas Generales para la Interpretación del Sistema Armonizado Nos. Ira y 6ta..”*⁴ Además, precisa lo siguiente: *“Consecuentemente, la partida arancelaria 8108.93.10.00---EMBRAGUES, empleada por el Importador JORODAS y determinada por el Tribunal de Instancia es totalmente contraria a los textos de partida y subpartidas y sus notas explicativas, por lo tanto resultan totalmente ilegales; y así fue denunciado a través de nuestro legal recurso de casación interpuesto al amparo de la causal quinta del art. 3 de la Ley de Casación, esto es, POR CARECER DE LA DEBIDA MOTIVACIÓN DICHA SENTENCIA DE INSTANCIA ES ILEGAL Y CONTRARIA A DERECHO”*.⁵ (énfasis en el original).
16. Luego, expone: *“He ahí señores Ministros Jueces de la Corte Constitucional donde se pone en evidencia la total falta de motivación de la sentencia de casación por parte de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, quien como garante supremo de la legalidad de los fallos judiciales a nivel nacional, jamás puede decir –en justo derecho- que si hay motivación en la sentencia recurrida a pesar de (sic) ésta sea contraria a derecho conforme se lo demostró legalmente con el recurso de casación planteado y sin siquiera haber analizado (sic) y desarrollado el respectivo control de legalidad del problema jurídico de fondo, que es de clasificación arancelaria y que es lo que los justiciables tenemos derecho a ser atendidos y tutelados efectivamente, lo cual no ocurre en el presente caso, configurándose así la violación flagrante al debido*

⁴ Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, recurso de casación N°. 610-2016, fj.82 vta.

⁵ Ibidem, fj. 83 vta.

*proceso en la garantía básica del derecho a la motivación, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica”.*⁶

17. La entidad accionante también alega lo siguiente: *“La sentencia de casación al no remitirse a resolver el problema jurídico de fondo expuesto en nuestro recurso de casación sin explicar la sentencia, incumple el mandato constitucional del literal 1 del Artículo 76 de la Constitución”.*⁷
18. El SENA E considera que los jueces nacionales debieron analizar y pronunciarse sobre la controversia suscitada entre las partes respecto de la correcta clasificación arancelaria. A criterio de la entidad, en el presente caso se debía aplicar la partida arancelaria 8708.93.91 que se refiere a platos y discos, como parte del embrague. Y, considera errada la decisión de aplicar la partida 8708.93.10.00, por parte de la compañía importadora.
19. Finalmente, la entidad accionante arguye que la decisión de no casar la sentencia recurrida, –ocasiona su indefensión y provoca grandes perjuicios a la institución, al ordenamiento jurídico nacional y al bagaje jurisprudencial.

Por parte de los jueces accionados

20. Los jueces nacionales informaron que Ana María Crespo Santos, Maritza Tatiana Pérez Valencia y José Luis Terán Suárez (voto de mayoría), quienes dictaron la sentencia impugnada, no forman parte de la Corte Nacional de Justicia en la actualidad. Además, indicaron que en la sentencia impugnada los jueces accionados expusieron los fundamentos para dictar dicha decisión.

IV. Análisis del caso

21. Esta Corte analizará únicamente la supuesta afectación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, el contener una argumentación completa. Los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y derecho a la defensa solamente han sido enunciados y no cuentan con una argumentación completa para ser analizados por esta Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable.⁸

En relación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

22. La Constitución consagra a la motivación como una garantía del debido proceso.⁹ En el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el

⁶ Ibidem, fj. 84 vta.

⁷ Ibidem, fj. 86.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20 párrafo 21.

⁹ Constitución de la República, artículo 76: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: 1) Las*

ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución. En términos positivos, para que se considere que hay motivación, los juzgadores en la sentencia deben al menos i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) explicar de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹⁰

23. En el presente caso, el SENA E considera que la sentencia no se encuentra motivada, al no resolver el problema jurídico de fondo, sobre la subpartida arancelaria que se debía aplicar en el caso. Esta Corte analizará la sentencia impugnada. Tal como se detalló en los antecedentes, tanto la directora distrital del SENA E de Guayaquil (**recurso de casación 1**), como la directora general de la entidad (**recurso de casación 2**) interpusieron recurso extraordinario de casación.

24. El **recurso de casación 1** fue admitido a trámite por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por la supuesta falta de aplicación de los artículos: Reglas Generales 1 y 6 para la interpretación de la Nomenclatura Arancelaria Común “Nandina” 2012 y por errónea interpretación de la Regla General 2B para la interpretación de la Nandina 2012.

25. Frente al cargo de falta de aplicación de las Reglas 1 y 6 para la interpretación de la Nomenclatura Arancelaria Común, los jueces accionados concluyen lo siguiente: *“1) Como hecho cierto y probado en instancia se establece que el Kit de embrague es un solo producto que no puede ser individualizado en sus partes. 2) El argumento que utiliza la recurrente, para señalar que el vicio de falta de aplicación de normas (Reglas Generales 1 y 6 para la interpretación de la Nandina) se ha producido es que el Kit de embrague contiene cárteres, palancas de embrague y guarniciones montadas, lo cual de la revisión de la sentencia recurrida, no es un hecho cierto ni probado, pues para el Tribunal de instancia es un solo producto que no puede ser individualizado por partes. En este sentido para que este Tribunal llegue a una conclusión distinta a la que ha arribado los jueces de instancia, serían necesario analizar la prueba presentada en instancia, lo cual, al amparo de la causal es improcedente...”*.¹¹

26. En lo atinente a la alegada errónea interpretación del artículo 2B) de la Nomenclatura Arancelaria, los jueces accionados señalan que: *“la recurrente pretende que esta Sala Especializada entre a revisar determinadas piezas procesales dentro del expediente, lo cual es improcedente a la luz de la causal*

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. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 382-13-EP/20, párrafo 23.

¹¹ Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, recurso de casación N°. 610-2016, fj.27.

primera de artículo 3 de la Ley de Casación".¹² Además, los jueces nacionales explican que el SENAE, en su recurso de casación, no denunció la falta de aplicación de esta norma, por lo que concluyen que en dicho recurso no existe la proposición jurídica completa para entender la regla general en un contexto más amplio.

- 27.** El **recurso de casación 2** fue admitido por la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, por falta de motivación de la sentencia recurrida. Los jueces accionados a partir del considerando 3.2 de la sentencia impugnada detallan que este cargo se puede configurar de dos maneras: a) por defectos en la estructura del fallo, debido a falta de requisitos exigidos por la ley para la sentencia o auto, y b) por incongruencia en la parte dispositiva del fallo, cuando se adoptan resoluciones contradictorias e incompatibles.
- 28.** El SENAE dentro de esta causa alegó la falta de requisitos de la sentencia en atención a los artículos 274, 275 y 276 del Código de Procedimiento Civil, actualmente derogado.¹³ Frente a ello, los jueces accionados señalan que la decisión impugnada contiene el resumen de los fundamentos y las pretensiones de la parte actora, la síntesis de las contestaciones a la demanda, la referencia a la apertura el término de prueba, las pruebas enunciadas y actuadas por las partes procesales y la declaración de validez del proceso.
- 29.** A criterio de las autoridades jurisdiccionales en la sentencia se decidió sobre los puntos materia de la litis, tal como lo dispone el artículo 274 del mencionado cuerpo legal. Además, concluyen que la decisión impugnada cumple con los artículos 275 y 276, *"no se evidencia que exista algún argumento casacional que permita a esta Sala evidenciar cuál es el vicio que contiene la sentencia recurrida"*.¹⁴
- 30.** Luego de transcribir algunos fragmentos de la sentencia impugnada los jueces nacionales concluyen lo siguiente: *"En este sentido se verifica que el Tribunal de instancia le otorga una interpretación y aplica la Regla General 2B) de las de las (sic) Reglas Generales para la Interpretación de la Nomenclatura Arancelaria Común Andina a los hechos considerados como ciertos y probados en el proceso, señalando además que la sub-partida arancelaria que se debía aplicar al caso en*

¹² *Ibíd.*, fj. 27 vta.

¹³ Código de Procedimiento Civil: **Art. 274:** *"En las sentencias y en los autos se decidirán con claridad los puntos que fueren materia de la resolución, fundándose en la ley y en los méritos del proceso; a falta de ley, en precedentes jurisprudenciales obligatorios, y en los principios de justicia universal"*. **Art. 275:** *"Los decretos, autos y sentencias expresarán con claridad lo que se manda o resuelve; y en ningún caso se hará uso de frases obscuras o indeterminadas como ocurra a quien corresponda, venga en forma, como se pide, etc."*. **Art. 276.-** *"En las sentencias y en los autos que decidan algún incidente o resuelvan sobre la acción principal, se expresará el asunto que va a decidirse y los fundamentos o motivos de la decisión. No se entenderá cumplido este precepto en los fallos de segunda instancia y de casación, por la mera referencia a un fallo anterior"*.

¹⁴ Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, recurso de casación N°. 610-2016, fj. 25

*particular es la N°. 8708.93.10.00 y no la N° 8708.94.91.00. Teniendo en cuenta lo señalado, esta Sala Especializada evidencia que la sentencia tiene una motivación pues se exponen los presupuestos de hecho del caso y a los mismos se les subsume una norma jurídica aplicable bajo los conceptos del Tribunal de instancia, y por lo tanto no se configura el vicio de falta de motivación de la sentencia”.*¹⁵

- 31.** Finalmente, acerca de la supuesta falta de precisión en la sentencia recurrida, sobre la causal de nulidad en la cual estaría inmerso el acto impugnado por la compañía JORODAS, los jueces nacionales consideraron que esta alegación del SENAE “*es carente de sustento puesto que la sentencia no declara la nulidad de ningún acto administrativo*”.¹⁶
- 32.** En atención a lo expuesto, los jueces accionados decidieron que no se configuraron las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, propuestas por el SENAE. En consecuencia, los jueces decidieron no casar la sentencia.
- 33.** Esta Corte verifica que las autoridades jurisdiccionales demandadas analizaron el fondo de cada una de las causales propuestas por la entidad en su recurso de casación, con mención de las normas jurídicas que aplicaron y, además, justificando tal aplicación a lo señalado en los escritos de los recursos presentados. De allí que la sentencia no solo se pronunció respecto de los cargos del SENAE, sino que además explicó la pertinencia de las disposiciones legales que fueron invocadas. Por esta razón, se descarta que su motivación sea insuficiente y, por tanto, no se vulneró la garantía de la motivación.¹⁷
- 34.** Además, esta Corte advierte que el SENAE cuestiona la subpartida arancelaria que se aplicó en el caso. Aquello implicaría revisar la corrección del razonamiento del tribunal de casación sobre el fondo de la controversia. Esto no es materia de una acción extraordinaria de protección, porque correspondería a lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado examen de mérito, lo que para estos casos de origen tributario resulta improcedente (sentencia N° 176-14-EP/19).¹⁸
- 35.** Finalmente, se recuerda al SENAE que la Corte Constitucional en retiradas ocasiones ha mencionado que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. En consecuencia, la presentación de dicha acción, solo cabe ante la existencia de una vulneración real de derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC.¹⁹

¹⁵ *Ibidem*, fj. 24.

¹⁶ *Ibidem*, fj. 25.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 770-14-EP/20, párrafo 21.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 2059-13-EP/20, párrafo 20.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2127-17-EP/21, párrafo 23.

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 No. **828-17-EP**.
- 2) Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.02
19:06:58 -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 Karla Andrade Quevedo, 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 del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 27 de octubre de 2021.- 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. 0828-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dos de noviembre 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. 1208-17-EP /21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 27 de octubre de 2021

CASO No. 1208-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte desestima una acción extraordinaria de protección propuesta en contra de una sentencia de casación, al verificar que la misma no vulneró los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, ni la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales

1. El 26 de enero de 2016 se recibió en la Unidad Judicial de Trabajo de Guayaquil la demanda laboral presentada por el señor Henry Johnny Rojas Caranqui en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil. El accionante impugnó su despido ineficaz del cargo de policía metropolitano que ocupó hasta diciembre de 2015.¹ El proceso judicial fue identificado con el número 09359-2016-00327.
2. El 24 de febrero de 2016, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo de Guayaquil dictó sentencia en la que declaró con lugar la demanda, la ineficacia del despido intempestivo realizado en contra del actor, dispuso el reintegro del accionante y el pago de USD \$ 1.507,98 en su favor. Los demandados solicitaron la aclaración y ampliación de la sentencia, la cual fue negada en auto de 6 de abril de 2016.² La entidad accionada, el accionante y el Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de apelación.
3. El 22 de septiembre de 2016, la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas dictó sentencia en la que reformó la sentencia de primera instancia y dispuso el pago de USD 11.016,42 en favor del accionante. La entidad accionada

¹ El motivo por el que el accionante consideró que su despido fue ineficaz fue que, a su consideración, tenía la calidad de dirigente sindical.

² El juez de primera instancia señaló: “*el suscrito considera que el accionante, al momento del perfeccionamiento del despido intempestivo aceptado por la parte demandada, sí gozaba de la garantía otorgada por el Art. 187 de Código del Trabajo a los dirigentes sindicales, por lo que se rechaza las alegaciones en contrario expuestas por la entidad demandada y por la Procuraduría General del Estado. De otro lado, en cuanto a la alegación de la parte demandada relativa a que el actor no ostentaba la calidad de dirigente sindical titular sino de suplente, es decir, la falta de principalización del accionante en la calidad invocada, se considera improcedente la alegación por cuanto la suplencia en el cargo dirigenal no le resta la calidad de dirigente al accionante, quien ha sido designado para dicho fin como miembro de la directiva de la entidad gremial laboral...?*”.

solicitó la aclaración y ampliación de esta decisión, recursos que fueron negados mediante auto de 28 de octubre de 2016. Posteriormente, la entidad accionada interpuso recurso de casación. Dicho recurso fue admitido a trámite por el conjuce de lo laboral de la Corte Nacional de Justicia, el 12 de enero de 2017.

4. El 07 de marzo de 2017, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (CNJ) emitió sentencia en la que resolvió casar la sentencia recurrida y desechar la demanda por improcedente.³ El accionante, Henry Johnny Rojas Caranqui, solicitó la ampliación de dicha sentencia, misma que fue negada el 28 de marzo de 2017.
5. El 21 de abril de 2017, el señor Henry Johnny Rojas Caranqui presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 07 de marzo de 2017.
6. El 01 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección, correspondiente al caso No. 1208-17-EP.
7. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales jueces y juezas constitucionales.
8. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 01 de marzo de 2021 y dispuso que los jueces demandados presenten un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda.
9. Siendo el estado de la causa, corresponde emitir sentencia.

II. Competencia

10. 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 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

11. El accionante señala que la sentencia de casación y el auto de aclaración y ampliación vulneraron sus derechos al “*acceso a la justicia, debido proceso, tutela*

³ En casación, el proceso judicial fue reasignado con el número 17731-2016-2688.

judicial efectiva, principio de motivación, seguridad jurídica, motivación, igualdad y por ende no discriminación” (arts. 11.2, 75, 76.7.1 y 82 CRE).

12. Señala que *“lo resuelto en la sentencia de casación no han (sic) sido objeto de discusión ni para las partes procesales ni para los juzgadores de primer y segundo nivel, ni tampoco propuesto dentro del control de legalidad solicitado por la accionada en su recurso de casación; por cuanto la naturaleza de la relación laboral del Policía Metropolitano (o Municipal) se encuentra expresamente resuelta por el organismo rector del ramo en materia laboral (...) no ha sido punto de debate en el presente proceso, por cuanto el GAD Municipal de Guayaquil no ha propuesto como excepción la incompetencia del juzgador por la materia...”*.
13. Agrega que los jueces accionados no observaron *“las normas jurídicas claras, puras y vinculantes, que he invocado en el presente recurso horizontal [refiriéndose a su recurso de ampliación]”* lo cual *“constituye un error inexcusable”*. Manifiesta que la motivación esgrimida no cumple con los parámetros de la lógica, la razonabilidad y la comprensibilidad.
14. Indica que *“mal puede la Sala Laboral determinar por su cuenta invocando normas derogadas o reformadas clasificar la condición de un Policía Municipal fuera del Código del Trabajo cuando ya ha sido clasificado por el Ministerio competente de esta forma (...) nuestro ordenamiento constitucional es claro en señalar normas y principios mínimos que deben ser respetados dentro de un proceso (...) los cuales no han sido acogidos en la sentencia de casación atacada, respecto de la cual se evidencian claras afectaciones a la Tutela judicial efectiva, Debido Proceso, la motivación, seguridad jurídica y al derecho a la igualdad (sic)”*.
15. Con estos antecedentes solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección y se deje sin efecto la sentencia y auto impugnados.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

16. A través del Oficio No. ETR-PSL-CNJ-003, de 02 de marzo de 2021, la jueza Enma Tapia Rivera, presidenta de la Sala Especializada de lo Laboral de la CNJ, manifiesta: *“me permito informar a este órgano constitucional, que los miembros del Tribunal ponente que resolvieron el fallo accionado, ya no se encuentran en funciones en esta Corte Nacional de Justicia”*.

IV. Análisis del caso

17. Si bien el accionante alega vulneraciones al *“acceso a la justicia (...) tutela judicial efectiva, principio de motivación (...) igualdad y por ende no discriminación”*, no esgrime argumentos completos que permitan a esta Corte analizar los cargos alegados y, por el contrario, concentra su argumentación en las presuntas vulneraciones del debido proceso en la garantía de la motivación y de la seguridad jurídica. En la sentencia No. 1967-14-EP/20, la Corte señaló que la argumentación

sobre la vulneración de derechos constitucionales debe contener como mínimo tres elementos: a) una conclusión en la que se afirme cuál es el derecho violado, b) una base fáctica que se refiere a cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que vulnera derechos y c) una justificación jurídica. En este caso, el accionante solo cumple con el elemento a) y no con los elementos b) y c).

- 18.** Por ello, la Corte estima procedente resolver únicamente si la sentencia de 07 de marzo de 2017 y el auto que negó la aclaración y ampliación de 28 de marzo de 2017, emitidos por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica.

Sobre la garantía de la motivación

- 19.** El derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución, obliga a los jueces, al menos, a enunciar las normas o principios en los que se funda la decisión y a explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.
- 20.** El accionante esencialmente señala que la sentencia es inmotivada porque no cumple “*el test de motivación*”, es decir, con los parámetros de la lógica, comprensibilidad y razonabilidad y, además, se pronuncia sobre asuntos ajenos al cargo elevado en el recurso de casación.
- 21.** En la sentencia 2004-13-EP/19, la Corte estableció que “*la aplicación del test de motivación no debe convertirse de ningún modo en una fórmula mecánica aplicable de manera general a todos los casos*”. En procesos de justicia ordinaria, cuando se alega vulneraciones a la garantía de la motivación, la Corte principalmente analiza si la decisión impugnada cumple con la enunciación de normas y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.⁴ La Corte verificará el cumplimiento de estos dos parámetros a continuación.
- 22.** En el caso bajo análisis, la Corte observa que la sentencia impugnada enuncia diversas normas para resolver el caso, entre otros, los artículos 1 y 3 de la Ley de Casación, 187 y 442 del Código de Trabajo y el Decreto Ejecutivo No. 225 publicado en el Registro Oficial No. 123 de 04 de febrero de 2010. Por ello, la Corte estima que la sentencia impugnada cumple con el primer parámetro de la motivación.
- 23.** En cuanto al segundo elemento, relativo a la explicación de la pertinencia de la aplicación de los fundamentos jurídicos a los hechos del caso, la Corte observa que la sentencia impugnada señala:

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1795-13-EP/20 de 09 de junio de 2020, párr. 13.

...El problema jurídico así planteado radica en identificar si en la sentencia impugnada existe errónea interpretación del artículo 187 del Código del Trabajo, respecto del despido ineficaz del dirigente sindical (...) De acuerdo a estas disposiciones [refiriéndose al artículo 326 de la Constitución y al Decreto Ejecutivo No. 225 publicado en el Registro Oficial No. 123 de 04 de febrero de 2010] los "policías metropolitanos y policías municipales", al ejercer una función especialmente de control para el cumplimiento de la ley y las ordenanzas municipales, delegada de una potestad pública, no son trabajadores sujetos a las disposiciones del Código del Trabajo, sino servidores públicos, cuya actividad, derechos y obligaciones están regulados por el régimen jurídico administrativo del sector público. Efectivamente, esta clase de servidores ejercen autoridad derivada de una potestad pública, acorde a lo que establece el artículo 597 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (...) esta Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia se ha pronunciado en el sentido de que no son trabajadores sujetos al Código Laboral, en sentencia de 2 de diciembre de 2015, juicio No. 1.286-2011; en sentencia de miércoles 25 de noviembre de 2015, juicio No. 1489-15; y en sentencia de 18 de julio de 2014, juicio No. 199-2011 (...) De acuerdo a la normatividad constitucional y legal antes citada, en el presente caso, el actor, al haber ejercido funciones de Policía Metropolitana del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Guayaquil, según lo especifica en su propia demanda, no tiene la condición de trabajador sujeto al Código del Trabajo, por tanto, no está inmerso en la garantía para los dirigentes sindicales a la que se refiere el artículo 187 reformado del Código del Trabajo, por lo que tampoco es aplicable a su caso la prohibición de despido que contempla el artículo 195.1 de ese Código; normas aplicables para quienes están amparados por el Código del Trabajo. Por lo manifestado, al haberse establecido el vicio de errónea interpretación de la disposición del artículo 187 reformado del Código del Trabajo, en cuanto a la condición y derecho del actor, en aplicación de la norma del artículo 16 de la Ley de Casación, procede se case la sentencia de segunda instancia...

- 24.** Del extracto citado se desprende que los jueces accionados señalaron que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y en línea con pronunciamientos judiciales emitidos previamente por la CNJ, el hoy accionante no tenía la condición de trabajador sujeto al Código de Trabajo, por lo que, en el proceso originario, no era aplicable el artículo 187 de dicho cuerpo legal. Este pronunciamiento de los jueces accionados explica la aplicación de disposiciones jurídicas a los antecedentes del proceso originario y, por ello, cumple con el segundo parámetro de la motivación.
- 25.** Al resolver una acción extraordinaria de protección, la Corte destaca que no le corresponde pronunciarse sobre la correcta aplicación de normas infra constitucionales, ni lo correcto o no del razonamiento judicial, si del mismo no se desprende una vulneración a derechos constitucionales. De allí que, en este caso concreto, la Corte considera improcedente emitir un pronunciamiento sobre el tipo de relación jurídica laboral que mantuvo el señor Henry Johnny Rojas Caranqui con el GADM de Guayaquil, pues ello implicaría desnaturalizar la presente garantía jurisdiccional.

- 26.** De la revisión de la decisión impugnada tampoco se observa que exista incongruencia⁵ entre la decisión judicial impugnada y los cargos elevados por el GADM de Guayaquil en su recurso de casación, por lo que tampoco se aprecia vulneración alguna a la garantía de la motivación. Ello, porque el recurso de casación interpuesto por el GADM de Guayaquil se fundamentó en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, es decir, en la errónea interpretación de los artículos 187 y 442 del Código Trabajo y fue justamente sobre la interpretación de dichas normas sobre las cuales falló la sentencia de casación impugnada. En otras palabras, la sentencia impugnada resolvió los argumentos relevantes expuestos por el GADM de Guayaquil en su recurso de casación.
- 27.** En cuanto al auto de aclaración y ampliación, la Corte observa que el mismo señala lo siguiente:

Respecto a las normas Constitucionales y legales en las cuales el Tribunal fundamenta su decisión, que el accionante solicita se citen en el acápite primero del recurso horizontal de ampliación se observa que, estas constan en el numeral 5.1.4 de la sentencia; y en cuanto a lo solicitado en el acápite segundo del recurso mencionado, este Tribunal como consta en el citado numeral (pag 9) de la sentencia, con claridad se pronuncia sobre la impugnación de la parte demandada que, al no tener el actor “la condición de trabajador sujeto al Código del Trabajo, por tanto, no está inmerso en la garantía para los dirigentes sindicales a la que se refiere el artículo 187 reformado del Código del Trabajo, por lo que tampoco es aplicable a su caso la prohibición de despido que contempla el artículo 195.1 de ese Código; normas aplicables para quienes están amparados por el Código del Trabajo”. Con este razonamiento se concluye que existe errónea interpretación del artículo 187 reformado del Código del Trabajo, en cuanto a la condición y derecho del actor; yerro acusado por la parte recurrente respecto al cual se contrajo el Recurso de Casación, materia de pronunciamiento de este Tribunal. De conformidad con el artículo 282 del Código de Procedimiento Civil, la ampliación tendrá lugar si no se hubiere resuelto alguno de los puntos sobre los que se trabó la litis. En el caso de la especie, la sentencia dictada por este Tribunal cuya ampliación se solicita, resuelve sobre los puntos que se trabó la controversia y sobre los yerros acusados; por tanto la petición de ampliación de la sentencia no procede; debiendo estar las partes a lo resuelto.

- 28.** Del extracto transcrito, la Corte observa que el auto que resuelve la aclaración y ampliación enuncia las normas aplicables al caso, es decir, los artículos 282 del Código de Procedimiento Civil y los artículos 187 y 195.1 del Código de Trabajo y explica que no procede la aclaración ni ampliación de la sentencia de casación por cuanto la misma analizó los fundamentos de Derecho elevados por las partes procesales. Por ello, dicha providencia no vulneró la garantía de la motivación.
- 29.** En suma, la Corte no considera que existan elementos que denoten vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y por ello desecha el cargo elevado por el accionante.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2176-16-EP/21 de 11 de agosto de 2021, párr. 22.

Sobre la seguridad jurídica

- 30.** El artículo 82 de la Constitución señala 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*”. En la acción extraordinaria de protección, corresponde que la Corte Constitucional verifique si existió inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial accionada que, como consecuencia, afecte disposiciones constitucionales.
- 31.** El accionante señala que la vulneración a la seguridad jurídica se produjo por cuanto los jueces accionados habrían aplicado normas ajenas al objeto de la litis, al resolver el recurso de casación. Además, porque habrían aplicado normas presuntamente reformadas y derogadas al resolver el referido recurso, particularmente, el decreto ejecutivo No. 225 (R.O. No. 123 de 04 de febrero de 2010), reformatorio del decreto ejecutivo No. 1701 de 20 de abril de 2009.
- 32.** Al revisar la sentencia impugnada, la Corte observa que los jueces accionados aplicaron la Ley de Casación, en particular su artículo 3, en la tramitación y resolución de la causa. Además, para resolver el recurso de aclaración y ampliación, aplicaron el artículo 282 del Código de Procedimiento Civil. Es decir, no existen elementos que permitan colegir que la decisión impugnada vulneró la seguridad jurídica en su dimensión procesal, de conformidad con lo señalado por el accionante. Tampoco es claro que los jueces accionados resolvieron sobre la base de normas ajenas al objeto de la litis, pues como se advirtió previamente, circunscribieron su análisis a las normas alegadas por el GADM de Guayaquil en su recurso de casación.
- 33.** En cuanto a la alegación de que los jueces accionados habrían aplicado normas derogadas y reformadas para resolver el recurso de casación, esta Corte observa que, como señalan la sentencia y el auto de aclaración y ampliación impugnados, el artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República, reformado por la Enmienda Constitucional, artículo 9 de Resolución Legislativa No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 653 de 21 de Diciembre de 2015, y el decreto ejecutivo No. 225 (R.O. No. 123 de 04 de febrero de 2010), se encontraban vigentes a la fecha en que el señor Henry Johnny Rojas Caranqui adujo la terminación de la relación laboral con el GADM de Guayaquil. No existen, en consecuencia, elementos que denoten que los jueces accionados aplicaron normas derogadas en las providencias impugnadas como alega el hoy accionante.
- 34.** Por otra parte, la Corte destaca que, al examinar vulneraciones a la seguridad jurídica a través de una acción extraordinaria de protección, este organismo no es competente para examinar el alcance del recurso de casación en el proceso originario, ni la naturaleza de la relación sostenida entre el señor Henry Johnny Rojas Caranqui y el GADM de Guayaquil.

35. En suma, la Corte considera que no existió inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades judiciales demandadas, al resolver el recurso de casación ni el recurso de aclaración y ampliación interpuesto dentro del proceso judicial originario. Por ello, este Organismo desecha la alegación referente a la presunta vulneración de la seguridad jurídica elevado por el señor Henry Johnny Rojas Caranqui.

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 No. 1208-17-EP presentada por el señor Henry Johnny Rojas Caranqui.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente
 por LUIS HERNAN
 BOLIVAR SALGADO
 PESANTES
 Fecha: 2021.11.02
 19:07:54 -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 Karla Andrade Quevedo, 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 del Juez Constitucional, Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 27 de octubre de 2021.- 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. 1208-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dos de noviembre 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. 1607-17-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 27 de octubre de 2021

CASO No. 1607-17-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 rechaza por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada en contra de una sentencia en la que se declaró la inhibición por falta de legítimo contradictor, por no constituir objeto de la referida acción.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 9 de diciembre de 2009, Edilberto Martín Torres Rosero presentó una demanda de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio en contra de Fausto René, Ana Isabel, Rosa Elena, María Guadalupe, Ruffo Guillermo, Luis Rafael y José Ramiro Vásquez Chacón, en su calidad de herederos de José Antonio Vásquez y María Esterlia Chacón.
2. El 23 de junio de 2015, dentro del proceso judicial N.º 23331-2013-6541, la Unidad Judicial Civil, Mercantil y Laboral del cantón Santo Domingo de los Tsáchilas aceptó las pretensiones de la demanda.
3. Los demandados plantearon recurso de apelación, al cual se adhirió el actor. El 29 de agosto de 2016, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas emitió sentencia de mayoría en la que resolvió lo siguiente:

NOVENO: FUNDAMENTACION [sic] DEL RECURSO [...] que el demandante omite demandar a la señora Rosario América Vásquez Chacón, quien es hermana de los demandados, consiguientemente heredera de los cónyuges fallecidos José Antonio Vásquez [sic] María Estrella Chacón de Vásquez. Que la señora Rosario América Vásquez Chacón, es conviviente del demandante, es por ello que el accionante nunca tuvo la posesión del inmueble materia del juicio con ánimo de señor y dueño, únicamente lo que tuvo fue la mera tenencia [...] DECIMO [sic] PRIMERO.- En el caso concreto y que es materia de resolver por el recurso de apelación que ha llegado a esta Sala y en méritos a la jurisprudencia a la que se ha hecho referencia en el considerando anterior, se establece con toda precisión que en la presente causa no se ha contado con todas las personas que debían haberse demandado, es decir que estamos frente a la falta de legítimo contradictor o falta de legitimación en la causa (legitimado ad causam). Está demostrado procesalmente que la señora Rosa América Vásquez Chacón, es hermana de padre y madre de quienes aparecen como demandados en el juicio de prescripción, y por ende así como

ellos, ella también es heredera de los causantes José Antonio Vásquez y María Esterlia Chacón. [...] acogiendo el recurso de apelación interpuesto por los demandados y negando la adherencia del demandante, revoca la sentencia subida en grado, y en consecuencia dicta sentencia inhibitoria, por no haberse demandado a todas las personas que tenían derecho.

4. El 13 de octubre de 2016, el actor interpuso recurso de casación. El 1 de junio de 2017, el respectivo conjuez de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso interpuesto, porque:

[...] la resolución materia de impugnación no pone fin al proceso, no existe cosa juzgada formal y material, no puede considerárselo como auto que ponga fin al proceso, conforme lo disponen los Arts. 269, 273 y 274 del Código de Procedimiento Civil, ya que no se ha reconocido ni negado un derecho reclamado por la parte actora o una excepción opuesta por los demandados, únicamente nos encontramos ante un auto inhibitorio; es decir, no se encuentra comprendido dentro de los casos señalados en el Art. 2 de la Ley de Casación. Por lo expuesto, el suscrito Conjuez de la Sala Civil de la Corte Nacional de Justicia, INADMITE a trámite el recurso de casación.

5. El actor solicitó la revocatoria del auto de inadmisión de casación, petición que fue negada en auto de 15 de junio de 2017 de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.
6. El 21 de junio de 2017, Edilberto Torres Rosero presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación.
7. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 1 de agosto de 2017, admitió a trámite la referida demanda.
8. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo el sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado quien, en providencia de 8 de abril de 2021, avocó su conocimiento y requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

9. El accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de derechos, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se confirme la sentencia de primera instancia.
10. Como fundamento de sus pretensiones, tanto en su demanda de acción extraordinaria de protección como en su escrito posterior de 23 de junio de 2021, se alegó que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a constituir una unión de hecho, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, así como el principio de que no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades, previstos en los artículos 68, 75, 76 y 169 de la Constitución, por cuanto no habría considerado que no le era posible demandar a Rosario Vásquez Chacón, pues con ella mantienen una unión de hecho, cuya sociedad

está conformada, también, por los derechos de herencia del bien cuya prescripción demandó. Finalmente, se refirió a los artículos 139 y 180 del Código Civil y mencionó que la sentencia habría analizado su caso en forma positivista y no garantista de derechos.

C. Informe de descargo

11. A pesar de haber sido debidamente solicitado (párrafo 8 *supra*), no se ha presentado el correspondiente informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Cuestión previa

13. De conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.
14. En la sentencia N.º 037-16-SEP-CC, esta Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección 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 sus requisitos de admisibilidad.
15. No obstante, en la sentencia 154-12-EP/19 este Organismo estableció una excepción a la regla jurisprudencial precitada, en el sentido de que la decisión no es susceptible de impugnación mediante acción extraordinaria de protección cuando no es una sentencia, ni auto definitivo, ni una resolución con fuerza de sentencia, y tal requisito podrá ser verificado de oficio en la sustanciación de la acción.
16. En consecuencia, previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción extraordinaria de protección, corresponde determinar si la sentencia de 29 de agosto de 2016 puede ser impugnada mediante una acción extraordinaria de protección.
17. Al respecto, se debe señalar que es el carácter definitivo de los autos y de las resoluciones con fuerza de sentencia el que justifica que puedan impugnarse mediante una acción extraordinaria de protección, precisamente en atención a su carácter de acción extraordinaria. El mismo criterio, entonces, debería adoptarse en el caso de cualquier providencia, inclusive de las que se denominan sentencias. Por lo tanto, el

primer elemento a determinar es si la providencia impugnada genera o no el efecto de cosa juzgada material¹.

18. Así pues, en el caso, se advierte que la sentencia impugnada decidió revocar la sentencia recurrida e inhibirse del conocimiento de la causa por no haberse conformado debidamente la relación jurídica procesal, concretamente, el litis consorcio pasivo. Dicha decisión, no resuelve de manera definitiva la pretensión del accionante (declarar la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio de un lote de terreno), por cuanto la misma es susceptible de un nuevo pronunciamiento judicial mediante la interposición de una nueva demanda, razón por la que no genera cosa juzgada material. Así lo ha reconocido la Corte Nacional en varias sentencias, por ejemplo, en el fallo N.º 524-2009 (dentro del juicio 211-07), de 13 de octubre de 2009, de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, publicado en la edición especial del Registro Oficial N.º 344 de 4 de octubre de 2012, en el que se afirmó lo siguiente:

[...] (legitimación en la causa) determinada por la relación jurídico material que se establece o se dice haber establecido entre los intervinientes en el hecho, acto o negocio jurídico y que se regula por las normas del derecho material, que señala los derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes en ella, cuya ausencia en el proceso, genera el rechazo de la demanda, sin referencia alguna a las pretensiones expuestas en ella, a través de una sentencia inhibitoria, es decir, a través de una resolución que solamente goza de cosa juzgada formal, mas no de cosa juzgada sustancial, pudiendo volver a discutirse las pretensiones no analizadas ni resueltas en un nuevo proceso, que cuente con todos los llamados a intervenir en él, obviamente observando los plazos de extinción del derecho o de la acción, según corresponda [...].

19. Por la misma razón, es decir, porque es posible presentar una nueva demanda con las mismas pretensiones, se debe concluir que es posible reparar los eventuales perjuicios que la sentencia impugnada pudo generar y, por lo tanto, se descarta que dicha sentencia pueda generar un gravamen irreparable a los derechos fundamentales del accionante.
20. En atención a las consideraciones previas, la sentencia impugnada no causó efecto de cosa juzgada material ni puede generar un gravamen irreparable y, en tal virtud, no puede ser objeto de acción extraordinaria de protección², lo que determina que se deba rechazar la demanda por improcedente.

¹ En similar sentido, se pronunció la Corte en la sentencia N.º 278-15-EP/20, de 18 de noviembre de 2020, párr. 19.

² En este sentido se pronunció el tribunal de Sala de Admisión que actuó en el caso N.º 2826-18-EP. Específicamente, en su auto de 26 de junio de 2019, afirmó lo siguiente: “6. De la demanda se evidencia que el accionante propone acción extraordinaria de protección en contra del fallo de segundo nivel que confirma la sentencia inhibitoria, la que no produce efectos de cosa juzgada material porque existe la posibilidad que la demanda sea presentada nuevamente, por lo tanto, al no constituir una decisión definitiva, no es objeto de la acción extraordinaria de protección”.

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 por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º **1607-17-EP**.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

**LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES** Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.02
19:08:30 -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 Karla Andrade Quevedo, 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 del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 27 de octubre de 2021.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEIDAD
GARCIA
BERNI** Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEIDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 1607-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dos de noviembre 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. 2788-17-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 27 de octubre de 2021

CASO No. 2788-17-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 desestima la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en una sentencia de apelación emitida a propósito de un juicio de expropiación. Para tal efecto, se verifica que la sentencia impugnada se pronunció sobre las alegaciones de la entidad apelante.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 23 de agosto de 2013, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (también, “Municipio de Quito”), presentó una demanda de expropiación en contra de Galo Antonio López Ortega, Gloria Belén López Ortega, Gustavo Patricio López Moreno, Laura Catalina López Sarmiento, Diana Alejandra López Sarmiento y los presuntos herederos de Gustavo Aquiles López Castelo, solicitando la expropiación del predio N.º 49711, ubicado en la av. Pichincha y calle Chile, sector La Tola de la ciudad de Quito, y el pago de la indemnización establecida en la declaratoria de utilidad pública N.º 765-2013, consistente en USD 32.888,41.
2. El 12 de marzo de 2015, dentro del proceso N.º 17320-2013-0807, la Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito emitió una sentencia en la que aceptó la demanda, declaró la expropiación del inmueble y ordenó el pago de USD 61.561,71.
3. El Municipio de Quito interpuso recurso de apelación, al que se adhirió el procurador judicial de Gloria Belén López Ortega. El 23 de noviembre de 2016, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha emitió una sentencia en la que negó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia de primera instancia. En auto de 23 de mayo de 2017, la referida Sala negó la solicitud de aclaración presentada por el Municipio de Quito.

4. El 14 de junio de 2017, el Municipio de Quito interpuso recurso de casación. En auto de 29 de agosto de 2017, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha negó el recurso interpuesto¹.
5. El 26 de septiembre de 2017, el Municipio de Quito presentó una demanda de acción extraordinaria de protección contra la sentencia de apelación.
6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 31 de octubre de 2018, admitió a trámite la demanda presentada.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, mediante sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, la causa fue asignada al juez constitucional Alí Lozada Prado. El 18 de agosto de 2021, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso y requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

8. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada, se disponga que un nuevo tribunal emita sentencia en la que acepte el pago que propuso y ordene las correspondientes medidas de reparación integral.
9. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 9.1. Que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución, por cuanto no habría considerado su alegación relativa a que el valor del inmueble debía establecerse en función de su avalúo catastral, por así disponerlo el séptimo inciso del artículo 58 de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública² (LOSNCP), inciso sustituido por el art. 16.2 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 100, de 14 de octubre de 2013.

¹ En su parte pertinente, la providencia señaló: “De conformidad con el Art. 1 de la Resolución No. 04-2014 de 11 de junio de 2014, publicada en el registro oficial No. 295 de 23 de julio de 2014, que es de aplicación obligatoria, determina: ‘... Las sentencias proferidas en el juicio de expropiación que regula la Sección 19a., Título II, Libro II del Código de Procedimiento Civil, constituyen cosa juzgada formal, (sic) hecho que permite que la cuestión litigada pueda tratarse en otro juicio. Al no corresponder el trámite de la expropiación a la categoría de proceso de conocimiento ni la sentencia darle fin, por no cumplir los requisitos de procedencia que puntualiza el artículo 2 de la Ley de Casación, no son impugnables tales sentencias mediante recurso de casación...’ TERCERA.- Por las razones expuestas, este Tribunal niega el recurso de casación interpuesto, y se dispone que una vez ejecutoriada esta providencia, se devuelva el proceso al juzgado de origen, para los fines legales consiguientes”.

² “En el supuesto de que no sea posible un acuerdo directo se procederá al juicio de expropiación conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil. El juez en su resolución está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, sin perjuicio de que el propietario inicie las acciones que le franquea la Ley respecto de un eventual daño emergente.”

- 9.2. Que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, así como transgredió la disposición constitucional relativa a la jerarquía del ordenamiento jurídico, previstos en los artículos 82 y 425 de la Constitución, por cuanto no habría aplicado la norma vigente para establecer el valor del bien a expropiar. Así, menciona que se aplicó el artículo 58 de la LOSNCP previo a su reforma³, cuando lo correspondiente era aplicar dicha disposición reformada, por encontrarse vigente al momento de perfeccionarse la citación a los demandados.

C. Informe de descargo

10. A pesar de haber sido requerido (ver párrafo 7 *supra*), no se ha remitido el correspondiente informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

12. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
13. En el cargo expuesto en el párrafo 9.2 *supra*, la entidad accionante alega que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica porque habría omitido aplicar la reforma del inciso séptimo del artículo 58 de la LOSNCP (la disposición puede consultarse en la nota al pie de página N.º 2, *infra*), vigente al momento de perfeccionarse la citación de la demanda. Al respecto, esta Corte en las sentencias N.º 838-12-EP/19 y N.º 282-13-JP/19⁴, ha establecido que las instituciones públicas, en

³ El inciso séptimo del artículo 58 de la LOSNCP, hasta el 13 de octubre de 2013, disponía lo siguiente: “En el supuesto de que no sea posible un acuerdo directo se procederá al juicio de expropiación conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil, sin perjuicio de recibir a cuenta del precio final que se disponga pagar el valor que preliminarmente ha propuesto la institución pública respectiva. El Juez en su resolución no está obligado a sujetarse al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad”.

⁴ En el párrafo 24 de la sentencia No. 838-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, se dijo: “En conclusión, las entidades públicas podrán actuar como legitimados activos en procesos de acción extraordinaria de protección solo de manera excepcional, cuando se esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal o, en el caso de ciertas instituciones públicas, cuando los derechos que aleguen estén relacionados con su actividad definitoria y, por tanto, reconocidos en la CRE, como el caso de la Defensoría del Pueblo ...”. En el párr. 33 de la sentencia No. 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019, se afirmó: “De ahí que, si bien se reconoce una íntima conexión entre los derechos y la dignidad, al punto que los derechos son preexistentes al Estado y su validez no depende de su reconocimiento escrito, no se puede excluir del todo la posibilidad de que los órganos de la administración del Estado ejerzan algunos

principio, solo pueden invocar derechos fundamentales con implicaciones procesales o relacionados con su actividad definitoria. Esta Corte también ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica tiene implicaciones procesales siempre que la norma transgredida: i) sea adjetiva o ii) su consecuencia sea la afectación de un derecho con alcances procesales⁵. Dado que en este caso una institución pública alegó la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica, pero la disposición identificada como transgredida no se refiere a la tramitación de un juicio (sino a la que determina el valor del bien a expropiarse), ni su presunta transgresión implica la vulneración de un derecho con contenido procesal, tal transgresión no podía ser invocada por una institución pública para alegar la vulneración de un derecho fundamental y, por lo tanto, no puede dar origen a un problema jurídico a responderse en la presente sentencia⁶.

14. En atención al cargo sintetizado en el párrafo 9.1 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del Municipio de Quito porque no habría considerado su alegación relativa a que la disposición aplicada para resolver el litigio ya no estaba vigente?**
15. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el art. 76.7.1 de la Constitución de la siguiente forma: *“no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.
16. Además, la Corte ha señalado que, para considerar motivada a una decisión, esta debe ser congruente desde el punto de vista argumentativo, es decir, debe contestar, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes⁷.
17. El cargo de la entidad accionante controvierte la sentencia impugnada por cuanto no habría considerado su alegación relacionada a que el valor del bien expropiado debía establecerse de conformidad con el inciso séptimo del artículo 58 de la LOSNCP, reformado en octubre de 2013. De esta forma, el cargo cuestiona la incongruencia entre lo que fue alegado en el recurso de apelación y lo que fue examinado en la sentencia que lo rechazó.
18. En la sentencia impugnada se afirmó lo siguiente:

4.4.- De autos se determina que la demanda de expropiación ha sido presentada ante la Oficina de Sorteos y casilleros judiciales el ‘Viernes 23 de Agosto del 2013.’, fs.38; siendo calificada el martes 8 de octubre del 2013, a las 11h33, fs.64., con ello se establece

derechos de contenido procesal, en la medida en que existen ámbitos jurídicos protegidos por disposiciones constitucionales que no se vinculan directamente con la dignidad. Así, la personalidad jurídica de ciertos órganos que integran la administración del Estado no es un argumento válido para legitimar la titularidad de derechos fundamentales, pero tampoco permite descartar del todo la posibilidad de ejercer el ámbito procesal de ciertos derechos reconocidos en la Constitución... ”

⁵ Al respecto, véase la sentencia N.º 729-14-EP/20, de 25 de noviembre de 2020, párr. 22.

⁶ En este sentido, la sentencia N.º 383-16-EP/21 de 21 de abril de 2021, párr. 15.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 2344-19-EP/20, párr. 41.

claramente que para el caso no es aplicable la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, reformada mediante Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Sistema Nacional de Contratación Pública R.O. No. S-100 de 14 de octubre del 2013, de manera especial el Art. [sic] 58 [...]

4.6.- Es por ello que este Tribunal tomando en cuenta los documentos que consolidarían el precio del inmueble expropiado, y verificando que entre ellos existe una diferencia notable entre el avalúo establecido por la Dirección Metropolitana de Catastro US\$32.888,41 con el que determina el perito Arq. Luis Fernando Almeida US\$101.925,34, considera que el cálculo que efectúa el juez a quo, esto es tomando en cuenta el precio de las construcciones del perito designado y poseionado, así como para obtener el valor del metro cuadrado del terreno y hacer una media entre los datos que contiene el informe pericial con el que entrega el Informe No.Expropiación-909-2013, resulta razonado pues al aplicar este procedimiento disminuye los parámetros existentes entre el uno y otro; logrando establecer el precio del inmueble expropiado, como único objetivo del juicio de expropiación, de acuerdo con el Art. [sic] 782 del Código de Procedimiento Civil;

5.- CONCLUSIÓN:

Por las razones antes expuestas [...] niega el recurso de apelación formulado por la parte actora [...].

- 19.** De esta cita, la Corte verifica que la sentencia impugnada sí consideró la alegación de la entidad accionante relativa a que debía aplicarse el artículo 58 de la LOSNCP, reformado el 14 de octubre de 2013. Así pues, sobre esta alegación concluyó que la referida reforma no era aplicable porque la demanda fue planteada en forma previa a su entrada en vigencia siendo, en consecuencia, impertinente para la resolución de la causa. De esta forma, se comprueba la improcedencia de la alegada incongruencia argumentativa.
- 20.** Además, al realizar el análisis, se advierte que la sentencia impugnada ofrece una estructura mínima en los términos del artículo 76.7.1 de la Constitución, es decir, enuncia las normas en las que fundan su análisis (artículo 782 del Código de Procedimiento Civil) y justifica su aplicación al caso (conforme a la cita del párr. 18 *supra*). En consecuencia, no se verifica la vulneración de la garantía de la motivación.
- 21.** Cabe mencionar que, como ocurre siempre en las acciones extraordinarias de protección, su fin no es determinar la corrección de la decisión judicial impugnada (en este caso, si fue o no adecuado el análisis realizado sobre la aplicabilidad de la reforma al caso) sino establecer si el cargo de la demanda ha logrado demostrar la vulneración de un derecho constitucional, lo que, en este caso, no ocurre⁸.

⁸ En igual sentido, véase el párr. 25 de la sentencia N.º 1889-14-EP/20.

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. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 2788-17-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES



Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.11.02
19:12:41 -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 Karla Andrade Quevedo, 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 del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 27 de octubre de 2021.- 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. 2788-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dos de noviembre 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. 3328-17-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 27 de octubre de 2021

CASO No. 3328-17-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 desestima la vulneración de los derechos al debido proceso y a la defensa (en las garantías de la motivación, del cumplimiento de normas y derechos de las partes y de recurrir, respectivamente) en un auto que inadmitió un recurso de casación, emitido dentro de un proceso contencioso tributario. Para tal efecto, se verifica que el auto impugnado justificó la pertinencia de las normas invocadas; además, se comprueba que la providencia se limitó a examinar los requisitos de admisibilidad del recurso y que su sola inadmisión no implica una afectación de la garantía de recurrir el fallo.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 17 de marzo de 2015, Joffre Bechara Adum Saab, en calidad de representante legal de la compañía CONFAIDA S.A., presentó una demanda contenciosa tributaria en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) en la que impugnó la resolución N.º SENAE-DNJ-2015-0099-RE, de 24 de febrero de 2015, mediante la cual se declaró sin lugar el reclamo administrativo presentado contra la rectificación de tributos N.º DNI-DR11-RECT-2014-0175, en la que se determinó diferencias de pago por impuestos a las importaciones por un valor de USD 40.147,40.
2. El 15 de septiembre de 2017, dentro del proceso N.º 09504-2015-00037, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil emitió una sentencia en la que aceptó la demanda y, en consecuencia, dejó sin efecto el acto impugnado y la rectificación de tributos.
3. El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador interpuso recurso de casación. El 17 de noviembre de 2017, la respectiva conjueza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso interpuesto.
4. El 7 de diciembre de 2017, la referida entidad pública presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió su recurso de casación.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 27 de febrero de 2018, admitió a trámite la demanda.

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

B. La pretensión y su fundamento

7. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se disponga que la Corte Nacional de Justicia admita su recurso y expida la correspondiente sentencia de casación.
8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 8.1. Que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución por cuanto no se habría explicado la pertinencia de la aplicación al caso del artículo 8 de la Ley de Casación.
 - 8.2. Que el auto impugnado vulneró su derecho a la defensa, contemplado en el artículo 76.7.a de la Constitución, por cuanto habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones.
 - 8.3. Que el auto impugnado vulneró su derecho a la defensa en la garantía de recurrir, previsto en el artículo 76.7.m de la Constitución, porque con la inadmisión de su recurso se impidió que el problema de fondo sea resuelto por un tribunal de casación.
 - 8.4. Que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, previsto en el artículo 76.1 de la Constitución, por cuanto habría inadmitido su recurso de casación a pesar de que cumplía con los requisitos legalmente establecidos para su admisibilidad.

C. Informe de descargo

9. Mediante oficio N.º 171-2021-GDV-PSCT-CNJ, presentado el 25 de agosto de 2021, Gustavo Durango Vela, José Suing Nagua y Fernando Cohn Zurita, en sus respectivas calidades de presidente y jueces (titular y encargado) de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, informaron que la conjueza que emitió el auto impugnado actualmente no forma parte de la Corte Nacional de Justicia, describieron el auto impugnado y afirmaron: “[...] *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*”.

II. Competencia

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

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

11. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
12. En atención al cargo sintetizado en el párrafo 8.1 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador por cuanto no habría explicado la pertinencia de la aplicación al caso del artículo 8 de la Ley de Casación?
13. Acerca del cargo expuesto en el párrafo 8.2 *supra*, se advierte que la entidad accionante afirma que se vulneró su derecho a la defensa porque se habría inadmitido su recurso mediante un examen sobre el fondo de sus alegaciones, examen que únicamente procede en una sentencia emitida por un tribunal de casación. De esta forma, el cargo cuestiona una eventual inobservancia de una regla de procedimiento consistente en que en la fase de admisibilidad del recurso de casación sólo es posible examinar formalmente el recurso, por lo que, en aplicación al principio *iura novit curia* –previsto en el artículo 4.13 de la LOGJCC–, que permite al órgano jurisdiccional aplicar una norma distinta a la invocada por las partes, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador por cuanto se habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?
14. En relación al cargo mencionado en el párrafo 8.3 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador por cuanto le habría impedido obtener una sentencia sobre el fondo de sus alegaciones?
15. Sobre el cargo contenido en el párrafo 8.4 *supra*, la entidad accionante cuestiona el auto impugnado por la forma en que se examinó su recurso de casación pues, a su juicio, no se habría estimado que este cumplió con todos los requisitos establecidos para su admisibilidad. Es evidente, entonces, que el cargo busca que la Corte examine el fondo de la decisión impugnada y, con ello, la corrección del examen de admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró

directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "examen de mérito". Respecto de este examen, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso tributario, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el cargo en examen no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador por cuanto no habría explicado la pertinencia de la aplicación al caso del artículo 8 de la Ley de Casación?

16. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el art. 76.7.1 de la Constitución, que prescribe: “*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*”.
17. El cargo de la entidad accionante cuestiona al auto impugnado porque no habría justificado la pertinencia de la aplicación al caso del artículo 8 de la Ley de Casación.
18. Al respecto, para determinar si la alegada vulneración del derecho se produjo, se debe examinar la motivación del auto impugnado. Así, en su parte pertinente, el auto señaló:

SEXTA: FUNDAMENTACIÓN

6.1 Causal primera: 6.1.1 Al amparo de la causal primera, el recurrente propone contra la sentencia cargos por falta de aplicación del art. 112, letra e del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; del art. 114 del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción; así como del art. 76, número 7, letra l de la Constitución de la República del Ecuador [...]

[L]a sola transcripción de las normas presuntamente infringidas, no constituye, de manera alguna, fundamentación del recurso, pues, su enunciado es conocido por esta sala, lo que se desconoce son las razones específicas por las cuales se considera que cada una de estas normas debió ser aplicada teniendo en cuenta su contenido diferenciado y autónomo. Por si fuera poco, el recurrente alude a una errónea interpretación de normas que no han sido aplicadas, en una conjugación de vicios que es improcedente en casación. Por lo expuesto, al no existir una verdadera fundamentación de los cargos, corresponde su inadmisión.

6.2 *Causal quinta*: [...] *La autoridad aduanera sostiene que el tribunal de instancia, en su sentencia “no cumple con los requisitos establecido [sic] en los artículos 274 275 y 276 del Código de Procedimiento Civil, que establecen las exigencias de la motivación que debe contener toda sentencia, en especial cuando es violatoria y contra toda norma expresa” [...] Las alegaciones dispersas que presenta la autoridad demandada, revelan únicamente inconformidad con la sentencia dictada, pues no existe motivo concreto que pueda ser analizado por la sala de casación respecto a una eventual falta de motivación de la sentencia impugnada, que no sea la sola afirmación de la recurrente. Los defectos que denota la exposición recursiva de la administración aduanera, son los mismos y aún más graves que los que han venido evidenciando sus recursos de casación a lo largo de esta etapa, pese a las observaciones que esta sala ha realizado didácticamente, en procura de una adecuada comprensión de la naturaleza del recurso de casación y de los vicios previstos en la legislación ecuatoriana, por lo visto, de manera infructuosa. Siendo así, el cargo es inadmisibles.*

6.3 *Respecto del art. 76, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador, no se fundamenta cargo alguno que pueda ser objeto de análisis formal quedando por tanto, en mero enunciado.*

e.- CALIFICACIÓN DEL RECURSO.- Con las consideraciones precedentes y de conformidad con el art. 8 de la Ley de Casación, califico de INADMISIBLE el recurso de casación deducido.

19. De la cita previa, se verifica que el auto impugnado examinó el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 8 de la Ley de Casación¹, el que, a su vez, se remite al artículo 7 de la misma ley, analizando la fundamentación del recurso. Así, respecto de la alegación efectuada bajo la causal primera del artículo 3 de la referida ley, concluyó que la fundamentación del recurso no señaló las razones por las que las normas aludidas debían ser aplicadas en la sentencia recurrida, además de confundirlas con el vicio de errónea interpretación. Finalmente, sobre la alegación efectuada con base en la causal quinta del art. 3 de la Ley de Casación, concluyó que tal alegación no especificó los elementos de la motivación que habrían sido omitidos por el fallo recurrido. Por las mencionadas razones, la providencia impugnada decidió inadmitir el recurso de casación.
20. Por lo tanto, si bien el artículo 8 de la Ley de Casación se aplica en el auto sin una explicación previa, esta es evidente: si lo que se va a resolver es la admisibilidad de un recurso de casación, se debían considerar las normas que establecen los requisitos para la admisión, lo que, en efecto ocurrió².
21. En definitiva, no se ha comprobado la alegada vulneración a la garantía de la motivación. Además, al realizar el análisis constitucional relativo al presente problema

¹ “Art. 8.- ADMISIBILIDAD.- [...] 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”.

² Corte Constitucional. Sentencia N.º 986-17-EP/21, de 25 de agosto de 2021, párr. 26.

jurídico, esta Corte tampoco advierte el incumplimiento de los elementos mínimos detallados en el párrafo 16 *supra*, dado que se enunciaron las normas jurídicas que se consideraron aplicables (artículos 3, 7 y 8 de la Ley de Casación) y se explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (justifica el incumplimiento del recurso de las exigencias argumentativas de las causales de casación invocadas). Consecuentemente, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación alegada por la entidad accionante.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador por cuanto se habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones?

22. La garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes se encuentra contemplada en el artículo 76.1 de la Constitución, de la siguiente forma:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

23. La institución accionante alegó que el auto impugnado vulneró sus derechos fundamentales por cuanto su recurso de casación se habría inadmitido mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones.
24. De la cita del párr. 18 *supra* y de lo analizado en el párr. 19 *supra*, se verifica que el auto impugnado inadmitió el recurso de casación de la entidad accionante por considerar que no cumplió con los requisitos de fundamentación conforme a las causales de casación invocadas en la demanda, sin establecer si los cargos de casación eran acertados o no. En consecuencia, la conjueza que emitió el auto impugnado actuó dentro del marco de un examen de admisibilidad, sin extralimitarse³.
25. Por lo tanto, la Corte descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas.

F. Tercer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador por cuanto le habría impedido obtener una sentencia sobre el fondo de sus alegaciones?

26. La garantía de recurrir se encuentra prevista en la Constitución de la siguiente forma:

³ Corte Constitucional. Sentencia N.º 1629-14-EP/19, de 18 de diciembre de 2019, párr. 26: “[l]a consecuencia de no cumplir las exigencias técnicas del recurso y los requisitos legales es que la Sala, al resolver el recurso, también está limitada a pronunciarse exclusivamente respecto de los cargos elevados por el recurrente, estando impedida de revisar otras cuestiones o subsanar la inadecuada interposición del recurso”.

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] m) recurrir el fallo en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

27. La entidad accionante controvierte el auto que inadmitió su recurso de casación porque se le habría impedido obtener una decisión sobre el fondo de las alegaciones de su recurso y con ella corregir los supuestos errores de derechos que argumentó.
28. Al respecto, se observa que el auto impugnado se emitió en la fase de admisibilidad del recurso de casación en la que, según el art. 8 de la Ley de Casación (citado en la nota al pie de página 1 *infra*), únicamente es posible examinarlo formalmente. Por lo tanto, solamente el recurso de casación que supere esta fase permite valorar sus pretensiones y alegaciones y emitir un pronunciamiento sobre las mismas, sin que esto, por sí mismo, implique una afectación al derecho a la defensa y a sus garantías. Así pues, este diseño procesal del recurso de casación no es contrario a la garantía de recurrir porque, si así fuese, se llegaría al absurdo de concluir que cualquier inadmisión de este tipo de recursos sería necesariamente ilegítima. Sobre el particular, esta Corte ya se ha pronunciado, en los siguientes términos: “[...] *la sola inadmisión del recurso de casación, mediante un auto fundamentado dentro de un proceso en el que se han respetado los derechos procesales, no comporta una violación al derecho a la defensa*”⁴.
29. En virtud de lo expuesto, la Corte también descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir.
30. Finalmente se recuerda al SENA E que la mera inconformidad con la decisión judicial impugnada no es una razón suficiente para que proceda una acción extraordinaria de protección. La referida acción no puede ser considerada como una instancia adicional del proceso de origen. En definitiva, el planteamiento de dicha acción solo es pertinente ante una vulneración de derechos fundamentales y si fuera evidente que sus fundamentos carecen de plausibilidad, la presentación de la demanda de acción extraordinaria de protección podría constituir un abuso del derecho, de conformidad al artículo 23 de la LOGJCC⁵.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º **3328-17-EP**.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1864-13-EP/19, párrafo 26.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1348-17-EP/21, párrafos 35 y 36.

2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.02
19:14:57 -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 Karla Andrade Quevedo, 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 del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 27 de octubre de 2021.- 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. 3328-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dos de noviembre 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. 10-16-IN/21 y acumulado
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 27 de octubre de 2021

CASO No. 10-16-IN y acumulado

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 las acciones públicas de inconstitucionalidad de la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Centinela del Cóndor, publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 724 de 7 de septiembre de 2016; y, de la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Centinela del Cóndor, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 48 de 1 de agosto de 2017. La Corte desestima las demandas de acción de inconstitucionalidad al determinar que las Ordenanzas impugnadas actualmente se encuentran derogadas.

I. Procedimiento de la Corte Constitucional

1.1. Causa 10-16-IN

1. El 24 de febrero de 2016, Erwin Marcelo Merchán Centeno, en calidad de jefe y representante legal del Cuerpo de Bomberos del cantón Centinela del Cóndor, presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2, 3, 5, 14, 16, 17, 18, 23 al 37 de la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Centinela del Cóndor, sancionada y firmada por el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Centinela del Cóndor, el 30 de diciembre de 2015, que fue posteriormente publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 724 de 7 de septiembre de 2016.
2. En auto de 3 de mayo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, avocó conocimiento de la causa No. 0010-16-IN y admitió a trámite la acción, disponiendo: correr traslado con la providencia y la demanda al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Centinela del Cóndor; requerir que se remita a esta Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la normativa impugnada; poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial¹ y el portal electrónico de la Corte Constitucional.

¹ El resumen de la demanda de la causa No. 10-16-IN se publicó en el Registro Oficial Suplemento No. 762, de 25 de mayo de 2016.

Cabe señalar que en el auto de admisión la Sala no se pronunció sobre el pedido de suspensión provisional de la normativa impugnada.

3. El 1 de junio de 2016, el Pleno del Organismo procedió a realizar el sorteo de las causas, correspondiendo la sustanciación de la causa 10-16-IN a la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien avocó conocimiento de la misma con auto de 15 de septiembre de 2016.

1.2. Causa 26-17-IN

4. El 22 de junio de 2017 Erwin Marcelo Merchán Centeno, Magali Jacqueline Damicela Quizhpe, Fernando Bladimir Granda Granda, Rosa Pretolina Ocampo Ocampo y Pablo Vicente Velasco Aguirre, por sus propios derechos, presentaron una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 4, 5, 6, 8, 10, 12, 14, 17, 18, 19, 27 y 28, la Disposición General Segunda, y las Disposiciones Transitorias Primera, Cuarta, Quinta y Sexta de la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Centinela del Cóndor, sancionada y firmada por el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Centinela del Cóndor, el 22 de mayo de 2017, que fue posteriormente publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 48 de 1 de agosto de 2017.
5. En auto de 1 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, avocó conocimiento de la causa No. 0026-17-IN y admitió a trámite la acción, disponiendo: correr traslado con la providencia y la demanda al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Centinela del Cóndor; requerir que se remita a esta Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la normativa impugnada; poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial² y el portal electrónico de la Corte Constitucional. Cabe señalar que en el auto de admisión la Sala no se pronunció sobre el pedido de suspensión provisional de la normativa impugnada.
6. El 9 de enero de 2018, el Pleno del Organismo resolvió la acumulación de las causas No. 10-16-IN y No. 26-17-IN.
7. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, luego de lo cual, en virtud del sorteo de 9 de julio de 2019 correspondió la sustanciación de las causas No. 10-16-IN y No. 26-17-IN, acumuladas, a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien, mediante auto de 16 de septiembre de 2021, avocó conocimiento de las causas y en el mismo requirió al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Centinela del Cóndor que remita a este Organismo información actualizada sobre la vigencia o reformas que se hubieren incorporado en la normativa impugnada.

² El resumen de la demanda de la causa No. 26-17-IN se publicó en el Registro Oficial Suplemento No. 59, de 17 de agosto de 2017.

II. Norma respecto de la cual se demanda la inconstitucionalidad

2.1. Causa 10-16-IN

8. El accionante impugnó los artículos 2, 3, 5, 14, 16, 17, 18, 23 al 37 de la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Centinela del Cóndor, publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 724, de 7 de septiembre de 2016, cuyo texto disponía lo siguiente:

ORDENANZA QUE REGULA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, SOCORRO Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS, EN EL CANTÓN CENTINELA DEL CÓNDOR.

Título Único
NORMAS GENERALES

Capítulo I
COMPETENCIA, OBJETO, ÁMBITO Y EJERCICIO DE LA COMPETENCIA

*Art. 2.- **Objeto y Fines.**- El objeto de la presente ordenanza es establecer las normas de carácter general relativas a la gestión de riesgos a los que están expuestos los ciudadanos y las ciudadanas que se encuentran dentro de la jurisdicción del cantón Centinela del Cóndor, a fin de prevenir y disminuir sus posibles consecuencias, para lo cual el Gobierno Municipal planificará, controlará y ejecutará acciones encaminadas a la prevención, protección y socorro que permitan enfrentar las amenazas naturales o antrópicas y extinguir los incendios en el territorio de la jurisdicción cantonal.*

*Art. 3.- **Ámbito.**- La presente ordenanza regula la gestión y coordinación de la competencia de servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios que incluye las acciones de reacción, mitigación y delegación para enfrentar las amenazas de origen natural o antrópico; que se pudieran producir en la jurisdicción del cantón Centinela del Cóndor.*

*Art. 5.- **Ejercicio de la competencia.**- El Gobierno Municipal de Centinela del Cóndor, en ejercicio de su autonomía asume la competencia de gestión y coordinación de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, en forma inmediata y directa. La competencia se ejecutará conforme a principios, derechos y obligaciones contempladas en la presente ordenanza y la normativa nacional vigente. La regulación, autorización y control de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios se ejecutará conforme a la planificación del desarrollo cantonal y las normas legales, de la resolución del Consejo Nacional de Competencias y de la presente ordenanza.*

En caso de contradicción la jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Capítulo II **GESTIÓN DE RIESGOS**

Art. 14.- La Unidad del Cuerpo de Bomberos (Servicio de Protección, Socorro y Extinción de incendios).- El Gobierno Municipal de Centinela del Cóndor, constituirá la Unidad del Cuerpo de Bomberos (Servicio de Protección, Socorro y Extinción de Incendios), a cargo de la Coordinación de Servicios Públicos, a través de la Dirección de Servicios Corporativos y Talento Humano, encargada de coordinar con el organismo rector, la planificación, gestión y ejecución del Plan Nacional de Gestión de Riesgos y de toda la parte operativa relacionada con el ejercicio de ésta competencia exclusiva. Además de las atribuciones y funciones que determine el Reglamento Orgánico Funcional ejercerá las siguientes:

1. Análisis de riesgos que comprende la investigación y conocimiento sobre las amenazas, vulnerabilidades y capacidades.
2. Incorporación de la Gestión de Riesgos en la Planificación, asegurándose que esté presente en los procesos de toma de decisiones.
3. Programas y proyectos de reducción del riesgo, encaminados a prevenir y mitigar los riesgos locales existentes.
4. Organizar campañas de difusión, educación y sensibilización, dirigidas a los diversos sectores sociales del cantón, a fin de promover la autoprotección ante eventos adversos y generar una actitud positiva de respaldo frente a las acciones de gestión de riesgos de los actores locales.
5. Planificación de estrategias ante riesgos y desastres; diseño de Planes, Programas y Proyectos de Prevención y Mitigación; Planes de Emergencia y contingencia por eventos para someterlos a la aprobación del Alcalde, buscando desarrollar una gestión planificada y sostenible a corto, mediano y largo plazo.
6. Coordinación y cooperación interinstitucional y sectorial con organizaciones nacionales Gubernamentales y seccionales; organismos no gubernamentales, agencias de cooperación, etc.
7. Asesorar y Capacitar al alcalde, al Concejo Municipal y unidades municipales en materia de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
8. Coordinar con el organismo rector de riesgos, en base al plan de Ordenamiento Territorial los estudios técnicos necesarios para la zonificación, microzonificación de las áreas vulnerables y zonas de riesgo del cantón, y la elaboración de mapas de amenazas y vulnerabilidades con tecnología SIG.
9. Fortalecimiento interinstitucional: se promoverá en las instituciones locales, instituciones educativas y organismos de coordinación ya existentes, a través del fortalecimiento de los COE's cantonales y parroquiales.
10. Gestionar proyectos para la reducción del riesgo, manejos de eventos adversos y recuperación, con instituciones públicas, privadas, agencias de cooperación y diferentes

sectores de la sociedad, que contribuyan a fortalecer los procesos de desarrollo sostenible a nivel local.

11. Coordinación de la respuesta y recuperación. Se establecerán acciones de respuesta y recuperación ante posibles eventos adversos en coordinación con las diferentes instituciones (organismos gubernamentales y no gubernamentales) y actores a nivel local y nacional.

12. Las demás funciones que le otorgan las normas legales pertinentes.

Capítulo III

GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, SOCORRO Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS

*Art. 16.- **Objetivo.-** El Cuerpo de Bomberos es una Unidad que pertenece a la administración municipal, destinado específicamente a la prevención, protección, socorro y extinción de incendios, a defender a las personas y propiedades inmobiliarias públicas y privadas urbanas y rurales, contra el fuego, al rescate y salvamento, a la atención pre-hospitalaria en caso de emergencias, al socorro en catástrofes o siniestros, a la capacitación a la ciudadanía para prevenir los flagelos, así como a las diferentes necesidades de la Municipalidad de Centinela del Cóndor en beneficio de la colectividad, rigiéndose en lo aplicable por la disposiciones de la Ley de Defensa contra Incendios, su reglamento y la presente ordenanza. Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del Cantón Centinela del Cóndor.*

*Art. 17.- **Profesionalización.-** La Unidad del Cuerpo de Bomberos es un ente eminentemente técnico, jerárquico y disciplinariamente organizado, por lo que su profesionalización estará dada por un proceso de selección, formación y capacitación permanente en cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento del régimen interno disciplinario y demás normas relacionadas con la materia.*

Sección I

FUNCIONES DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y DE LA UNIDAD DEL CUERPO DE BOMBEROS DEL CANTÓN CENTINELA DEL CÓNDOR

*Art. 18.- **Planificación local.-** En el marco de sus competencias, al Gobierno Municipal de Centinela del Cóndor, le corresponde las siguientes actividades referidas a la planificación del desarrollo:*

1. Incorporar en el Plan de Desarrollo Cantonal y Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Nacional de Gestión de Riesgos, y Plan Operativo Anual y otros instrumentos de planificación local, la competencia de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

2. Diseñar planes de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

3. Implementar los manuales y protocolos emitidos por el organismo rector que contengan: planes de contingencia para la prevención y control de incendios, la atención de emergencias, búsqueda y rescate y control de incidentes.

4. Formular un plan de reducción permanente de eventos adversos que afectan a la comunidad.

5. Las demás que estén establecidas en la Ley y la normativa nacional vigente.

Sección II

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Art. 23.- Autonomía Administrativa.- El Gobierno Municipal a través de la Dirección Financiera, en coordinación con la Dirección de Servicios Corporativos y Talento Humano, administrará los recursos de la Unidad del Cuerpo de Bomberos, sean estos: recursos humanos, económicos y materiales en coordinación, articulación y sobre la base de la legislación del Gobierno Municipal.

Art. 24.- De la Estructura Administrativa.- La estructura administrativa de la Unidad del Cuerpo de Bomberos se conformará de acuerdo a los objetivos y funciones determinados en ésta ordenanza, en la Ley de Defensa Contra Incendios y su reglamento.

Para cumplir sus objetivos contará con los siguientes niveles jerárquicos.

a) El Consejo de Administración y Disciplina que será presidido por el Alcalde o su delegado, que será un Concejal o Concejala del cantón;

b) Nivel ejecutivo, que lo ejercerá el Jefe de la Unidad del Cuerpo de Bomberos; y,

c) Nivel Operativo.

Art. 25.- El Consejo de Administración y Disciplina.- Es la máxima autoridad que estará integrado de la siguiente forma.

a) El Alcalde o su delegado que será un concejal o concejala del cantón, quien lo presidirá;

b) El director, jefe o coordinador de la Unidad de Gestión de Riesgos de la Municipalidad;

c) El Jefe de la Unidad del Cuerpo de Bomberos;

d) El Jefe de Brigada, y,

e) Un representante masculino y una representante femenina de la ciudadanía, designados por la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana, de entre los presidentes y presidentas barriales, con sus respectivos alternos que serán elegidos o elegidas para un período de dos años y podrán ser reelegidos por una sola vez actuará como secretario/a el servidor o servidora del Cuerpo de Bomberos que cumpla funciones de secretario/a o a su falta el Secretario o la Secretaria General o su delegado/a del Concejo Municipal de Centinela del Cóndor.

Art. 26.- Funciones del Consejo de Administración y Disciplina.- El Consejo de Administración y Disciplina tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

- a) *Definir las políticas, objetivos y metas de la Unidad del Cuerpo de Bomberos;*
- b) *Velar por la correcta aplicación del ordenamiento jurídico, en el ámbito de sus atribuciones;*
- c) *Conocer y proponer proyectos de ordenanzas o sus reformas y someterlas a consideración del concejo municipal para su aprobación;*
- d) *Conocer y vigilar la gestión administrativa y económica de la Unidad del Cuerpo de Bomberos;*
- e) *Aprobar la proforma Presupuestaria;*
- f) *Solicitar informes periódicos al Jefe Operativo y a los funcionarios municipales sobre la planificación y ejecución del Plan Integral de Riesgos, sobre la administración, planificación y presupuesto de la Unidad del Cuerpo de Bomberos;*
- g) *Resolver los casos disciplinarios que se sometan a su consideración;*
- h) *Expedir reglamentos internos, manuales, instructivos, normas administrativas y técnicas necesarias para el funcionamiento de la Unidad del Cuerpo de Bomberos;*
- i) *Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y las ordenanzas.*

Art. 27.- Zonificación y Funcionamiento.- *Para efectos de su organización, jerarquía y distribución de equipos, el Consejo de Administración y Vigilancia establecerá su propio régimen de zonificación y funcionamiento en el Cantón Centinela del Cóndor, e impulsará la zonificación única de seguridad ciudadana y emergencias del Cantón en sus diversos campos de acción manteniendo estrecha vinculación con la población e instituciones públicas y privadas.*

Art. 28.- De la Unidad del Cuerpo de Bomberos.- *El Jefe de la Unidad del Cuerpo de Bomberos será responsable de cumplir y ejecutar las políticas, directrices y resoluciones emanadas del Consejo de Administración y Disciplina, del Alcalde y de la presente ordenanza.*

Habrá un Jefe o Jefa que será funcionario/a de libre nombramiento y remoción del Alcalde, tendrá título de tercer nivel y contará con experiencia mínima de tres años en actividades de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, preferentemente con formación en la escuela de bomberos.

Contará con el personal administrativo, técnico y de servicios que requiera para el cumplimiento de los fines y objetivos institucionales, quienes estarán sujetos a la Ley Orgánica del Servicio Público; y, los obreros y obreras conforme a las normas que sobre la materia se apliquen en el Gobierno Municipal de Centinela del Cóndor.

Art. 29.- Deberes y Atribuciones del Jefe de la Unidad del Cuerpo de Bomberos.- *El Jefe o Jefa de la Unidad del Cuerpo de Bomberos ejercerá las siguientes atribuciones:*

- a) *Cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico en el ámbito de sus competencias y la presente ordenanza;*
- b) *Cumplir y hacer cumplir las políticas, decisiones y metas emanadas del Consejo de Administración y Disciplina;*
- c) *Garantizar el funcionamiento adecuado de la estructura física y equipamiento para la prestación del servicio objeto de su constitución; así como de la escuela de formación y capacitación profesional de los Bomberos;*
- d) *La Dirección de Servicios Corporativos y Talento Humano, será la encargada de elaborar propuestas de reformas a la ordenanza y de reglamentos internos y ponerlos en conocimiento del Consejo de Administración y Disciplina, para su trámite y aprobación en el Concejo Municipal;*
- e) *Promover la Tecnificación del personal mediante la organización y asistencia a cursos periódicos de teoría y práctica, dentro y fuera del País;*
- f) *Realizar o delegar los procesos de determinación tributaria y evaluación de las recaudaciones tributarias y no tributarias que corresponda al financiamiento de sus actividades y exigir oportunidad y eficiencia en el recaudo;*
- g) *Informar al Alcalde o Vice Alcalde (sa), al Consejo de Administración y Disciplina según corresponda sobre las necesidades de la Unidad del Cuerpo de Bomberos y gestionar su solución;*
- h) *Mantener relaciones técnicas y de trabajo con otras entidades similares, provinciales, nacionales o extranjeras;*
- í) *Promover la celebración de convenios de cooperación y ejecutarlos;*
- j) *Representar a la entidad en los actos oficiales o sociales.*
- k) *Formular en forma participativa, el proyecto de presupuesto anual y presentarlo al Consejo de Administración y Disciplina.*
- l) *Conocer las solicitudes y reclamos que presenten las personas humanas o jurídicas ante la Unidad del Cuerpo de Bomberos y que no han sido resueltas por el Jefe Operativo de la Unidad del Cuerpo de Bomberos, y,*
- m) *Las que determine la Ley de Defensa Contra Incendios para los jefes de Cuerpos de Bomberos, demás leyes y normas municipales.*

Art. 30.- Nivel Operativo.- *El nivel operativo lo conforman las diversas unidades técnicas que integran la Unidad del Cuerpo de Bomberos que funcionarán de acuerdo con esta ordenanza y la reglamentación interna municipal.*

Estará integrado por:

1.- OFICIALES

a) SUPERIORES: El Coronel con mayor antigüedad que será el jefe de la Unidad del Cuerpo de Bomberos, Teniente Coronel y Mayor.

b) INFERIORES: Capitán, Teniente y Subteniente.

2.- CLASES: Suboficiales, Sargento y Cabo;

3.- TROPA: Bombero Raso, Guardia y Voluntarios.

Art. 31.- Del Jefe Operativo.- El Nivel Operativo de la Unidad del Cuerpo de Bomberos estará a cargo del primer Jefe. Para ser designado Primer Jefe se requerirá ser ecuatoriano, oficial constante en el escalafón bomberil, tener treinta y cinco (35) años de edad como mínimo, estar en goce de los derechos políticos; acreditar reconocida idoneidad, honestidad y probidad; así como no haber sido dado de baja por actos de corrupción; y, cumplir con las demás disposiciones que se establezcan en el reglamento respectivo.

Será designado por el Alcalde (sa), de una terna elaborada por el Consejo de Administración y Disciplina. Si en el término de 30 días no se procede con la elección, corresponderá al primero de la terna asumir como Primer Jefe de la institución. La terna estará integrada por los oficiales de mayor jerarquía y antigüedad, de acuerdo a la Ley de Defensa Contra Incendios. Durará 4 años en sus funciones y podrá ser reelegido por una sola vez.

Art. 32.- Funciones.- El jefe operativo ejercerá las siguientes funciones:

a) Reemplazar temporalmente al Jefe de la Unidad del Cuerpo de Bomberos, cuando la ausencia sea definitiva lo reemplazará hasta que sea nombrado su titular;

b) Ejercer el mando, inspección, dictar órdenes y directrices conforme el ordenamiento jurídico;

c) Gestionar la prevención, protección, socorro y extinción de incendios;

d) Responsabilizarse por las operaciones y funcionamiento operativo institucional;

e) Dirigir e instruir a los subalternos en los actos de servicio, conforme a las directrices del Jefe de la Unidad del Cuerpo de Bomberos;

f) Pasar revista, realizar ejercicios y simulacros con los integrantes de la Unidad del Cuerpo de Bomberos y ciudadanos conforme a la planificación institucional;

g) Formular y ejecutar los programas de tecnificación, formación, capacitación y profesionalización del personal de la Unidad del Cuerpo de Bomberos;

h) Proponer los movimientos del personal, para una mejor y más eficiente organización y funcionamiento de la entidad;

i) Remitir para la suscripción del Alcalde, la Orden General en la que se publicará los

movimientos, altas, bajas, incorporaciones, licencias, pases, ascensos, comisiones, órdenes superiores,

j) Las demás actividades técnicas y operativas de la Unidad del Cuerpo de Bomberos

Art. 33.- Del Régimen Interno y Disciplinario.- *El Régimen Interno y Disciplinario aprobado por el Consejo de Administración y Disciplina determinará las atribuciones y deberes específicos de cada nivel jerárquico, funcionario o unidad administrativa que deba cumplir en función de las normas legales, reglamentarias y de esta ordenanza.*

Sección III DE LOS RECURSOS Y EL PRESUPUESTO

Art. 34.- Patrimonio del Gobierno Municipal – Unidad del Cuerpo de Bomberos.- *Constituirá parte del patrimonio del Gobierno Municipal, el Cuerpo de Bomberos: los equipos, vehículos, bienes muebles e inmuebles sobre los cuales ejerce dominio legal desde la fecha de expedición de esta ordenanza y los que adquiera en el futuro a cualquier título. Pertencerán también a su patrimonio los recursos, valores, asignaciones presupuestarias, transferencias y donaciones provenientes de organismos públicos o privados.*

Art. 35.- Administración de Recursos Económicos.- *El Gobierno Municipal por intermedio de la Dirección Financiera y Dirección de servicios corporativos y talento humano, será responsable de la administración y gestión de los recursos económicos que correspondan a la Unidad del Cuerpo de Bomberos.*

Para un adecuado control, seguimiento y vigilancia, la Dirección Financiera Municipal llevará los registros contables y cuentas independientes de los demás que correspondan al Gobierno Municipal.

Art. 36.- Fuentes de Ingresos.- *Son recursos económicos de la Unidad del Cuerpo de Bomberos, los siguientes:*

a) Los ingresos tributarios y no tributarios previstos en la Ley de Defensa Contra Incendios;

b) Los ingresos que provengan de tasas que establezca el concejo municipal mediante ordenanza, por concepto de servicios que preste la Unidad del Cuerpo de Bomberos a la comunidad;

c) Los ingresos que provengan de los servicios que presta;

d) Las asignaciones presupuestarias que efectúe la Municipalidad u otras entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para apoyar las actividades del Cuerpo de Bomberos;

e) Las donaciones y legados que realicen las instituciones públicas o privadas, destinadas al servicio de defensa contra incendios;

f) Los ingresos que se deriven de créditos reembolsables o no reembolsables para fortalecer el sistema de defensa contra incendios;

g) *Aquellos que en virtud de ley o convenio se asignare a la Unidad del Cuerpo de Bomberos.*

h) *Los recursos previstos en la ley de defensa contra incendios y otras leyes.*

Los ingresos de la Unidad del Cuerpo de Bomberos no podrán ser suprimidos ni disminuidos sin la respectiva compensación y no podrán ser destinados a otros fines que no sea la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

Art. 37.- Del Presupuesto.- Es facultad del Consejo de Administración y Disciplina aprobar el Plan Operativo Anual y la proforma presupuestaria de la Unidad del Cuerpo de Bomberos conforme a las normas del Código de Planificación y Finanzas Públicas, tomando como base la propuesta presentada por el Jefe de la Unidad del Cuerpo de Bomberos. El Consejo de Administración y Disciplina remitirá el presupuesto para conocimiento y aprobación del Concejo Municipal y a fin de que se consolide el presupuesto.

2.2. Causa 26-17-IN

9. Los accionantes impugnaron los artículos los artículos 4, 5, 6, 8, 10, 12, 14, 17, 18, 19, 27 y 28, la Disposición General Segunda, y las Disposiciones Transitorias Primera, Cuarta, Quinta y Sexta de la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Centinela del Cóndor, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 48 de 1 de agosto de 2017, cuyo texto disponía lo siguiente:

**ORDENANZA QUE REGULA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE
PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, SOCORRO Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS EN EL
CANTÓN CENTINELA DEL CÓNDOR**
(Ordenanza s/n)

**Título I
GENERALIDADES**

**Capítulo I
COMPETENCIA, ÁMBITO Y OBJETO**

Art. 4.- Ejercicio de la Competencia.- El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Centinela del Cóndor, en ejercicio de su autonomía asume la competencia de Gestión y Coordinación de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios, en forma inmediata y directa. La competencia se ejecutará conforme a principios, derechos y obligaciones contempladas en la presente Ordenanza y la normativa nacional vigente. La Regulación, autorización y control de los servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios, se ejecutará conforme a la Planificación del Desarrollo Cantonal y las Normas Legales de la Resolución del Consejo Nacional de Competencias, y de la presente Ordenanza.

En caso de contradicción la Jerarquía normativa, considerará en lo que corresponda el principio de competencia, en especial la titularidad de las Competencias Exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Título II

DE LA PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, SOCORRO Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS

Art. 5.- Facultades del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Centinela del Cóndor.- *El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Centinela del Cóndor, en el marco de la competencia para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, asume las facultades determinadas en el artículo 9 de la Resolución No. 0010-CNC-2014, publicada en el Registro Oficial No. 413 del 10 de enero de 2015, en los siguientes términos:*

a) Rectoría local.- *En el marco de la competencia para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Centinela del Cóndor, emitir políticas públicas locales para las operaciones de salvamento de incidentes y de atención de emergencias bomberiles, en coordinación con las políticas públicas nacionales y la normativa nacional vigente.*

b) Planificación Local.- *En el marco de la competencia para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios le corresponde al GAD del cantón Centinela del Cóndor, las siguientes atribuciones:*

- 1. Diseñar planes de prevención, protección, socorro y extinción de incendios;*
- 2. Elaborar manuales de procedimientos que contengan planes de contingencia para la prevención y control de incendios, la atención de emergencias, búsqueda y rescate y control de incidentes;*
- 3. Formular un plan de reducción permanente de eventos adversos de tipo bomberil que afecten a la comunidad;*
- 4. Incorporar en el Plan de Desarrollo Cantonal, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan Cantonal de gestión de riesgos y Plan Operativo Anual y otros instrumentos de planificación local, la competencia de prevención, socorro y extinción de incendios y,*
- 5. Las demás que estén establecidas en la ley que regula la materia y la normativa nacional vigente.*

c) Regulación Local.- *En el marco de la competencia para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios le corresponde al GAD del cantón Centinela del Cóndor las siguientes atribuciones:*

- 1. Elaborar protocolos para la preparación, alerta y respuesta de incidentes y emergencias de tipo bomberil dentro de su circunscripción territorial;*

2. *Definir los estándares y requisitos técnicos para el diseño, construcción, ampliación, reforma, revisión y operación de las instalaciones de gases y combustibles para uso residencial, comercial e industrial, de conformidad con los estándares nacionales;*

3. *Expedir la reglamentación necesaria para el funcionamiento de los locales, centros comerciales, eventos, restaurantes, almacenes, centros de estudio, centros religiosos, o cualquier edificación destinada a la concentración masiva;*

4. *Determinar la normativa técnica y procedimientos para la prestación de servicios bomberiles; y,*

5. *Las demás que estén establecidas en la ley que rige la materia y la normativa nacional vigente.*

d) Control Local.- *En el marco de la competencia para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios le corresponde al GAD de Centinela del Cóndor las siguientes atribuciones:*

1. *Otorgar el visto bueno para la prevención y seguridad contra incendios en construcciones y edificaciones;*

2. *Verificar el cumplimiento de las normas del sistema de prevención contra incendios aprobado en el visto bueno de planos, previo el otorgamiento de los permisos de ocupación y habitabilidad;*

3. *Ejecutar inspecciones de locales, centros comerciales, industriales, eventos, restaurantes, almacenes, centros de estudios, centros religiosos, o cualquier edificación destinada a la concentración masiva, verificando condiciones físicas de construcción y requerimientos de seguridad;*

4. *Otorgar los permisos de funcionamiento a locales, centros comerciales, centros de eventos, restaurantes, almacenes, centros de estudios, centros religiosos o cualquier edificación destinada a la concentración masiva y los demás previstos Ley de defensa contra incendios y su Reglamento de prevención, mitigación y protección contra incendios; Normas INEN, Norma Internacional NFPA, OSHA;*

5. *Verificar el cumplimiento de las normas de prevención contra incendios, previo a otorgar patentes para desarrollar actividades comerciales e industriales;*

6. *Conceder permisos ocasionales para espectáculos públicos;*

7. *Evaluar la aplicación y cumplimiento de procedimientos de telecomunicaciones en emergencias en coordinación con el gobierno nacional;*

8. *Vigilar el cumplimiento de la normativa relacionada con la prevención, protección, socorro y extinción de incendios, y extender las citaciones en caso de incumplimiento;*

9. *Emitir los informes para clausurar temporal o definitivamente, o suspender permisos de funcionamiento de: locales, centros comerciales, eventos, restaurantes, almacenes, centros de estudio, centros religiosos, o cualquier edificación destinada a la concentración masiva,*

construcciones u obras en ejecución y los demás previstos en la normativa legal vigente; y,

10. Las demás que estén establecidas en la ley y la normativa nacional vigente.

e) Gestión Local.- *En el marco de la competencia para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios le corresponde al GAD de Centinela del Cóndor las siguientes funciones:*

1. Ejecutar campañas de prevención de incendios estructurales y forestales;

2. Ejecutar campañas para reducción de situaciones inseguras (energía eléctrica, fugas de gas, fuegos pirotécnicos, energía estática, materiales inflamables);

3. Ejecutar campañas para el manejo de explosivos de tipo festivos y de cargas peligrosas, en observancia normativa legal vigente;

4. Ejecutar campañas para evacuación en casos de eventos adversos por causas naturales y de tipo antrópicos;

5. Ejecutar campañas para maniobras y simulacros por tipo de eventos adversos de origen natural y antrópicos;

6. Capacitar y asesorar a fábricas, industrias, escuelas, colegios y en aquellos locales con riesgo de incendio;

7. Realizar cursos de capacitación al personal destinado a la prestación del Servicio;

8. Combatir incendios estructurales: viviendas, edificios, comercios en general;

9. Combatir incendios en infraestructura industrial, en las etapas de producción, transporte y almacenamiento de manufacturas, mineras y metalúrgicas entre otras;

10. Combatir incendios en infraestructuras químicas, centrales de generación de energía y polvorines a gran escala;

11. Combatir incendios forestales;

12. Combatir incendios en basureros, rellenos sanitarios y similares;

13. Combatir incendios vehiculares;

14. Combatir incendios producidos por fugas de gas licuado de petróleo en viviendas;

15. Combatir incendios producidos por fugas de gases contaminantes;

16. Realizar la limpieza de calzada por combustibles derramados

17. Atender derrames de materiales peligrosos;

18. Prestar el servicio de primeros auxilios;

19. *Apoyar rescates en montañas, bosque, selva, parajes, desierto, deslaves, derrumbes;*
20. *Apoyar rescates en inundaciones;*
21. *Apoyar rescates acuáticos: ríos, lagunas, quebradas, espejos de agua, espacios acuáticos y subacuáticos;*
22. *Ejecutar rescates en vehículos accidentados;*
23. *Ejecutar rescate en alturas, alcantarillas, zanjas, ductos, espacios confinados;*
24. *Ejecutar rescates en estructuras colapsadas;*
25. *Apoyar en evacuaciones, inspecciones técnicas;*
26. *Interconectar el sistema local de atención de emergencias de prevención, protección, socorro y extinción de incendios al sistema integral de seguridad-SIS;*
27. *Brindar asistencia técnica para el diseño de programas, planes y proyectos de preparación ante eventuales riesgos;*
28. *Generar insumos desde lo local para la elaboración del sistema de información de gestión de riesgos;*
29. *Implementar instrumentos operativos para la actuación en casos de emergencias, desastres y defensa contra incendios;*
30. *Promover la conformación de redes locales y brigadas para que actúen en casos de emergencias, relacionados para la prevención, protección y extinción de incendios; y,*
31. *Las demás que estén establecidas en la ley y la normativa nacional vigente.*

Capítulo I

DE LA ENTIDAD DE GESTIÓN DE SERVICIOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, SOCORRO Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS DEL GAD DE CENTINELA DEL CÓNDOR

Art. 6.- Naturaleza.- La Entidad de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor, es una entidad de derecho público adscrita al gobierno autónomo descentralizado de Centinela del Cóndor, quien funcionará con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa observando la ley especial, la normativa vigente y la presente Ordenanza.

Las siglas "GEPROSEI", se referirán respectivamente a la "Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios" del GAD de Centinela del Cóndor; así como al personal operativo, administrativo y de apoyo que prestan servicios en la misma.

Capítulo II
ADMINISTRACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA ENTIDAD DE GESTIÓN DE
SERVICIOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, SOCORRO Y EXTINCIÓN DE
INCENDIOS DEL GAD DE CENTINELA DEL CÓNDOR

Art. 8.- Estructura administrativa.- La estructura de la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor, estará acorde con los objetivos y funciones que se determinan en la presente ordenanza, en la Ley de Defensa Contra Incendios, en su estatuto orgánico por procesos y demás normativa vigente.

Para cumplir con sus objetivos contará con los siguientes niveles jerárquicos:

a) Directorio de la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor, que será presidido por el Alcalde.

b) El Consejo de Administración y Disciplina;

Sección I
DEL DIRECTORIO DE LA ENTIDAD DE GESTIÓN DE SERVICIOS DE
PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, SOCORRO Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS DEL
GAD DE CENTINELA DEL CÓNDOR

Art. 10.- El Directorio está conformado por:

a) El Alcalde/sa o su delegado (a), quien lo presidirá;

b) Un Concejal/a, designado/a por el Pleno del Concejo;

c) Procurador Síndico Municipal.

d) El Coordinador de Servicios Públicos del GAD Municipal.

e) El Director de Transporte y Obras Públicas de la Institución Municipal.

El Directorio sesionará ordinariamente cada tres meses, pudiendo ser convocado extraordinariamente por su Presidente o previa petición de por lo menos dos de los cinco miembros con derecho a voto que lo conforman. Para sesionar, el directorio necesita la presencia mínima de la mayoría de sus miembros. Las resoluciones se tomarán por mayoría. En caso de empate, el Presidente tendrá voto dirimente.

Cuando el Directorio lo requiera, asistirán con voz informativa funcionarios de la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor.

Las sesiones ordinarias serán convocadas por escrito por el Secretariol/a previa autorización del presidente, y en cada caso, se acompañará el respectivo orden del día y más documentos que sean pertinentes.

Art. 12.- Deberes y atribuciones del Directorio.- Son deberes y atribuciones del Directorio las siguientes:

a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República del Ecuador, la Ley de Defensa Contra incendios, sus Reglamentos, la presente Ordenanza y demás normas jurídicas vigentes;

b) Impulsar las políticas, objetivos y metas que deben seguirse para el adecuado desenvolvimiento de la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor;

c) Conocer y aprobar el presupuesto de la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor, y ponerlo en conocimiento del Concejo Municipal, de conformidad con la Ley;

d) Solicitar informes periódicos de la gestión a la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor;

e) Conocer y aprobar la estructura orgánica por procesos de la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor, de conformidad con la norma jurídica vigente;

f) Conocer y proponer proyectos de Ordenanzas, sus reformas y someterlas a consideración del Concejo Municipal, en el ámbito de sus competencias;

g) Conocer y Aprobar el Plan Operativo Anual de la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor;

h) Conocer el Plan Anual de Contrataciones de la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor;

i) Conocer los informes financieros presentados por el Coordinador de Servicios Públicos del GAD Municipal;

j) Coadyuvar al progreso de la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor;

k) Solicitar en cualquier momento a la Contraloría General del Estado, la práctica de auditorías a la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor.

l) Presentar la rendición de cuentas de conformidad con la Ley correspondiente.

m) Expedirá normas técnicas, manuales, protocolos y otros instrumentos aplicables a la materia regulada por esta ordenanza, hasta tanto aplicará aquellas expedidas por el órgano rector.

n) Regulará de acuerdo a su competencia lo relativo a: funcionamiento de la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor; cobro de tasas; de la auditoría interna; la planificación del talento

humano; de las remuneraciones, entre otros aspectos necesarios para el ejercicio pleno de la competencia.

o) Las demás que establecen las leyes, reglamentos, la presente Ordenanza y resoluciones vigentes.

Sección II DE LA PRESIDENTA O PRESIDENTE

Art. 14.- Deberes y atribuciones del Alcalde/ sa como Presidenta/ a del Directorio.- La Presidenta/ e del Directorio de la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor, tendrá las siguientes atribuciones y deberes:

a) Presidir las sesiones del Directorio.

b) Designar al primer Jefe Operativo de la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor, de entre la terna enviada por el Consejo de Administración y Disciplina de conformidad con la Ley especial que regule la materia;

c) Conceder licencia al Jefe Operativo de la Entidad de Gestión de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor, de conformidad con la Ley.

d) Conocer e imponer las sanciones disciplinarias al Personal Operativo, Administrativo, y de Apoyo de la Entidad adscrita, de conformidad con lo que establezca el Reglamento Interno de la Institución;

e) Otras que la Ley le confiera.

Sección III DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN Y DISCIPLINA

Art. 17.- Atribuciones y deberes del Consejo de Administración y Disciplina.- Son deberes y atribuciones del Consejo de Administración y Disciplina:

a) Velar por la correcta aplicación de la Constitución de la República del Ecuador, la Ley de Defensa Contra Incendios y sus reglamentos en lo que fuere aplicable, la presente Ordenanza, el estatuto por procesos institucional y las políticas y resoluciones de la GEPROSEI del cantón y demás normativa nacional vigente;

b) Conocer el presupuesto de la GEPROSEI y remitir al Directorio para su aprobación.

c) Vigilar la gestión operativa, administrativa y económica de la GEPROSEI;

d) Determinar las políticas, objetivos y metas que deben seguirse para el adecuado desenvolvimiento de la GEPROSEI del cantón Centinela del Cóndor;

- e) *Solicitar informes periódicos al Coordinador de Servicios Públicos del GAD Municipal de Centinela del Cóndor.*
- f) *Aprobar la estructura orgánica por procesos de la GEPROSEI.*
- g) *Proponer proyectos de Ordenanzas, sus reformas y someterlas a consideración del Directorio, en el ámbito de sus competencias para el trámite correspondiente;*
- h) *Aprobar el Plan Estratégico y el Plan Operativo Anual de la GEPROSEI del GAD Municipal de Centinela del Cóndor;*
- i) *Conocer el Plan Anual de Contrataciones aprobado por el Jefe de la Unidad de Gestión de Riesgos, de conformidad con la Ley.*
- j) *Conocer y aprobar los informes financieros presentados;*
- k) *Proponer las tasas para el ejercicio de la competencia para gestionar los servicios de Gestión de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.*
- l) *Presentar una terna al Alcalde/sa como Presidentel/a del Directorio para la designación y nombramiento del Jefe Operativo de la GEPROSEI.*
- m) *Las demás que determine las leyes, reglamentos y ordenanzas.*

*Art. 18.- **Del Presupuesto.-** El Consejo de Administración y Disciplina elaborará y presentará ante el Directorio para su aprobación, el Plan Operativo Anual y la proforma presupuestaria de la Entidad de GEPROSEI conforme a las normas del Código de Planificación y Finanzas Públicas, tomando como base la propuesta presentada por el Jefe de la Unidad de Gestión de Riesgos. El Directorio remitirá el presupuesto para conocimiento del Concejo Municipal y a fin de que se consolide el presupuesto.*

*Art. 19.- **Administración de Recursos Económicos.-** El Gobierno Municipal por intermedio de la Coordinación de Servicios Públicos del GAD Municipal de Centinela del Cóndor será responsable de la administración y gestión de los recursos económicos que correspondan a la Entidad de GEPROSEI.*

Sección IV DE LA ESTRUCTURA DEL PERSONAL

*Art. 27.- **Del Jefe Operativo.-** El Jefe Operativo de la GEPROSEI será responsable de cumplir y ejecutar las políticas, directrices y resoluciones emanadas por el Señor Alcalde, en calidad de Presidente; El Directorio Legalmente integrado, y el Consejo de Administración y Disciplina.*

El Jefe Operativo de la GEPROSEI será funcionario/a de libre nombramiento y remoción del Alcalde, tendrá título de tercer nivel y contará con experiencia mínima de tres años en actividades de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, preferentemente con formación en la escuela de bomberos.

Art. 28.- Deberes y Atribuciones del Jefe Operativo de la GEPROSEI.- Serán deberes y atribuciones del Jefe Operativo de la GEPROSEI las siguientes:

- a) *Cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico en el ámbito de sus competencias y la presente ordenanza;*
- b) *Cumplir y hacer cumplir las políticas, decisiones y metas emanadas por el Señor Alcalde, en calidad de Presidente; El Directorio Legalmente integrado, y el Consejo de Administración y Disciplina.*
- c) *Garantizar el funcionamiento adecuado de la estructura física y equipamiento para la prestación del servicio objeto de su constitución; así como de la escuela de formación y capacitación profesional de la Entidad de la GEPROSEI;*
- d) *La Coordinación de Servicios Públicos, será la encargada de elaborar propuestas de reformas a la ordenanza y de reglamentos internos y ponerlos en conocimiento del Consejo de Administración y Disciplina, para su trámite y aprobación en el Concejo Municipal;*
- e) *Promover la Tecnificación del personal mediante la organización y asistencia a cursos periódicos de teoría y práctica, dentro y fuera del País;*
- f) *Realizar o delegar los procesos de determinación tributaria y evaluación de las recaudaciones tributarias y no tributarias que corresponda al financiamiento de sus actividades y exigir oportunidad y eficiencia en el recaudo;*
- g) *Informar al Alcalde o Alcaldesa, al Directorio de la Entidad según corresponda sobre las necesidades de la GEPROSEI y gestionar su solución;*
- h) *Mantener relaciones técnicas y de trabajo con otras entidades similares, provinciales, nacionales o extranjeras;*
- i) *Promover la celebración de convenios de cooperación y ejecutarlos;*
- j) *Representar a la entidad en los actos oficiales o sociales.*
- k) *Formular en forma participativa, el proyecto de presupuesto anual y presentarlo al Consejo de Administración y Disciplina.*
- l) *Conocer las solicitudes y reclamos que presenten las personas naturales o jurídicas ante la GEPROSEI; y,*
- m) *Las que determine la Ley de Defensa Contra Incendios, y demás leyes y normas municipales.*

DISPOSICIÓN GENERAL

Segunda.- *A partir de la vigencia de la presente Ordenanza, por imperio de la Ley se reforma el Orgánico Estructural, Orgánico Funcional, Manual de Valoración Institucional del GAD Municipal de Centinela del Cóndor en la parte que le corresponda, de ser el caso.*

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- *El personal que actualmente labora en la institución bomberil del Cantón Centinela del Cóndor, seguirá prestando sus servicios en la Entidad de GEPROSEI de acuerdo a sus nombramientos y/o contratos legalmente celebrados bajo los parámetros y lineamientos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, COOTAD, LOSEP y más leyes afines.*

Cuarta.- *Los acuerdos, convenios o compromisos celebrados con anterioridad a la promulgación de la presente Ordenanza, de no convenir a los intereses Institucionales, no serán reconocidos por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Centinela del Cóndor.*

Quinta.- *Los recursos de la entidad bomberil, sean estos económicos, financieros, bienes muebles, inmuebles, materiales de oficina, archivos institucionales, historia laboral del elemento humano que presta sus servicios bajo cualquier modalidad de trabajo, ingresarán a la Entidad de GEPROSEI del Cantón Centinela del Cóndor, mediante la suscripción de la respectiva acta de entrega recepción, con beneficio de inventario.*

Sexta.- *En un plazo no mayor a quince días el Cuerpo de Bomberos del Cantón Centinela del Cóndor, entregará y traspasará todos los bienes y recursos establecidos en la Disposición Transitoria Quinta, a la Entidad de GEPROSEI del Cantón Centinela del Cóndor. En tal virtud se dispone al señor Coordinador de Servicios Públicos del GAD Municipal, conjuntamente con la Secretaria y Tesorera, realizar todos los trámites, inventarios de activos, actas de finiquito de trabajo, y traspaso de recursos financieros y humanos del Cuerpo de Bomberos, y otros que establecen la Ley a la Entidad de GEPROSEI, con la finalidad de continuar con la prestación del servicio.*

DEROGATORIA

Derógase la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios, publicada en Registro Oficial Nro. 724 del 07 de Septiembre del 2016; así como la Primera Reforma a la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios, publicadas en Registro Oficial Nro. 786, martes 29 de noviembre del 2016.

III. Pretensión y Fundamentos

3.1. Causa 10-16-IN

3.1.1. Demanda de acción pública de inconstitucionalidad

- 10.** El accionante indica que las normas impugnadas son contrarias a lo dispuesto en los artículos 84, 120 número 6, 226, 425 y 426 de la Constitución, y en forma específica refiere que:

“Las disposiciones de la Ordenanza (...) cuya inconstitucionalidad demando (...) son las siguientes:

Del Art. 2 la frase: “Y extinguir los incendios”

Del Art., las frases: “Regula la gestión y coordinación de la competencia de servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”

Del Art. 5, la frase: “De los servicios de prevención, protección, socorro”.

Y los arts. 14, 15 que habla (sic) de la “unidad” y los arts 16, 17, 18, 23 sobre la “autonomía administrativa” y los Arts. 24, 25, 26, 27, 28, 29 y el 30 hasta el 37 de la Ordenanza municipal impugnada, que habla del nivel operativo, todos ellos en contradicción con lo que dispone el art. 140 del (...) COOTAD (...).”

11. Asimismo indica que: *“(...) los GADs municipales han venido expidiendo ordenanzas con el propósito de adscribir al actual Cuerpo de Bomberos de su respectivo cantón al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal, es decir, de la adscripción que la mantenían a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos conforme lo disponía el Art. 6 de la Ley de Defensa contra Incendios, pasan a ser adscritos al gobierno cantonal”.*
12. Seguidamente refiere: *“(...) Si bien es cierto, los Gobierno Autónomos Descentralizados Municipales, tienen facultad para expedir actos normativos de carácter general, en este caso ordenanzas, estas no pueden dictarse, aprobarse o expedirse en contra de la Constitución de la República del Ecuador y las leyes (...) no existe justificación constitucional o legal para que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Centinela del Cóndor, expida ordenanzas sin respetar la jerarquía constitucional, por cuanto, los actos normativos que se han expedido cantonalmente ya se encuentran legislados en la Ley de Defensa contra Incendios (...)”.*
13. Finalmente, el accionante señala que su pretensión es que se declare la inconstitucionalidad de las palabras, frases y artículos descritos en su demanda.

3.1.2. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Centinela del Cóndor

14. En escrito ingresado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2016, Patricio Geovani Quezada Moreno y Jorge Luis Ruiz Armijos, en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Centinela del Cóndor, respectivamente, señalaron que: *“La Ordenanza (...) fue aprobada teniendo como antecedente lo dispuesto en el Art.264 numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador y Art. 55 literal m) del COOTAD; disposiciones mediante las cuales (sic) concede la competencia exclusiva a los gobiernos autónomos municipales para: “Gestionar, los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”.*
15. Asimismo señalan que: *“La Unidad del Cuerpo de Bomberos, fue creada mediante un orgánico estructural elaborado por el alcalde, para dar cumplimiento a la competencia contemplada en el Art.264 numeral 13 de la Constitución; Art.55 literal m) y 140 del COOTAD (...) al ser esta Unidad creada con fundamento Constitucional y una Ley Orgánica como es el COOTAD, no puede bajo ningún aspecto declararse la inconstitucionalidad (...)”.*

16. Seguidamente refieren que: *“El accionante trata de confundir a su Autoridad, al decir que han perdido autonomía; de ninguna manera; el Señor Jefe de Bomberos, seguirá siendo un Jefe, sujeto a la Ley Orgánica del Servicio Público, razón por la cual conservará su lugar de trabajo, su remuneración y cumplirá las funciones constantes en la Ordenanza. El Concejo Municipal, ha legislado para futuro, los perfiles y características del nuevo Jefe de Bomberos, sin perjudicarlo en lo absoluto al actual Jefe de Bomberos”*.
17. Finalmente solicitan: *“(…) que en sentencia se deje sin efecto esta absurda demanda, incluidas sus pretensiones, puesto que las supuestas violaciones constitucionales son totalmente infundadas y carentes de toda veracidad; y , se disponga su archivo definitivo, con la respectiva condena en costas”*.

3.1.3. Procuraduría General del Estado

18. En escrito ingresado a la Corte Constitucional el 13 de marzo de 2014, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, manifestó que: *“Es evidente que a los GADS se les reconoce constitucionalmente su ámbito legislativo, debiendo sujetarse a las competencias y atribuciones que tanto la Constitución como la Ley les otorga, y sin dejar de lado que las ordenanzas municipales como parte del orden jerárquico de aplicación de las normas, deben guardar armonía con las disposiciones de la Carta Magna y su contenido no puede estar en contraposición a la Norma Suprema”*.
19. Agrega que: *“La Corte Constitucional para el Periodo de Transición, expidió la sentencia No. 026-SIN-CC, dentro de la acción de inconstitucionalidad de varias disposiciones de la Ordenanza Municipal GADM No.25-11, mediante la cual se constituye la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos de Milagro ‘EP-CBM’, Caso No. 044-11-IN, en la que señala’ ...Por lo tanto, en razón de las consideraciones anotadas, es criterio de la Corte Constitucional que el criterio planteado alrededor de la ordenanza impugnada debe ser sometido al respectivo control de legalidad ante los jueces ordinarios competentes, que de conformidad al numeral 3 del artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, son los Tribunales Contencioso Administrativos del país’*.

3.2. Causa 26-17-IN

3.2.1. Demanda de acción pública de inconstitucionalidad

20. En su escrito de demanda los accionantes refieren que: *“(…) con fecha 19 de mayo del 2017, el Concejo Municipal del Cantón Centinela del Cóndor, expidió una NUEVA ORDENANZA que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, protección, Socorro y Extinción de Incendios, en el Cantón Centinela del Cóndor, DEROGANDO la Ordenanza expedida con fecha 30 de diciembre del 2015 para este mismo fin”*. (Énfasis en el original).

21. Seguidamente señala en forma específica que: *“Las disposiciones de la Ordenanza Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, protección, Socorro y Extinción de Incendios, emitida por el Concejo Municipal del Cantón Centinela del Cóndor el 19 de mayo del 2017, cuya inconstitucionalidad demandamos son las siguientes.*

- *Del artículo 4 las palabras: ‘coordinación’ así como ‘directa’.*
- *Del artículo 5 los literales: ‘d)’ en relación al control local y, el literal ‘e’ referente a la gestión local.*
- *Del artículo 6 la frase: ‘La entidad de Prevención, Protección, Socorro, y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor’, así como también el segundo inciso del referido artículo que señala: ‘Las Siglas GEPROSEI, se referirán respectivamente a la Entidad de Prevención, Protección, Socorro, y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor; así como al personal operativo, administrativo y de apoyo que prestan servicios en la misma’.*
- *Del artículo 8 los literales: ‘a) y b)’ en relación a los niveles jerárquicos.*
- *Del Art. 10 los literales: “a), b), c), d) y e)” lo referente a la conformación del Directorio.*
- *Del artículo 12, del literal i), la frase: ‘Coordinador de Servicios Públicos del GAD Municipal’*
- *Del artículo 14, del literal b) la palabra: ‘Operativo’, de la misma manera el literal c) la palabra ‘operativo’*
- *La totalidad del artículo 16, referente a la conformación del Consejo de Administración y Disciplina.*
- *Del artículo 17, del literal e), la frase: “Coordinador de Servicios Públicos del GAD Municipal de Centinela del Cóndor”, y del literal l) la palabra: ‘Operativo’*
- *Todo el contenido del ‘artículo 18’, referente al presupuesto.*
- *Todo el contenido del ‘artículo 19’, referente a la administración de los recursos económicos.*
- *Del artículo 26, del literal a) la palabra: ‘Operativo’.*
- *Todo el contenido del ‘artículo 27’, referente al Jefe Operativo.*
- *Todo el contenido del ‘artículo 28’, referente a los deberes y atribuciones del Jefe Operativo.*
- *Todo el contenido de la ‘Disposición General Segunda’*
- *Todo el contenido de la ‘Disposición Transitoria Primera’*
- *Todo el contenido de la ‘Disposición Transitoria Cuarta’*
- *Todo el contenido de la ‘Disposición Transitoria Quinta’*
- *Todo el contenido de la ‘Disposición Transitoria Sexta’*

22. Señalan que: *“La referida Ordenanza en su artículo 6, crea una Institución (Entidad de Prevención, Protección, Socorro, y Extinción de Incendios del GAD de Centinela del Cóndor- GEPROSEI) desconociendo al Cuerpo de Bomberos del Cantón Centinela del Cóndor, creado por el Ministerio de Bienestar Social (hoy MIES) mediante Acuerdo No. 2157 de fecha 14 de febrero del 2001, quien ha venido prestando sus servicios de manera eficiente, oportuna e ininterrumpida por todo este tiempo; contraviniendo además a toda la normativa legal vigente que rige la materia, entre ellas la Ley de Defensa contra Incendios quien le confiere únicamente al Cuerpo de Bomberos las atribuciones de prevención, protección, socorro, y extinción de incendios”.*

23. Seguidamente refieren que: *“la Procuraduría General del Estado, mediante Oficio No. 07261 de fecha 03 de abril del 2012, en respuesta a la consulta formulada por el Cuerpo*

de Bomberos del Cantón Babahoyo, emite su criterio vinculante sobre la jerarquía de la Ley de Defensa Contra Incendios respecto a una Ordenanza, y señala: 'En el caso consultado, al existir conflicto de normas respecto de la conformación del Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Babahoyo, prevalecerán las disposiciones de la Ley de Defensa Contra Incendios sobre la Ordenanza de Institucionalización del Cuerpo de Bomberos del Cantón Babahoyo, en atención al principio de jerarquía normativa, previsto en el artículo 425 de la Constitución de la República (...)' Por tal razón, debería considerarse únicamente lo dispuesto en la Ley de Defensa Contra Incendios respecto a la conformación del Consejo de Administración y Disciplina”.

24. Añaden que: *“las Ordenanzas se encuentran muy por debajo de la Constitución de la República, Ley de Defensa Contra Incendios, COOTAD, por tal razón no puede contener disposiciones que vayan contra el ordenamiento jurídico previamente establecido y que jerárquicamente es superior, por tal razón, dicha Ordenanza carece de eficacia jurídica, conforme lo determina el primer inciso del artículo 424 de la Constitución, que expresamente manifiesta: "(...)Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica".*
25. Finalmente solicitan que: *“[se declare] la inconstitucionalidad del fondo y la forma de la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, protección, Socorro y Extinción de Incendios, en el Cantón Centinela del Cóndor, emitida por el Concejo Municipal de dicho Cantón el 19 de mayo del 2017; conforme al detalle descrito en el numeral 3 de la presente Acción. 2) [se disponga] al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Centinela del Cóndor que, en el marco de sus competencias constitucionales, adecúen la normativa que regule la gestión del servicio de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios, enmarcada en el respeto de la institucionalización del Cuerpo de Bomberos de dicho Cantón, acorde al principio constitucional de seguridad jurídica y jerarquía normativa previstos en el artículo 82 y 425 de la Constitución de la República, respectivamente”.*

3.2.2. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Centinela del Cóndor

26. En escrito ingresado a la Corte Constitucional el 25 de agosto de 2017, Patricio Geovani Quezada Moreno y Jorge Luis Ruiz Armijos, en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Centinela del Cóndor, señalaron que: *“El Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Centinela del Cóndor del cantón Centinela del Cóndor, basado en un modelo tipo de Ordenanza, elaborado por el mismo Consejo Nacional de Competencias, que se hizo conocer a todos los GADs del país (...) aprobó la Ordenanza que regula la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, en el cantón Centinela del Cóndor, mediante la cual se prestará el servicio como una Entidad de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios, adscrita al Gobierno Autónomo Descentralizado(...) no se puede entender en que les afecta a los accionantes,*

el hecho de haber adecuado una Ordenanza, modelo tipo elaborada por el mismo Consejo Nacional de Competencias; esto no quiere decir que el modelo de ordenanza, debe ser aplicado íntegramente, no olvidemos que se trata de un proyecto que debe ser adecuado al medio y las necesidades, respetando siempre la Constitución y la ley; todo esto en beneficio colectivo, mas no personal”.

27. Asimismo señalan que: *“(...) los accionantes además refieren que con la aprobación de la Ordenanza (...) se han infringido las siguientes disposiciones constitucionales: Arts. 82, 84, 226, 425 y 426; al respecto debemos manifestarle que no hemos infringido ninguna disposición (...)”.*
28. Seguidamente señalan que: *“la Ley de Defensa contra incendios al ser preconstitucional o anterior a la nueva Constitución se considera una ley vieja y debe ser interpretada respecto de la Constitución para determinar si sus disposiciones legales guardan conformidad material y formalmente con la Constitución, así lo manda el Art. 84 constitucional”.*
29. Añaden que: *“Los Gobiernos municipales hemos respetado la autonomía conferida por el COOTAD a los cuerpos de bomberos, así tenemos que en cuanto a la autonomía financiera, sus recursos son destinados a través de la aprobación del presupuesto por el Concejo Municipal. Única y exclusivamente para el ejercicio de la competencia, no se han desviado dichos recursos; en cuanto a la autonomía operativa, la gestión de incendios responde sólo a su naturaleza expresada en la ordenanza respectiva, no se ha dispuesto que efectúen otras actividades distintas a lo que manda la competencia; la autonomía administrativa responde a funciones que ejercen los cuerpos de bomberos descritas en la ordenanza municipal ;y, la autonomía presupuestaria sus recursos se presupuestan para la gestión de la competencia transferida por el CNC a los gobiernos municipales. Por lo tanto, al contrario de lo que afirma el demandante, las normas que resultan contrarias a la Constitución son las relativas a la autonomía de los Cuerpos de Bomberos (...)”.*
30. Finalmente solicitan *“(...) que en sentencia se deje sin efecto esta absurda Acción Pública de Inconstitucionalidad, incluidas sus pretensiones, puesto que las supuestas violaciones constitucionales son totalmente infundadas y carentes de toda veracidad; y, se disponga su archivo definitivo; de igual manera el archivo (...)”.*

3.2.3. Procuraduría General del Estado

31. En escrito ingresado a la Corte Constitucional el 21 de agosto de 2017, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, manifestó que: *“A manera de antecedente la Constitución Política de 1998, no contenía ninguna disposición sobre control de incendios, materia que estaba regulada exclusivamente por la ley de Defensa contra Incendios (...) A partir de la vigencia de la Constitución de la República, el numeral 13 del artículo 264, en concordancia con el artículo 55 , letra m) del [COOTAD] confiere la competencia a*

los Gobiernos Autónomos Municipales, para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios ”.

32. Agrega que: “(...) es necesario resaltar que a los GADs, se les reconoce constitucionalmente su ámbito legislativo, debiendo sujetarse a las competencias y atribuciones que tanto la Constitución como la ley les otorga (...)”.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte

4.1. Competencia

33. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, conforme al artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución; los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, los artículos 71, 72 y 75 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

4.2. Consideraciones previas

34. Esta Corte, observa que la “*Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Centinela del Cóndor*”, que fue publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 726 de 7 de septiembre de 2016, fue reformada por la “*Primera Reforma a la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios*”, publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 786 de 29 de noviembre del 2016. Posteriormente, ambas ordenanzas fueron derogadas por la “*Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Centinela del Cóndor*”³, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 48 de 1 de agosto de 2017. Esta última Ordenanza, a su vez fue derogada por la “*Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Centinela del Cóndor*”⁴, publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 478 de 22 de junio de 2018, que es la normativa vigente en la actualidad.

³ La Disposición Derogatoria de la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Centinela del Cóndor, publicada en el R.O. Suplemento No. 48, de 1 de agosto de 2017, disponía lo que sigue: “*Derógase la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios, publicada en Registro Oficial Nro. 724 del 07 de Septiembre del 2016; así como la Primera Reforma a la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios, publicadas en Registro Oficial Nro. 786, martes 29 de noviembre del 2016*”.

⁴ La Disposición Derogatoria Única de la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Centinela del Cóndor, publicada en el R.O. Edición Especial No. 478, de 22 de julio de 2018, establece lo que sigue: “*Única.- Derógase la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios, publicada en Registro Oficial Nro. 724 del 07 de Septiembre del 2016; así como la Primera Reforma a la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios, publicadas en Registro Oficial Nro. 786, martes 29 de noviembre del 2016 y todas las que se opongan a esta*”. (Énfasis agregado)

35. En razón de lo anterior, este organismo ha procedido a verificar si en la actual normativa, persiste el contenido de los artículos originalmente demandados como inconstitucionales, conforme lo determina el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC⁵.
36. En este sentido, por ejemplo, se identifica que mientras la normativa originalmente demandada, respecto a la competencia para gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, prescribía que: la rectoría, planificación local, regulación local, control local y gestión local correspondían únicamente al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Centinela del Cóndor, la normativa actual identifica que corresponden al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Centinela del Cóndor y al Cuerpo de Bomberos del cantón Centinela del Cóndor⁶.
37. Asimismo, se identifica que la Entidad de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Centinela del Cóndor, que los accionantes referían que se había creado desconociendo al Cuerpo de Bomberos del cantón Centinela del Cóndor, no se encuentra prevista en la actual normativa, en la que por el contrario se reconoce a esta última institución y se establece una nueva

⁵ El artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, dispone lo que sigue: “Artículo. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios (...) 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas.

⁶ Los artículos 6 al 9 de la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Centinela del Cóndor, publicada en el R.O. Edición Especial No. 478, de 22 de julio de 2018, establecen lo que sigue:

“(…) Art. 6.- **Planificación local.**- En el marco de sus competencias, al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal a través de la Unidad de Gestión de Riesgos y **el Cuerpo de Bomberos del Cantón Centinela del Cóndor** le corresponde las siguientes actividades referidas a la planificación del desarrollo:

Art. 7.- **Regulaciones locales.**- En el marco de la competencia para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, corresponde al Gobierno Municipal a través de la Unidad de Gestión de Riesgos y **el Cuerpo de Bomberos del Cantón Centinela del Cóndor** ejercer las siguientes atribuciones de regulación en el ámbito del territorio del cantón: (...)

Art. 8.- **Control Local.**- En el ámbito del ejercicio del control, al Gobierno Municipal le corresponde a través de la Unidad de Gestión de Riesgos y **el Cuerpo de Bomberos** ejercer las siguientes funciones: (...)

Art. 9.- **Gestión local.**- En el marco de la competencia para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal a través de la Unidad de Gestión de Riesgos y **el Cuerpo de Bomberos** en el ejercicio de su competencia y conforme a su modelo de gestión adoptado, le corresponde las siguientes actividades: (...)” (Énfasis agregado).

estructura administrativa en la que se ha sustituido al Directorio y al Consejo de Administración y Disciplina, por tres niveles jerárquicos: nivel de gobierno, que lo ejerce el Comité de Administración y Planificación (del cual forma parte el Jefe del Cuerpo de Bomberos de Centinela del Cóndor); nivel ejecutivo, que lo ejerce el Jefe del Cuerpo de Bomberos; y, nivel operativo⁷.

38. En consecuencia de lo anterior, y luego del análisis detallado realizado por esta Corte Constitucional, se observa que las disposiciones originalmente impugnadas en las causas **No. 10-16-IN** y **No. 26-17-IN**, dejaron de integrar el ordenamiento jurídico, y, actualmente, no se constata una reproducción de su contenido en otras disposiciones jurídicas, que permita a este organismo realizar un análisis de constitucionalidad extendido, ni se evidencia que las mismas tengan capacidad para surtir efectos jurídicos en la actualidad, es decir, carecen de efectos ulteriores respecto de los cuáles proceda un análisis de la Corte⁸.
39. Por todo lo expuesto, se concluye que en el caso no se configura el principio de unidad normativa, y en tal razón, el control constitucional actualmente carece de objeto, por lo que la demanda debe ser negada⁹.

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:

⁷ Los artículos 16 y 18 de la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Centinela del Cóndor, publicada en el R.O. Edición Especial No. 478, de 22 de julio de 2018, establecen lo que sigue: “**Art. 16.- Estructura administrativa.- Del Cuerpo de Bomberos del Cantón Centinela del Cóndor del GAD de Centinela del Cóndor, estará acorde con los objetivos y funciones que se determinan en el COESCOPE, Ley de Defensa Contra Incendios, Reglamentos, estatuto orgánico por procesos y la presente ordenanza, y demás normativas vigentes.**

Para cumplir con sus objetivos contará con los siguientes niveles jerárquicos:

- a) Nivel de gobierno, que lo ejerce a través del Comité de Administración y Planificación;*
- b) Nivel ejecutivo, que lo ejerce el Jefe del Cuerpo de Bomberos; y,*
- c) Nivel Operativo.*

Art. 18.- El Comité de Administración y Planificación.- El Cuerpo de Bombero de Centinela del Cóndor contará con un Comité de Administración y Planificación integrado por:

- 1. El Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Centinela del Cóndor o su delegado, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente;*
- 2. El Jefe del Cuerpo de Bomberos de Centinela del Cóndor;*
- 3. El servidor responsable de la Unidad de Planificación del Cuerpo de Bomberos o en caso de no haberlo, la máxima autoridad del nivel técnico operativo de dicha entidad;*
- 4. El concejal que presida la Comisión relacionada con los Cuerpos de Bomberos; y,*
- 5. El servidor responsable de la Unidad de Gestión de Riesgos”. (Énfasis agregado).*

⁸ Corte Constitucional, Sentencias No. 80-15-IN/20 y No. 33-16- IN/21, de 19 de mayo de 2021.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia 9-16-IN/21, de 5 de mayo de 2021.

1. Desestimar las demandas de acción pública de inconstitucionalidad **No. 10-16-IN** y **No. 26-17-IN** acumuladas.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

**LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES** Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.02
18:58:36 -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 Karla Andrade Quevedo, 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 del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 27 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI 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. 0010-16-IN y acumulado

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dos de noviembre 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. 48-17-IS/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 27 de octubre de 2021

CASO No. 48-17-IS

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

SENTENCIA

Tema: En este fallo se resuelve desestimar la acción de incumplimiento presentada respecto de la sentencia de la Corte Constitucional No. 283-16-SEP.-CC, expedida dentro del proceso de acción extraordinaria de protección No.1470-11-EP.

I. Antecedentes procesales

1. En sentencia de 20 de julio de 2011, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio verbal sumario por cobro de honorarios de abogados No.17711-2010-0771¹, resolvió no casar la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha de 11 de agosto de 2010.
2. El 18 de agosto de 2011, Egberto Wladimiro Villalba Vega, por sus propios y personales derechos y en calidad de procurador común de Vladimir Enrique Villalba Paredes, planteó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de julio de 2011, dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia.
3. En sentencia No. 283-16-SEP-CC, dictada dentro de la causa No.1470-11-EP, de 31 de agosto, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió lo que sigue:

“1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

3.1. Dejar sin efecto la sentencia expedida el 20 de julio de 2011 a las 15:00, por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia.

3.2. Que previo sorteo correspondiente, otros jueces conozcan y resuelvan el recurso de casación planteado, de conformidad con la Constitución de la República la ley y la

¹ El proceso por cobro de honorarios de abogado fue planteado por Egberto Wladimiro Villalba Vega y Vladimir Enrique Villalba Paredes en contra de EMETEL S.A., ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A.

aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la decisum o resolución, así como los argumentos centrales que constituyen la decisión y son la ratio decidendi”.

4. En sentencia de 18 de abril de 2017, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia resolvió: “... *desestima[r] el recurso de casación interpuesto por los sujetos procesales, y por ende, no casa[r] la sentencia proferida por la Sala de lo Civil, Inquilinato y materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, el 11 de agosto de 2010, a las 15h55. Sin costas ni multas...*”.
5. Egberto Wladimiro Villalba Vega solicitó aclaración de la sentencia, que fue concedida con auto de 19 de mayo de 2017, dictado por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.
6. El 17 de octubre de 2017, Egberto Wladimiro Villalba Paredes² y Francisco Eduardo Villalba Paredes, plantearon una acción de incumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional No. 283-16-SEP-CC.
7. En sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 25 de octubre de 2017, correspondió el conocimiento del caso No. 48-17-IS a la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, mediante sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno de 9 de julio de 2019, correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto de 23 de septiembre de 2021, en el que además requirió un informe motivado a los jueces de Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, sin que hasta la presente fecha se haya cumplido con este requerimiento.

II. Argumentos de las partes y pretensión de la acción

Los accionantes

9. En su escrito de demanda los accionantes sostienen que: “(...) *Era obligación de la Sala integrada por los jueces Dres. Óscar Eduardo Bermúdez Coronel, Rosa María Merchán Larrea y Wilson Andino Reinoso que al avocar conocimiento por segunda vez del recurso de casación deducido el 7 de septiembre del 2010, debía realizar un examen serio y jurídico de cada uno de los 20 cargos distribuidos en las respectivas causales, expresando la motivación pertinente. Pero lamentablemente no procedió así, tal vez ya*

² En el escrito de demanda se ha hecho constar que: “(...) *mediante escritura de 24 de mayo del 2017, otorgada ante la Notaría Vigésimo Cuarta de este cantón, Dra. Flor de Liaría Rivadeneira Jácome, el Dr. Vladimir Enrique Villalba Paredes cedió a favor del Dr. Egberto Wladimiro Villalba Vega el derecho litigioso que por acción de incumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Constitucional el 31 de agosto del 2016, en la resolución que dictó la Sala de lo Civil y Mercantil el 18 de abril de este año (...)*”.

por un espíritu de cuerpo con los anteriores dos señores Jueces que emitieron el fallo, ya por no fallar contra una entidad del Estado (sin tomar en cuenta que ella puede repetir contra los malos funcionarios que por retaliación no permitieron el pago oportuno, ya por aquella recóndita animosidad). La resolución incumplida de 31 de agosto del 2016, señala los elementos o parámetros para la comprobación de la violación constitucional: (i) la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad”.

- 10.** Añaden que: *“(...) Correspondía a la Sala resolver sobre los sendos veinte cargos, uno por uno, dando la motivación respectiva, que exigen el Art. 76, N° 7, letra 1) de la Constitución y Art. 4 N° 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pero incomprensiblemente no procedió así, en la que persistió cuando solicitamos aclaración y ampliación. Es una lástima que en vez de analizar individualmente el fondo de cada cargo, los haya fusionado, lo que da obscuridad y atenta contra la comprensibilidad”.*
- 11.** Refiriendo que uno de los cargos planteados en su recurso de casación fue la falta de aplicación del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señalan que: *“(...) Este cargo surgió porque la parte demandada insistía en que por lo que dispone el inciso 2° del Art. 847 del Código de Procedimiento Civil, no habría debido concederse ni siquiera apelación. Nuestro pedido fue que la Sala de Casación señale que no solo por el Art. 76 N° 7, letra m) de la Constitución sino también por los tratados internacionales que invocamos eran procedentes los recursos de apelación y de casación (...); Qué le costaba decir que concomitante con el Art. 76 N°7 letra m) de la Constitución, los instrumentos internacionales citados aportan a la procedencia de los recursos de apelación y casación que interesadamente se sostenía que no procedían! (...)”.*
- 12.** Asimismo indican que: *“(...) el fallo ha dejado de cumplir la resolución constitucional tantas veces mencionada, al difuminar los cargos con citas y apreciaciones extrañas, como ocurre en el método usado en los cargos que quedan señalados. Podría lucir que ha influido explícita o tácitamente un ‘espíritu de cuerpo- con la Sala que expidió con dos votos, la sentencia de 20 de julio del 2011, que, como dejamos indicado, tuvo el voto salvado del Dr. Galo Martínez Pinto’ (...) La sentencia de 31 de agosto del 2016 - que ha sido incumplida- señala que esta misma falta de lógica se repite al momento de analizar los cargos 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13 y 14. Lo lamentable es que también el fallo de 18 de abril del 2017 incurre en similares faltas, concretamente de motivación, desoyendo la sentencia constitucional de 31 de agosto del 2016”.*
- 13.** Finalmente solicitan que: *“(...) En vista de que por dos ocasiones la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia ha incurrido en errores inexcusables, principalmente de que no ha motivado como mandan la Constitución y la ley, de acuerdo con lo que dispone el N°4 del mencionado Art. 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitamos con el mayor respeto, que disponga directamente las medidas necesarias para una cabal resolución de nuestro recurso de casación, y su cumplimiento. Si se delegara la ejecución a la Unidad Judicial de lo Civil de Pichincha donde se encuentra el juicio N° 17305-2003-0177,*

solicitamos que disponga que esa Judicatura informe cada quince días de las acciones que ha tomado para que se cumpla con lo que disponga esta Corte Constitucional, al resolver esta acción de incumplimiento. En caso de negligencia, que sancione las omisiones y directamente tome las medidas del caso”.

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

15. El artículo 86 numeral 3 de la Constitución establece que las garantías jurisdiccionales finalizarán solamente con la ejecución integral de la sentencia. De esta manera, la atribución que ejerce la Corte Constitucional de conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias constitucionales es una función medular para la protección de los derechos, pues permite garantizar la ejecución y el cumplimiento integral de las decisiones emitidas en esta materia.
16. En la sentencia No. 283-16-SEP-CC, dictada dentro de la causa No.1470-11-EP, de 31 de agosto, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió lo que sigue:

“1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

3.1. Dejar sin efecto la sentencia expedida el 20 de julio de 2011 a las 15:00, por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia.

3.2. Que previo sorteo correspondiente, otros jueces conozcan y resuelvan el recurso de casación planteado, de conformidad con la Constitución de la República la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la decisum o resolución, así como los argumentos centrales que constituyen la decisión y son la ratio decidendi”.

17. Los accionantes refieren en forma general que la sentencia de 18 de abril de 2017, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, por la cual se resolvió desestimar el recurso de casación interpuesto por los accionantes, incumplió con lo dispuesto en la sentencia No. 283-16-SEP-CC, porque no se habría

pronunciado sobre todos los cargos en los cuáles fundamentó su recurso de casación, en específico los cargos 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 de su recurso de casación.

18. La sentencia No. 283-16-SEP-CC determinó que la sentencia de 20 de julio de 2011, dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes, y para llegar a esta conclusión consideró en lo principal, que: “(...) *el estudio efectuado por la Sala en relación a los cargos señalados por el recurrente, se ha limitado, en muchos casos a un análisis de forma, es decir, orientado a determinar si la fundamentación del escrito del recurso cumple con los parámetros exigidos en la ley. De la lectura de la sentencia pronunciada por los jueces de casación se advierte que han efectuado el análisis ligados con la admisibilidad del recurso, cuando esta fase ya ha sido superada mediante auto del 22 de diciembre de 2010, dictado por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia (...) al efectuar pronunciamientos que no corresponden a la etapa procesal pertinente, es decir, un análisis orientado a establecer defectos en la fundamentación del recurso, la sentencia carece de la debida lógica*”; y que, “(...) *De la revisión de la sentencia objeto de la acción, se advierte que la sentencia no es comprensible dado que, dentro de una etapa de resolución del recurso de casación, los jueces emiten análisis orientados a determinar una falencia en la fundamentación por parte de los recurrentes, -análisis de forma- razones que sirvieron de base para no pronunciarse sobre todos los cargos aceptados a trámite*”. (Énfasis agregado).

19. En la sentencia de reemplazo dictada el 18 de abril de 2017, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, señala que: “(...) *El casacionista alega como infringidos en la sentencia impugnada con cargo en las causales quinta, tercera y primera del Art. 3 de la Ley de Casación, los Arts. 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; 11.4, 25, 26, 66.16, 66.18, 73.7.a), 73.7.c), 75, 76.7.l) y m), 86.2.a), 86.3 inciso segundo, y 169 de la Constitución de la República; 15, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 100.2, 103.3, 108.5, 123, 124, 127, 128.5, 130.4, 130.5, 131.3, 139, 148, 149 y 172 del Código Orgánico de la Función Judicial; 115, 194.4, 269, 273, 274, 276, 283, 284 y 847 del Código de Procedimiento Civil; 29, 1453, 1505, 1562, 2022 y 2062 del Código Civil; y, 41 y 42 de la Ley de Federación de Abogados*”.

20. Seguidamente, los jueces nacionales sistematizan el contenido de cada cargo casacional (en la misma forma en que el recurrente las ha expuesto en su recurso de casación) y los ordenan y analizan de la siguiente forma:

4.1. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO EN RELACIÓN A LAS IMPUGNACIONES PRESENTADAS.
4.1.1.- PRIMER CARGO, NORMAS CONSTITUCIONALES
4.1.1.1.- Falta de aplicación de los Arts. 425, 426, 11.4 y 86.3 inciso segundo de la Constitución de la República. (Cargo 1). Con relación a este cargo, los jueces

nacionales indican que: “(...)el accionante invoca en casación normas de derecho internacional (Convenciones: Americana sobre Derechos Humanos y de Viena sobre el Derecho de los Tratados), para justificar la propiedad de la apelación, no repara en que el derecho interno (nacional) establece su propia normativa para cada caso específico (...) Es relevante además mencionar que ‘... una de las características propias de la casación, que la diferencia de la apelación, es que aquella sólo tiene viabilidad en el caso de que exista un motivo legal (o causal); por ende no es suficiente el simple interés el agravio- sino que precisa que el defecto o error que se le imputa al decisorio recurrido esté expresamente tipificado objetivado- por la ley. Por ello puede acotarse que su objeto es de delimitación restringida, pues está ceñido por dos elementos fundamentales, a saber: a) debe tratarse de la misma cuestión sobre la que versa el proceso principal, como sucede en todo recurso; y b) siendo esa vía ‘extraordinaria’, no puede referirse a la integridad del asunto ventilado en el juicio, vale decir que es preciso realizar una delimitación del tema recursivo” (Juan Carlos Hitters, op. cit., p. 213). Por lo analizado, no existe la pretendida: falta de aplicación de los Arts. 425, 426, 11.4 y 86.3 inciso segundo de la Constitución de la República, falta de aplicación del Art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como tampoco la falta de aplicación de los Arts. 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, conforme a la censura descrita.

4.1.1.2.- Infracción del Art. 76.7.1) de la Constitución de la República. (Cargo 2).

Con relación a este cargo, los jueces nacionales señalan que: “(...)el recurrente no determina, ni especifica en ningún momento a qué o cuál prueba o pruebas se refiere exactamente en amparo de su censura, lo que torna estéril la impugnación, pues la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, regula la “aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto”, cuestiones inexistentes en la estructuración del cargo, en consecuencia no se encuentra infracción del Art. 76.7.1) de la Constitución de la República.

4.1.1.3.- Falta de aplicación de los Arts. 75, 86.2.a) y 169 de la Constitución de la República. (Cargo 3).

Con relación a este cargo, los jueces nacionales indican que: “(...) Los principios constitucionales que el recurrente pretende demostrar violentados, deben abarcar necesariamente por una parte a falta de diligencia judicial en el despacho oportuno de la causa en la instancia correspondiente, y también a aspectos relacionadas al criterio judicial expresado en la decisión que se impugna, en lo atinente a supuestas alteraciones ‘que se hace al texto del contrato y a la demanda’, así como a la interpretación del Art. 847 del Código de Procedimiento Civil y al sustento del Art. 1568 del Código Civil, encontrándose que las alegaciones de orden constitucional efectuadas resultan amplias y de todas formas generales, pues no existe conexidad ni fundamentación específica para cada censura, ya que si bien las normas constitucionales ‘están situadas en el mismo plano desde un plano de vista formal, difieren en cuanto a su materia, ya que la importancia o trascendencia axiológica de las normas capitales y fundamentales y la mayor

generalidad y abstracción de las disposiciones de principio, en contraposición con las reglamentarias, tienen que influir necesariamente en el alcance y sentido de su interpretación judicial, ya que el juzgador tiene que tomar en cuenta, no sólo el carácter formal o externo de la disposición aplicable, sino especialmente su contenido’ (Héctor Fix- Zamudio, Justicia Constitucional, Ombudsman, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1997, p. 27), por lo tanto, no existe sustento para determinar la procedencia de las infracciones alegadas”.

4.1.1.4.- Falta de aplicación de las normas que regulan el debido proceso, que exigen los Arts. 76 y 169 (sic). Falta de aplicación del derecho a la libre contratación que garantiza el Art. 66 N° 16 (sic)”. (Cargo 4). Con relación a este cargo, los jueces nacionales refieren que: *“(…) El recurrente no demuestra en forma alguna en qué modo el Tribunal a quo ha vulnerado los derechos constitucionales mencionados, pues como se deja explicado, existen múltiples formas en las cuales operan los derechos constitucionales, no siendo suficiente informar al Tribunal de Casación las normas que, según su criterio, considera han sido inaplicadas o inobservadas, sin desarrollar fundamento alguno que pueda revestir consecuencias jurídicas en respaldo de su pretensión. En tal sentido no se encuentra infracción de los Arts. 11 inciso 4, 75, 76, 169 Art. 66.16 de la Constitución de la República”.*

4.1.1.5.- Falta de aplicación del Art. 66.18 de la Constitución de la República. (Cargo 5). Con relación a este cargo, los jueces nacionales resuelven lo siguiente: *“(…) 4.1.1.5.- Aduce el casacionista falta de aplicación del Art. 66.18 de la Constitución de la República (cargo 5), en los siguientes términos: ‘La sentencia recurrida no protege nuestro derecho al honor, buen nombre y prestigio profesional’, sin explicar las razones por las cuales dichos derechos considera han sido afectados, y consecuentemente, encontrándose impedido el Tribunal de Casación de efectuar un análisis pormenorizado respecto a tan delicada censura. Por tanto, la imputación resulta diminuta, al alegarse la violación, in genere, de un derecho fundamental, sin expresarse en forma clara y concreta, ni precisar sus razones. En tal virtud, se rechaza el cargo imputado en cuanto a la vulneración de las normas constitucionales que considera infringidas, sin perjuicio de que se efectúe oportunamente el análisis que corresponda, al encontrarse invocadas también normas constitucionales como sustento de otras causales alegadas por el casacionista”.*

4.1.2. SEGUNDO CARGO: CAUSAL QUINTA

4.1.2.1.- Con cargo en la causal quinta del Art. 3 de la Ley de Casación “La sentencia recurrida revoca la sentencia de primera instancia, pero ha dejado de aplicar lo que dispone el Art. 131 N° 3 del Código Orgánico de la Función Judicial... se ha dejado de sancionar el excesivo retardo en la tramitación de la causa y dejando de aplicar lo que mandan los Arts. 75, 85 N° 2, letra a), 103 N° 3, 108 N° 5, 127, 128 N° 5, 130 N° 5, 139, 149, 172 y 131 N° 3 del Código Orgánico de la Función Judicial sobre la celeridad y diligencia...”. (Cargo 6). Con relación a este cargo, los jueces nacionales resuelven lo siguiente: *“(…) El precepto transcrito prescribe defectos en la estructura del fallo en cuanto no contiene los requisitos*

exigidos por la ley, y cuando se evidencia la contradicción o incompatibilidad en su parte dispositiva (...) La sentencia que se impugna es incongruente cuando se contradice a sí misma y es inconsistente cuando la conclusión del silogismo no se encuentra respaldada por sus premisas. En el sentido expresado, la alegación precedente no se adapta en manera alguna a la previsión de la norma casacional invocada, pues alude a una falta de diligencia en el despacho de la causa judicial, lo que, de haber acaecido no puede constituirse en modo alguno contradictorio o incompatible con la parte dispositiva de la sentencia”.

4.1.2.2.- Falta de aplicación de los Arts. 76.7.I) de la Constitución de la República y 274 del Código de Procedimiento Civil. (Cargo 7). Con relación a este cargo, los jueces nacionales resuelven lo que sigue: “(...) *la Ley de Casación ha previsto la causal cuarta del Art. 3 de la Ley de Casación, que establece: ‘El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: (...) 4ta. Resolución, en la sentencia o auto, de lo que no fuera materia del litigio u omisión de resolver en ella todos los puntos de la litis’.* La causal cuarta del Art. 3 de la Ley de Casación, se refiere a la inobservancia de congruencia, de consonancia en la sentencia. El denominado principio de congruencia ‘...consiste en la concordancia que debe existir entre el pedimento formulado por las partes y la decisión que sobre él tome el juez. Puede adoptar dos modalidades: la interna y la externa. 1º- La externa que es la propiamente dicha- se refiere a la concordancia o armonía entre la demanda y la sentencia que se pronuncia sobre ella... 2º- La interna es la que mira a la concordancia entre la parte motiva y la resolutive de la sentencia...’ (...) el casacionista confunde, la supuesta falta de pronunciamiento en el despacho de su pedido de aclaración, sin percatarse que la causal pertinente únicamente contempla o concierne la posibilidad de censura en los casos de resoluciones que se hayan expedido o diminutas, o exacerbadas en relación a las pretensiones y excepciones de la litis, cuando aquellas pongan fin a los procesos de conocimiento”.

4.1.2.3.- Falta de aplicación de los Arts. 283 y 284 del Código de Procedimiento Civil y 148 del Código Orgánico de la Función Judicial. (Cargo 8). Con relación a este cargo, los jueces nacionales resuelven lo que sigue: “(...) *El recurrente también aduce falta de aplicación de los Arts. 283 y 284 del Código de Procedimiento Civil y 148 del Código Orgánico de la Función Judicial (cargo 8) y expone: ‘Al haber presentado las empresas demandadas los recursos horizontales de ampliación y aclaración con el único propósito de seguir retardando la prosecución de la causa, demuestran una vez más temeridad y mala fe que debían ser condenadas con el pago de costas y fijación de mi honorario, conforme los Arts. 238 y 284 del Código de Procedimiento Civil, que el auto ha dejado de aplicarlos’.* Como pertinentemente se ha indicado, no le compete a este Tribunal de Casación enmarcar las censuras objetivamente, pues es responsabilidad del recurrente generar la impugnación ceñida a la técnica de casación y no aludiendo a una serie de argumentaciones que bien pueden ser consideradas como un extenso alegato en derecho, que incorporan una serie de enfáticos cuestionamientos a las decisiones de los jueces, pero que en casación no causan efecto, pues se remarca que debe adaptarse necesariamente a lo establecido en la Ley de Casación, al no ser un recurso abierto como la apelación,

sino cerrado, conforme se ha dejado suficientemente explicado. En tal virtud, se desestiman las acusaciones con cargo en la causal quinta del Art. 3 de la Ley de Casación por impertinentes.

4.1.3. TERCER CARGO: CAUSAL TERCERA:

4.1.3.1.- Falta de aplicación de los Arts. 130.4 y 108.8 del Código Orgánico de la Función Judicial y los Arts. 274 y 276 del Código de Procedimiento Civil. “(...) al no haber determinado los puntos sobre los que se trabó la Litis (de acuerdo con la demanda y contestación a la demanda y las excepciones). Objeto de esta sentencia (...)”. (Cargo 9). Con relación a este cargo, los jueces nacionales resuelven lo siguiente: “(...) *las alegaciones deben estructurarse de conformidad a las causales que se encuentran determinadas en el Art. 3 de la Ley de Casación, ya que éstas suponen el marco referencial y legal en el cual el Tribunal de Casación ejerce su competencia funcional que, en el contexto del presente análisis dependen de la justificación probatoria y su vinculación con la alegación, por lo que no pueden ser analizadas al amparo de la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, que como ya se dijo, regula la ‘aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto’. Consecuentemente, al no haberse proporcionado los elementos jurídicos señalados en la norma transcrita, no es procedente considerarlos al amparo de esta causal (...) es la causal cuarta del Art. 3 de la Ley de Casación, la adecuada para contrastar las pretensiones y excepciones, causal que en forma alguna trata respecto de la incidencia probatoria en la sentencia o auto impugnado, por lo tanto, no existe conexión lógica entre la acusación y la causal invocada para la acusación expuesta”.*

4.1.3.2.- Falta de aplicación del Art. 115 incisos primero y segundo del Código de Procedimiento Civil (Cargos 10, 11 y 14). Con relación a estos cargos, el tribunal de casación se pronuncia en los siguientes términos: “ (...) *El inciso segundo del Art. 16 de la Ley de Casación, como ya se mencionó, establece el mecanismo de reenvío del proceso ‘al juez u órgano judicial al cual tocaría conocerlo en caso de recusación de quien pronunció la providencia casada, a fin de que conozca la causa desde el punto en que se produjo la nulidad’, en caso que prospere la anulación del fallo por la causal segunda del Art. 3 de la Ley de Casación. Esta única y taxativa previsión de reenvío no procede en los demás casos en los que prospere cualquier otra de las causales de casación, pues en dicho supuesto, por su naturaleza, no le compete al Tribunal de Casación sustanciar la causa a partir del punto en que se produjo la nulidad, ya que dicha competencia es estricta e ínsita de los jueces inferiores competentes. La causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación reviste o implica conexidad entre las normas procesales que se censuren violentadas y las normas sustantivas o materiales que en consecuencia, a su vez, hayan sido transgredidas en el proceso de valoración probatoria, siendo determinante además, entregar al Tribunal de Casación la plena identificación de los medios de prueba que conciernen, así como facilitar la demostración fehaciente del modo o la forma en que dicha*

inobservancia haya influido de manera adversa en la parte resolutive de la sentencia que se impugna. Por los antecedentes expuestos se desestima la impugnación (...)”.

4.1.3.3.- Falta de aplicación del Art. 116 del Código de Procedimiento Civil. (Cargo 12). Sobre este cargo, los jueces nacionales señalan que: “(...) *La norma legal que se acusa infringida establece: ‘Las pruebas deben concretarse al asunto que se litiga y a los hechos sometidos al juicio’, principio de pertinencia de la prueba, se infiere por tanto, que los documentos referidos y otros que alude el recurrente no se relacionan al objeto del litigio y son ajenos a los hechos del proceso, por ello no efectúa ninguna vinculación con la infracción que aduce, pues únicamente se limita a señalar los documentos que según su criterio han sido indebidamente incorporados al proceso judicial, pero sin determinar ningún tipo de conexión o contenido impugnatorio que permita dilucidar en qué medida la preterición de la norma que se considera infringida pudo influir desfavorablemente la decisión en sentencia adoptada por el Tribunal de Instancia, al momento de la valoración fáctica y cuál es la norma de derecho que en consecuencia ha sido equivocadamente aplicada o inaplicada (...)*”.

4.1.3.4.- Falta de aplicación de los Arts. 122, 126, 143, 144 del Código de Procedimiento Civil. (Cargo 13). Con relación a este cargo, los jueces nacionales señalan que: “(...) *Aunque el censor, en el ámbito de su impugnación, invoca la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, no efectúa la debida vinculación entre aquella y las normas jurídicas sustantivas o materiales que considera vulneradas, omisión que se debe al hecho de que los Arts. 122 y 126 del Código de Procedimiento Civil que dice no haberse aplicado, con excepción de los Arts. 143 y 144, no son normas jurídicas aplicables a la valoración de la prueba desde que no establecen un determinado valor probatorio a un medio de probanza regulando su eficacia, se debe tener presente que el verdadero interés, en el campo de valoración probatoria, es establecer cuáles son y qué eficacia tienen las fuentes de prueba, problema que se plantea para cada hipótesis y su solución implica siempre una valoración de derecho (...)*”.

Añaden que: “ (...) *no demostrándose en la reclamación que efectúa el confesante más que una extrañeza al pliego de preguntas adicional calificado, y no existiendo evidencia que dicha confesión se haya realizado bajo circunstancias excepcionales de las previstas en el Art. 139 referido. Más aún el confesante se sometió al interrogatorio aclaratorio de la confesión judicial que la parte demandada solicitó, diligencia que fue proveída en auto de 15 de febrero de 2000, a las 15h00 (fs. 1008 y vta.), y efectuada el 02 de marzo de 2000, a las 10h39. No encontrándose, por ende, falta de aplicación de los Arts. 122, 126, 143, 144 del Código de Procedimiento Civil, conforme a la censura efectuada*”.

4.1.4. CUARTO CARGO: CAUSAL PRIMERA.

4.1.4.2.- Falta de aplicación del Art. 20 de la Constitución Política de la República de 1998 y Art. 11 inciso 3 de la Constitución de la República. (Cargo 15). Con

relación a este cargo del recurso de casación, los jueces nacionales señalan que: “(...) *El contenido de la fundamentación, se insiste, debe sintetizar técnicamente el motivo por el cual se recurre, con aplicación de las normas de derecho que regulan o previenen los hechos que se aleguen. En la especie, el recurrente no da cumplimiento a este deber, se ha limitado a formular el cargo pero no realiza fundamentación alguna del mismo, por lo que se desestima la acusación*”.

4.1.4.3.- Falta de aplicación del Art. 1453 del Código Civil. (Cargo 16). Con relación a este cargo, los jueces nacionales refieren que: “(...) *Como queda suficientemente analizado, es pertinente resaltar que las causales que justifican cada una de las impugnaciones previstas en la Ley de Casación (actualmente incorporadas en el Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos), deben encontrarse dilucidadas y concatenadas con los fundamentos de derecho que propicie el recurso extraordinario, sin ambages ni evasivas, pues el recurrente debe concentrar sus esfuerzos y razonamiento para lograr que el Tribunal de Casación pueda comprender diáfananamente la censura, caso contrario, pese al afán de este Tribunal de descifrar y discernir la esencia del recurso interpuesto, resulta de todas formas ininteligible, pues insiste en base a la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación para que se proceda a reexaminar integralmente la prueba actuada en instancia, lo cual, como ha quedado suficientemente explicado, resulta impertinente, pues el recurso de casación, dada su naturaleza de extraordinario y supremo y, porque su normativa que lo regula es de derecho público, se lo debe interpretar de forma restrictiva (...)*”.

4.1.4.4.- Errónea interpretación de los Arts. 41 y 42 de la Ley de Federación de Abogados y 847 del Código de Procedimiento Civil, así como errónea interpretación del Art. 1505 del Código Civil. (Cargos 17 y 18). Con relación a estos cargos, los jueces nacionales resuelven que: “(...) *la Ley de Casación ha previsto una causal determinada que se adecua a cada probabilidad en caso de infracciones a las normas jurídicas, o a circunstancias que ameritan desconocer o reformar en todo o en parte el fallo que se impugna. En este contexto, al invocarse normas procedimentales que se aducen infringidas, Arts. 91 y 92 (sic) de la Ley de Federación de Abogados y que podrían redundar indirectamente en la transgresión de normas sustantivas o materiales, la causal que ampara dicha proposición es la tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, no siendo pertinente la causal en estudio, pues como se encuentra suficientemente explicado, la causal primera ibídem, sólo juzga la arbitrariedad del juzgador en el fallo, al aplicar, no aplicar o entender erróneamente las normas jurídicas que revisten la característica in iudicando, no así las normas in procedendo, ni su incidencia en las normas no adjetivas, y en tal sentido, no pudiéndose contrastar la alegación con la causal primera invocada, al ser la norma casacional restrictiva, limita la actuación del Tribunal de Casación*”.

4.1.4.5.- Falta de aplicación de los Arts. 2022 y 2062 del Código Civil, y ii) falta de aplicación de lo que disponen los Arts. 1562 y 29 del Código Civil; 283 y 284 del Código de Procedimiento Civil y 148 del Código Orgánico de la Función Judicial. (Cargos 19 y 20). Con relación a estos cargos, los jueces nacionales señalan que: “(...) *se pone de resalto que mediante la Casación no se vuelve a juzgar el*

proceso cuya situación jurídica ya fue definida por los jueces de instancia, sino la legalidad del fallo, es decir si la decisión fue dictada con observancia del ordenamiento legal y constitucional. Se recalca, el Tribunal de Casación se encuentra impedido de trastocar los términos en los que se ha enmarcado el recurso extraordinario de casación, pues debe actuar con absoluta prudencia a fin de no desconocer los límites constitucionales y legales dentro de los cuales se desarrolla su atribución y competencia, al tener ‘finalidad diversa de la estrictamente jurisdiccional, esto es, por la finalidad de controlar que los jueces decidan las controversias según la ley y que se mantenga en todo el Estado la uniformidad de la interpretación jurisprudencial...’ (Fernando De La Rúa, op. cit. p. 20); por ende, como es lógico, no le es permitido promover interpretaciones extensivas, debiendo atender puntualmente los fundamentos inherentes del recurso extraordinario, al ser de exclusiva responsabilidad del recurrente demostrar el error de derecho en el que se ha incurrido en la sentencia que se impugna. Se remarca que el recurso extraordinario de casación promueve el interés público, así como el privado, respecto del primero: “... mediante él no se permite revisar la situación de hecho del proceso, sino solamente la cuestión de derecho, que es la que en último término interesa a la sociedad” (Humberto Murcia Ballén, ibidem, p. 87). Por lo expuesto, se deniega en su totalidad la acusación y por ende el recurso de casación analizado ut supra”.

21. Con relación a la **primera medida** de reparación constante en la parte resolutive de la sentencia No. 283-16-SEP-CC, que dispuso dejar sin efecto la sentencia expedida el 20 de julio de 2011, por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, esta Corte ha señalado que las medidas que implican dejar sin efecto sentencias que han vulnerado derechos constitucionales, constituyen mandatos del máximo órgano de justicia constitucional, que por su naturaleza dispositiva, se ejecutan de manera inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la sentencia constitucional³, notificación que en la causa ocurrió el 13 de septiembre de 2016.
22. En cuanto a la **segunda medida** de reparación constante en la parte resolutive de la sentencia No. 283-16-SEP-CC, esto es, que previo sorteo, otros jueces conozcan y resuelvan el recurso de casación planteado con apego a la Constitución y a la ley, y aplicando integralmente la decisión constitucional.
23. De la revisión que antecede, se desprende que la sentencia de 18 de abril de 2017, fue dictada por una nueva conformación del tribunal de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, que identificó y examinó los 20 cargos casacionales planteados que señalan los accionantes, sin que corresponda a esta Corte Constitucional a través de la presente acción, pronunciarse sobre la motivación del fallo, puesto que aquello implicaría una desnaturalización de esta garantía jurisdiccional⁴.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 58-12-IS/19 de 16 de julio de 2019 y No. 39-14-IS/20 de 6 de febrero de 2020.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 39-14-IS/20 de 6 de febrero de 2020. Párr. 28.

24. En razón de todo lo anterior, esta Corte verifica el cumplimiento integral de la sentencia No. 283-16-SEP-CC, dictada dentro de la causa No. 1470-11-EP.
25. Finalmente, se estima necesario resaltar que, en anteriores ocasiones esta Corte se ha pronunciado indicando que aquellas medidas de reparación que ordenan dejar sin efecto un fallo y dictar otro en sustitución, no implican una obligación de que los jueces fallen en una u otra manera ya que aquello constituiría una intromisión en la justicia ordinaria y una desnaturalización del objeto de la acción⁵. En tal razón, el hecho de que la sentencia haya sido desfavorable a los intereses de los accionantes no constituye *per se* un incumplimiento de la sentencia No. 283-16-SEP-CC.

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. **Desestimar** la acción de incumplimiento de sentencia correspondiente al caso **N°. 48-17-IS**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.02
19:02:58 -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 Karla Andrade Quevedo, 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 del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 27 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 68-18-IS/19 de 25 de agosto de 2021. Párr. 26.



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

CASO Nro. 0048-17-IS

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dos de noviembre 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. 1667-16-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 27 de octubre de 2021

CASO No. 1667-16-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 declara la vulneración al derecho a la defensa en las garantías previstas en los literales a) y g) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República en la sustanciación del recurso de casación No. 17721-2012-1523 tramitado en un proceso penal.

I. Antecedentes

1. El 22 de julio de 2011, la jueza Duodécima de Garantías Penales del Guayas dictó auto de llamamiento a juicio en contra de los ingenieros eléctricos Juan José Forestieri Pignataro, Agustín Hanse Vik Jiménez, Xavier Eduardo Escobar Simistierra y Betty Cecilia Jaramillo Solano, en calidad de presuntos autores del delito de peculado tipificado y reprimido en el artículo 257 del Código Penal (CP)¹; esto en razón del “(...) examen especial realizado a los procesos precontractuales y de ejecución de contratos celebrados por la compañía de Generación Termoeléctrica Guayas ‘ELECTROGUAYAS S.A.’; por el periodo comprendido entre el 1 de Mayo del 2005 al 31 de agosto del 2007, dentro del cual se analizo (sic) el contrato 01607, suscrito por la compañía de Generación Termoeléctrica Guayas y la empresa Vatitsa S.A.; el 12 de enero de 2004, por un valor de U.S.D\$273.000.00 sin incluir el I.V.A”.
2. El 09 de abril de 2012, el Sexto Tribunal de Garantías Penales² con sede en la ciudad de Guayaquil declaró, entre otros³, la responsabilidad del señor Juan José Forestieri

¹ Código Penal (derogado) **Art. 257.-** (Sustituidos, conjuntamente con los Arts. 258 y 259, por el Art. 396 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, R.O. 337, 16-V-1977; reformado por el Art. 31 de la Ley 93, R.O. 764-S, 22-VIII-1995; por el Art. 19 de la Ley 99-26, R.O. 190, 13-V-1999; y, por el Artículo 17 de la Ley 2001-47, R.O. 422, 28-IX-2001).- Serán reprimidos con reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años los servidores de los organismos y entidades del sector público y toda persona encargada de un servicio público, que, en beneficio propio o de terceros, hubiere abusado de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos, bienes muebles o inmuebles que estuvieren en su poder en virtud o razón de su cargo, ya consista el abuso en desfalco, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante. La pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años si la infracción se refiere a fondos destinados a la defensa nacional.

² El proceso se signó con el No. 2012-0020.

³ El tribunal declaró la responsabilidad penal del señor Javier Eduardo Escobar Simistierra en el grado de autor del delito de peculado, condenándolo a una pena de cuatro años de reclusión mayor ordinaria. Sobre Agustín Hansen- Vik Jiménez, el Tribunal declaró su responsabilidad por el cometimiento del delito de

Pignataro, en el grado de autor del delito de peculado, y lo condenó a cuatro años de reclusión mayor ordinaria, debido a los atenuantes previstos en el numeral 2 del artículo 29 del Código Penal⁴. En cuanto a la señora Betty Cecilia Jaramillo Solano, el Tribunal la declaró culpable del delito de peculado en el grado de encubridora y le impuso la pena de un año de prisión correccional, la procesada se encontraba prófuga.

3. De la decisión anterior, el señor Juan José Forestieri Pignataro interpuso recurso de apelación. Por su parte, la señora Betty Cecilia Jaramillo Solano interpuso recurso de apelación y nulidad.
4. El 10 de septiembre de 2012, la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas aceptó el recurso de apelación⁵ del señor Juan José Forestieri Pignataro, por lo que, revocó la sentencia condenatoria dictada en su contra y ratificó su estado de inocencia, de igual modo se levantaron las medidas dictadas en su contra y se giró la boleta de excarcelación. En cuanto a los otros procesados⁶ se confirmó la sentencia de primer nivel.
5. De esta decisión, la señora Betty Cecilia Jaramillo, CELEC EP, la Contraloría General del Estado y la Fiscalía interpusieron recursos de casación, que se tramitaron con el No. 17721-2012-1523.
6. El 29 de junio de 2015, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “Sala Penal”), admitió a trámite los recursos de casación planteados por la señora Betty Cecilia Jaramillo Solano y Fiscalía General del Estado, respecto al recurso de CELEC EP, la Sala Penal no lo aceptó por haber sido interpuesto extemporáneamente. Adicionalmente, la Sala Penal convocó a las partes a audiencia oral para el 21 de julio de 2015; el auto también refirió que, para garantizar la defensa de los procesados no recurrentes, entre ellos el señor Juan José Forestieri Pignataro, *“y sin perjuicio de que comparezcan con sus abogados patrocinadores, convóquese a la doctora Lolita Montoya Moreta, Defensora Pública para este fin (...)”*.
7. El 24 de julio de 2015, debido a que la señora Betty Cecilia Jaramillo Solano no acudió a la audiencia, la Sala Penal declaró el abandono del recurso de casación.
8. El 21 de agosto de 2015, la Sala Penal fijó una nueva fecha (18 de septiembre de 2015) para el desarrollo de la audiencia pública respecto al recurso de casación propuesto por la Fiscalía General del Estado.

peculado en el grado de cómplice imponiéndole la pena de dos años de prisión correccional (se encontraba prófugo).

⁴ Código Penal (derogado) Art. 29.- Son circunstancias atenuantes todas las que, refiriéndose a las causas impulsivas de la infracción, al estado y capacidad física e intelectual del delincuente, a su conducta con respecto al acto y sus consecuencias, disminuyen la gravedad de la infracción, o la alarma ocasionada en la sociedad, o dan a conocer la poca o ninguna peligrosidad del autor, como en los casos siguientes: (...) 2o.- Ser el culpable mayor de sesenta años de edad; (...).

⁵ El proceso se signó con el No. 09123-2010-0726.

⁶ Javier Eduardo Escobar Simisterra, Agustín Hansen Vik Jiménez y Betty Cecilia Jaramillo Solano

9. El 18 de septiembre de 2015, se llevó a cabo la audiencia pública en la que comparecieron el delegado de la Fiscalía General del Estado y la defensora pública quien representó al señor Juan José Forestieri Pignataro, Javier Eduardo Escobar Simisterra y Agustín Hansen-Vik Jiménez.
10. El 17 de febrero de 2016, la Sala Penal aceptó el recurso de casación y revocó la sentencia de 10 de septiembre de 2012, dictada por la Tercera Sala de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, en lo referente al señor Juan José Forestieri Pignataro, por lo que se lo declaró autor del delito tipificado en el artículo 257 del Código Penal, imponiéndole una pena de cuatro años de reclusión mayor ordinaria. Esta decisión fue notificada a la Defensoría Pública el 28 de junio de 2016, debido a “un error involuntario en el sistema SATJE”⁷.
11. El 25 de julio de 2016, el señor Juan José Forestieri Pignataro (en adelante “el accionante”), patrocinado por el profesional del derecho Dr. Bernardo Morán Nuques, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia mencionada en el párrafo anterior.
12. El 11 de octubre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional con voto de mayoría⁸ admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1667-16-EP. Posteriormente, el 09 de noviembre de 2016, el caso fue sorteado para su sustanciación a la exjueza Marien Segura Reascos.
13. Los días 09 y 29 de junio de 2017, el señor Javier Eduardo Escobar Simisterra presentó escritos ante este Organismo.
14. El día 05 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 de la Corte Constitucional. Debido al sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa se remitió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien el 21 de mayo de 2021, avocó conocimiento de la causa, ordenó que se notifique a las partes, y solicitó el informe de descargo a la judicatura que emitió el acto impugnado. Posteriormente, con fecha 30 de septiembre de 2021, este Organismo requirió a la judicatura el expediente completo del caso bajo análisis y el 19 de octubre de 2021, se puso en conocimiento de la Fiscalía General del Estado y de la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC EP) el avoco y la demanda del caso No. 1667-16-EP.

II. Competencia de la Corte Constitucional

15. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y

⁷ Cfr. Expediente de casación foja 55.

⁸ El voto de mayoría correspondió a los exjueces constitucionales Marien Segura Reascos y Francisco Butiñá Martínez y el voto salvado de la exjueza Wendy Molina Andrade.

437 de la Constitución de la República (CRE); y, 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Decisión Impugnada

16. La decisión impugnada por el accionante es la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia de 17 de febrero de 2016 que aceptó el recurso de casación propuesto por la Fiscalía General del Estado.

IV. Pretensión y argumentos de las partes

4.1. El accionante

17. El señor Juan José Forestieri Pignataro considera que la decisión impugnada vulnera los siguientes derechos constitucionales: tutela judicial efectiva (Art.75); debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes (Art. 76. 1); motivación (Art. 76. 7. 1) y derecho a la defensa (Art. 76. 7. a) y g); y, seguridad jurídica (Art. 82 de la CRE).
18. En cuanto a la vulneración del artículo 76 numeral 1 de la Constitución, el accionante refiere que el artículo 349 del Código de Procedimiento Penal (CPP) vigente a la presentación y sustanciación del recurso de casación determinaba que no son admisibles los pedidos tendientes a volver a valorar prueba; sin embargo, “(...) *las aseveraciones realizadas por el representante de la Fiscalía (...), tuvieron precisamente esto por finalidad, es decir, lograr que la prueba aportada durante el proceso penal sea valorada una vez más, lo cual, por principios elementales del derecho procesal no es parte de la naturaleza del recurso de casación ni menos aún es competencia de los jueces que lo conocen*” (énfasis en el texto original). En este mismo sentido, el accionante refiere que la Sala Penal habría valorado la prueba que había sido aportada por los sujetos procesales en la audiencia de juicio, situación que es contraria al ordenamiento jurídico que ampara la sustanciación del recurso de casación.
19. En cuanto a la presunta vulneración al artículo 82 de la CRE, el accionante transcribe el contenido del artículo, expone conceptos respecto al mismo y concluye que la vulneración al artículo 76 numeral 1 de la CRE genera la transgresión a la seguridad jurídica.
20. Respecto a la presunta vulneración al artículo 76 numeral 7 literales a) y g) el accionante expone: “(...) *este derecho fue vulnerado al no haberme sido notificada ninguna providencia ni decisión tomada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Transito (sic) de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador al correo electrónico de mi abogado de confianza señalado dentro del juicio desde primera instancia, puesto que conté con la defensa del mismo abogado desde el inicio del proceso penal indebidamente interpuesto en mi contra*”.

21. Continúa indicando: *“Al no haberse notificado las actuaciones realizadas dentro de la sustanciación del recurso de casación, se me privó de mi derecho de poder contar con la defensa de un abogado de mi elección, tal como lo establece el literal g del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución”*.
22. En atención a lo manifestado, el accionante solicita se acepte su demanda, se declare la vulneración a derechos constitucionales y se deje sin efecto la sentencia impugnada.

4.2. Legitimado pasivo

23. Mediante auto de 21 de mayo de 2021, este Organismo solicitó el informe de descargo a la jurisdicción que emitió la sentencia impugnada, el cual hasta la presente fecha no ha sido remitido.

V. Análisis Constitucional

24. La Acción Extraordinaria de Protección es una garantía jurisdiccional que persigue proteger los derechos fundamentales contra las vulneraciones producidas a través de los actos jurisdiccionales de carácter definitivo o inmutable. En este sentido, no se puede considerar a esta garantía como una nueva instancia de revisión respecto a las decisiones tomadas por los jueces ordinarios, sino que, al ser una acción, se activa un nuevo proceso que busca satisfacer pretensiones autónomas en materia constitucional, distintas a las controvertidas en el proceso originario.
25. Este Organismo en la sentencia No. 889-20-JP/21 determinó que:

“Por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma. (...) Si bien el derecho al debido proceso es un componente importante de la tutela efectiva, por el detallado desarrollo jurídico establecido en el artículo 76 de la Constitución, cada garantía del debido proceso podrá merecer un análisis autónomo sin que sea necesario, cuando fuere el caso, declarar al mismo tiempo la violación a la garantía analizada y a la tutela efectiva⁹.

26. En el presente asunto, se identifica que existen dos derechos que contienen argumentos claros respecto a una presunta vulneración: a) derecho a la defensa en las garantías contenidas en los literales a) y g) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE; y, b) el derecho al debido proceso en la garantía contemplada en el numeral 1 del artículo 76 de la CRE. En este sentido, de evidenciarse una vulneración en el primero de ellos su efecto sería que el proceso se retrotraiga hasta el momento en que ocurrió tal vulneración, ya que el trámite se encontraría viciado; por lo que, sería inadecuado proceder con el

⁹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 122-123.

análisis de la sentencia impugnada; consecuentemente, y en aplicación del principio de economía procesal esta Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

¿Se vulneró el derecho a la defensa en las garantías contenidas en los literales a) y g) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador en contra del señor Juan José Forestieri Pignataro?

27. El artículo 76 numeral 7 literales a) y g) de la CRE dispone:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

a. Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (...)

g. En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor (...).

28. Tal como lo ha referido esta Corte en diversos pronunciamientos¹⁰, el derecho al debido proceso y las garantías que lo conforman asisten a quienes se encuentran ante un procedimiento en que se discutan sus derechos y obligaciones, y con mayor razón, este derecho debe encontrarse amparado en los procesos de carácter penal, puesto que, pueden derivar en restricciones al derecho a la libertad personal. Justamente, uno de los derechos que conforman al debido proceso es el derecho a la defensa, el cual según nuestra Carta Constitucional debe ser garantizado de manera integral a todos los sujetos procesales.

29. Ahora bien, en cuanto al literal a) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE, este Organismo ha referido que el mismo “(...) implica que la posibilidad de ejercer el derecho de defensa no sea limitada de forma arbitraria en ningún momento del procedimiento”¹¹; esto es importante, ya que permite que las partes procesales tutelen sus derechos al exponer en forma oportuna todas las situaciones de hecho y de derecho que respaldan sus pretensiones materiales y jurídicas ante las autoridades jurisdiccionales competentes. De tal forma que a su vez se garanticen los principios de igualdad de las partes y de contradicción, para que se obtenga una decisión motivada¹².

30. De otro lado, respecto al derecho de ser asistido por un abogado de elección de la parte, busca que los sujetos procesales cuenten con una asistencia legal que les permita ejercer su derecho a la defensa; y, en el ámbito penal “(...) esta garantía es indispensable para

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1306-13-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 31; Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 987-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 43. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 4-19-EP/21 de 21 de julio de 2021.

¹¹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 987-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 38

¹² Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1084-14-EP/20 de 26 de agosto de 2019, párr. 25. Ver también, Sentencia No. 4-19-EP/21 de 21 de julio de 2021, párr. 27.

evitar un desequilibrio procesal y tutelar los derechos de las personas sujetas a investigación o procesamiento frente al poder punitivo del Estado y que ésta no se garantiza a través de la mera presencia de una o un profesional del derecho durante una diligencia”¹³. En este mismo sentido, este Organismo ha referido que “‘(...) dicha disposición debe entenderse en el sentido de que, a falta una defensa técnica particular, las personas cuentan con la garantía de ser asistidos por un defensor público, nombrado conforme la ley’ mas no en el sentido de restringir una posible elección respecto de la actuación de una o un representante de la defensa pública”¹⁴.

- 31.** En el presente asunto, el accionante ha referido que el derecho a la defensa consagrado en las garantías a) y g) del artículo 76 numeral 7 de la CRE se ha vulnerado, debido a que, por un lado, no fue notificado con ninguna de las actuaciones llevadas a cabo en el recurso de casación; y, por otro debido a que el abogado de su elección no fue quien participó del desarrollo del recurso de casación.
- 32.** En cuanto a la notificación, este Organismo ha referido que “‘(...) es un requisito esencial que asegura el derecho a la defensa, motivo por el cual, la falta o defectuosa realización de este acto conlleva la afectación del derecho en mención (...)”¹⁵. De la revisión del proceso, se identifica que el ahora accionante no interpuso recurso de casación, debido a que le fue ratificado el estado de inocencia en la sentencia de segundo nivel. La sentencia de apelación le fue notificada en las casillas 2014 y 51 de la ciudad de Guayaquil pertenecientes a su abogado Juan Vizuet Ronquillo, defensor particular del señor Juan José Forestieri Pignataro.
- 33.** En contra de la sentencia de apelación de 10 de septiembre de 2012, la señora Betty Cecilia Jaramillo Solano (procesada); la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC EP) por intermedio de su representante, el Ing. Carlos Julio Balda Santos; la Contraloría General del Estado (CGE) a través del Director de Patrocinio, el Ab. Diego Abad León; y, la Fiscalía General del Estado por medio del Fiscal Cuarto de la Unidad Especializada de la Administración Pública del Guayas, el Ab. Juan Martínez Loor, interpusieron recursos de casación, que se tramitaron con el No. 17721-2012-1523.
- 34.** Del expediente procesal, consta que la Sala Penal Temporal de la Corte Nacional de Justicia avocó conocimiento mediante providencia de 19 de diciembre de 2013, así como una nueva Sala Penal titular en providencia de 28 de mayo de 2015 comunicó con la recepción del proceso; en cuyas razones de notificación no se desprende que se haya incluido al ahora accionante Juan José Forestieri Pignataro.¹⁶

¹³ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3068-18-EP/21 de 9 de junio de 2021, párr. 63

¹⁴ Ibid. Párr. 62

¹⁵ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 986-15-EP/21 de 03 de marzo de 2021, párr. 20.

¹⁶ En la razón de notificación de 19 de diciembre de 2013 del Secretario Erick López Moscoso consta: “En la ciudad de Quito, el día de hoy diecinueve de diciembre de dos mil trece, a las dieciséis horas, notifiqué por boleta con la providencia que antecede al señor FISCAL GENERAL DEL ESTADO en la Casilla Judicial No. 1207; a BETTY CECILIA JARAMILLO SOLANO en la Casilla Judicial No. 1796; a CARLOS JULIO BALDA SANTOS en la Casilla Judicial No. 1796; al CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO en la Casilla Judicial No. 940. Lo certifico”.

35. En providencia de 29 de junio de 2015, la Sala Penal aceptó a trámite los recursos de la Fiscalía y la señora Betty Cecilia Jaramillo Solano; y, convocó a las partes a audiencia oral para el 21 de julio de 2015. Del mencionado auto, se desprende que la Sala refirió *“A fin de garantizar el derecho a la defensa de los procesados no recurrentes señores **JUAN JOSÉ FORESTIERI PIGNATARO, JAVIER EDUARDO ESCOBAR SIMISTIERRA, AGUSTÍN HANSEN VIK JIMÉNEZ**, y sin perjuicio de que comparezcan con sus abogados patrocinadores, convóquese a la doctora Lolita Montoya Moreta, Defensora Pública para este fin (...)*” (énfasis del texto original).
36. En la razón de notificación de 30 de junio de 2015 de la secretaria Ivonne Guamaní León consta: *“En Quito, a los treinta días del mes de junio de dos mil quince, a partir de las nueve horas, notifico con la PROVIDENCIA que antecede a: FISCALIA GENERAL DEL ESTADO, en la casilla judicial No. 1207, y correo electrónico martinezj@fiscalia.gob.ec ; a BETTY CECILIA JARAMILLO SOLANO en la casilla judicial No. 4669, perteneciente al abogado Luis Enrique Quintero , y Gregorio Castellano Quini; a Ing. CARLOS JULIO BALDA SANTOS en la casilla judicial No. 1796 y correo electrónico ab.marioramirezlara@hotmail.com; a PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO en la casilla No. 1200; a CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, en la casilla judicial No. 940, y correos electrónicos contrlia.estado17@foroabogados.ec (sic); y patrocinio@contraloria.gob.ec. Certifico”*.
37. Es decir, no se notificó al señor Juan José Forestieri Pignataro, ni tampoco a los otros procesados no recurrentes, cuando si la finalidad de la indicada providencia era garantizar el derecho a la defensa de los procesados no recurrentes, debía notificarse a la casilla judicial y/o correo electrónico que señaló en instancia; tanto más que se precisa que la comparecencia de la Defensoría Pública era sin perjuicio de la intervención de los abogados particulares.
38. En este punto se subraya que si bien en sede de la Corte Nacional de Justicia, los recurrentes señalan casillas judiciales en la ciudad de Quito, lo cual es la regla general; cuando la propia judicatura prevé la participación de los procesados no recurrentes, como en el presente caso, la notificación no puede sino efectuarse en la casilla judicial y/o correo electrónico que señaló en instancia, debido a que como no ha recurrido a través de este medio de impugnación extraordinario, no pudo haberlos indicado para la tramitación en la ciudad de Quito.
39. En la continuación del trámite la recurrente, señora Betty Cecilia Jaramillo Solano no acudió a la audiencia pública y su recurso fue declarado en abandono; habiéndose dado

En la razón de notificación de 29 de mayo de 2015 de la Secretaria Ximena Quijano Salazar consta *“En Quito, a los veintinueve días de diciembre de dos mil quince, a partir de la catorce horas, notifico con la PROVIDENCIA que antecede a: FISCALIA GENERAL DEL ESTADO en la casilla judicial No. 1207 y correo electrónico martinezj@fiscalia.gob.ec; a BETTY CECILIA JARAMILLO SOLANO en la casilla judicial No. 4669 perteneciente al abogado Luis Enrique Quintero y Gregorio Castellano Quimi a Ing. CARLOS JULIO BALDA SANTOS en la casilla judicial No. 1796; y correo electrónico ab.marioramirezlara@hotmail.com. (sic) Certifico”*:

la convocatoria a una nueva audiencia, la cual se llevó a cabo el 18 de septiembre de 2015, en la que el accionante fue representado por la defensora pública Lolita Montoya. Finalmente, el 17 de febrero de 2016, la Sala Penal aceptó el recurso de casación planteado por la Fiscalía y revocó la sentencia de apelación, por lo que declaró la responsabilidad penal del señor Juan José Forestieri Pignataro, constando incluso en la razón de notificación que no se le notifica “*por no haber señalado casilla y/o correo electrónico*”.¹⁷

40. De la revisión del expediente procesal, este Organismo no observa que en algún momento la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia haya notificado al señor Juan José Forestieri Pignataro al casillero judicial fijado por su abogado patrocinador; o, de ser el caso haya sido requerido un correo electrónico para su notificación; situación que evidencia una limitación por parte de la judicatura al derecho a la defensa del accionante, toda vez, que la falta de notificación le privó de la posibilidad de exponer en forma oportuna sus argumentos tendientes a confrontar la tesis de la Fiscalía General del Estado respecto al recurso de casación, lo que habría garantizado los principios de igualdad de las partes y de contradicción; de igual modo; esta ausencia de notificación le impidió hacer uso de los mecanismos de defensa que la ley faculta, tales como presentar los recursos horizontales.
41. Por lo tanto, esta Corte encuentra que dentro de la sustanciación del recurso de casación se vulneró el derecho a la defensa del señor Juan José Forestieri Pignataro contenido en el artículo 76 numeral 7 literal a) de la CRE.
42. De otro lado, este Organismo en la sentencia No. 1040-14-EP/20 refirió que:

*(...) la garantía de ser asistido por un abogado o abogada es parte fundamental del derecho a la defensa y al debido proceso, y que bajo ningún concepto, una de las partes puede dejar de ser asistida por el profesional de su elección. A su vez, las partes se encuentran en la libertad de designar, cambiar o prescindir de cuantos profesionales del derecho crean necesario, y de ratificar sus actuaciones de manera posterior a las mismas, de acuerdo a la normativa vigente al momento del proceso. Asimismo, si alguna de las partes no se encuentra en la capacidad de nombrar un abogado o abogada defensora, el ordenamiento jurídico ha establecido la posibilidad de que se le asigne una defensora o defensor público que pueda velar por sus intereses*¹⁸.

¹⁷ En la razón de notificación de 17 de febrero de 2017 del Secretario Carlos Iván Rodríguez García consta: “En Quito, miércoles diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, a partir de las quince horas y cinco minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la RESOLUCIÓN que antecede a: CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO en la casilla No. 940 y correo electrónico *contralia.estado17@foroabogados.ec*; *patrocinio@contraloria.gob.ec*; PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO en la casilla No. 1200. CARLOS JULIO BALDA SANTOS en la casilla No. 1796 y correo electrónico *ab.marioramirezlara@hotmail.com*; JARAMILLO SOLANO BETTY CECILIA en la casilla No 4669. No se notifica a CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR, CELEC EP, ESCOBAR SIMISTERRR JAVIER EDUARDO, FORESTIERI PIGNATARO JUAN JOSE, HANSEN -VIK JIMENEZ AGUSTIN por no haber señalado casilla y/o correo electrónico. Certifico”

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1040-14-EP/20 de 04 de marzo de 2020, párr. 24.

43. De lo mencionado se desprende que la garantía de contar con la asistencia legal es un presupuesto para tutelar el derecho a la defensa; y, de no contar con la posibilidad de nombrar un abogado de su elección, el ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de que un defensor público sea asignado para velar por los intereses del procesado; siendo entonces la primera opción contar con el abogado particular designado en la causa, y cuando ello no fuere posible con la Defensoría Pública, considerando siempre la voluntad de la parte procesal, sin que en ninguna circunstancia pueda presumirse de plano que ha renunciado a su defensa.
44. En el presente asunto, se observa que debido a la falta de notificación al señor Juan José Forestieri Pignataro respecto a la interposición del recurso de casación por parte de la Fiscalía General del Estado, éste no pudo contar con un abogado de su elección; y, si bien, la Sala Penal de la Corte Nacional notificó a la Defensoría Pública a fin de que represente a los procesados no recurrentes, de la revisión procesal no se identifica que esta entidad haya realizado un acercamiento con los procesados no recurrentes, sino que simplemente se verifica que la defensora pública procedió a intervenir debido a la designación de la Sala Penal.
45. Esto no implica que la defensa pública no sea necesaria o coadyuve al patrocinio en diversas causas; sino que se debe garantizar a las partes procesales acceder al derecho a la defensa sea a través de un defensor privado como público que tutele los intereses de los procesados. En este mismo sentido, este Organismo ha referido que: *“si bien las garantías de disponer del tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa y de ser asistido por una o un profesional del derecho se encuentran reconocidas de forma independiente en la Constitución, ambas son complementarias y no se agotan en la mera designación por escrito o en la presencia de un profesional del derecho durante una diligencia”*¹⁹, por lo que, es necesario que la defensa pública actúe con debida diligencia y no sea simplemente un espectador del proceso sino que justamente en cumplimiento de sus deberes constitucionales brinden a los justiciables un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias²⁰, lo que incluiría generar un acercamiento con los procesados a quienes se encuentra representando. En razón de lo mencionado, este Organismo determina que en la sustanciación del recurso de casación se limitó el derecho a la defensa consagrado en el literal g) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE; pero además, al verificar que la Defensoría Pública no actuó con una debida diligencia, esto en aras de lograr un acercamiento con los procesados no recurrentes, se realiza un llamado de atención a la entidad en mención.
46. Finalmente, tal como se refirió en el párrafo 26 *ut supra* este Organismo considera que al determinarse la vulneración al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa del accionante, y cuyo efecto es efectivamente retrotraer el proceso hasta el momento de la vulneración, resulta innecesario analizar el contenido de la decisión impugnada.

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3068-18-EP/21 de 09 de junio de 2021, párr. 58.

²⁰ Cfr. Constitución de la República del Ecuador. Art. 191.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección No. 1667-16-EP presentada por el señor Juan José Forestieri Pignataro.
2. Declarar que en la sustanciación del recurso de casación No. 17721-2012-1523 la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la defensa del señor Juan José Forestieri Pignataro, contenido en el Art 76 número 7 letras a) y g) de la CRE;
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - a) Dejar sin efecto la sustanciación del recurso de casación desde el auto de 29 de junio de 2015, así como la sentencia dictada por la Sala Penal de la Corte Nacional de 17 de febrero de 2016, y que un nuevo Tribunal sustancie el recurso de casación con respeto al derecho al debido proceso en todas sus garantías y en especial atención al derecho a la defensa de las partes procesales.
 - b) La emisión de esta sentencia debe considerarse también como un mecanismo de reparación hacia todas las partes procesales.
 - c) Se llama la atención a la Defensoría Pública, a fin de que actúe en garantía de los derechos de los justiciables y actúe con debida diligencia en los procesos en los que sean designados.
4. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.02
19:09:07 -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 siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en sesión ordinaria de miércoles 27 de octubre de 2021; la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en esta sesión.- 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. 1667-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dos de noviembre 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. 6-21-EE/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 03 de noviembre de 2021

CASO N° 6-21-EE

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

DICTAMEN N° 6-21-EE

1. Antecedentes
2. Competencia
3. Consideraciones previas
- 3.1. El estado de excepción tiene un carácter estrictamente extraordinario y su justificación corresponde al Ejecutivo
- 3.2. Los hechos en los que se basa el estado de excepción refieren a circunstancias actuales e inéditas, no implican escenarios probables o futuros
- 3.3. La causal invocada debe implicar una situación de gravedad y no podrá ser invocada de manera ambigua
- 3.4. La declaratoria de estado de excepción no puede ser indefinida en el tiempo y sus límites temporales y espaciales deben estar estrictamente justificados por el Ejecutivo.....
- 3.5. La declaratoria de estado de excepción debe incluir la suspensión o limitación de derechos de forma clara, al mismo tiempo que, debe asegurar la implementación de mecanismos que posibiliten la incorporación de los puntos de vista de todas y todos los que se verán impactados por la decisión
4. Control formal de la declaratoria del estado de excepción
- 4.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca.....
- 4.2. Justificación de la declaratoria
- 4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria.....
- 4.4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso
- 4.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales
5. Control material de la declaratoria del estado de excepción
- 5.1. Que los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia
- 5.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural
- 5.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario.....
- 5.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República
6. Control formal de las medidas.....

- 6.1. Que se ordenen mediante decreto ejecutivo, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico
- 6.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción
- 7. Control material de las medidas.....
- 8. Consideraciones Adicionales.....
- 9. Dictamen.....

1. Antecedentes

1. El 20 de octubre de 2021, mediante Oficio N°. T.130-SGJ-21-0140, el Presidente de la República del Ecuador (“**Presidente de la República**”), Guillermo Lasso Mendoza, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del Decreto Ejecutivo N°. 224 (“**Decreto 224**” o “**Decreto**”) de 18 de octubre de 2021 referente al “*estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional (...) [por] las circunstancias que han afectado gravemente a los derechos de la ciudadanía debido al aumento en actividad delictiva*”.
2. De conformidad con el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y, en virtud del sorteo realizado en el sistema automatizado de la Corte Constitucional del Ecuador, la sustanciación del presente caso correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
3. El 21 de octubre de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la presente causa y otorgó el término de 24 horas a la Presidencia de la República del Ecuador para que remita la constancia de la realización de las notificaciones a las que se refiere el inciso primero del artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”).
4. El 22 de octubre de 2021, el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República remitió la constancia de las notificaciones a la Asamblea Nacional, al Presidente de la Corte Constitucional, a la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador y al Representante Administrativo de la Organización de Estados Americanos en Ecuador.
5. El 26 de octubre de 2021, integrantes de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos de Ecuador, coalición de quince organizaciones de derechos humanos, derechos colectivos y derechos de la naturaleza; presentaron *amicus curiae* con relación a las movilizaciones de las fuerzas armadas durante el estado de excepción¹.

¹ En representación de la referida Alianza, presentaron *amicus curiae* las siguientes personas: Sylvia Bonilla Bolaños, Ana Cristina Vera, Lina María Espinosa Villegas, Huberto Freire Aguilar; Billy Navarrete Benavidez, Angie Toapanta Ventura, Sofía Jarrín Hidalgo y Vivian Idrovo Mora.

2. Competencia

6. De conformidad con el artículo 166 y número 8 del artículo 436 de la CRE, en concordancia con la letra e), número 3 del artículo 75 y los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver la constitucionalidad de los estados de excepción corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Consideraciones previas²

7. El estado de excepción es “*la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado (...)*”³ y que se activa con el objetivo de proteger derechos constitucionales. En Ecuador, decretar un estado de excepción se encuentra sometido a condicionamientos constitucionales y legales que deben ser observados por la Presidenta o Presidente de la República que haga uso de esta potestad.
8. Esta Corte, en el ejercicio de sus competencias de control constitucional, ha emitido amplia jurisprudencia respecto de los estándares y directrices que deben ser estrictamente observados en la declaratoria de estados de excepción. Así, para el correcto análisis de constitucionalidad del Decreto, la Corte recuerda a la Función Ejecutiva las siguientes reglas que son utilizadas para decidir sobre su constitucionalidad:

3.1. El estado de excepción tiene un carácter estrictamente extraordinario y su justificación corresponde al Ejecutivo

- 8.1. El estado de excepción constituye una medida en el contexto de contingencias emergentes que desbordan la normalidad y que superan aquellas alternativas y mecanismos jurídicos de intervención ordinarios.⁴
- 8.2. La Corte debe verificar que la medida no afecte el régimen de división de poderes, estabilidad institucional o el sistema democrático del Ecuador.⁵

² Parte de estas consideraciones fueron esgrimidas en el Dictamen N° 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021.

³ Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial Suplemento No. 35, 28 de septiembre de 2009, Artículo 28.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N° 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párr. 7. Dictamen N° 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 35: “*Lo anterior guarda concordancia con las facultades extraordinarias que se asumen en un estado de excepción, pues éstas están destinadas a enfrentar contingencias excepcionales o emergentes, y no para resolver cuestiones estructurales que se deben encarar aplicando el sistema institucional y jurídico ordinario. Por ende, considerar que frente a un evento de esta naturaleza, el Presidente o Presidenta de la República puede asumir facultades extraordinarias, rebasaría la esencia de un estado de excepción.*”; Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N° 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párrs. 7 y 8.

- 8.3.** El uso de esta figura es excepcional y exige que la Presidenta o Presidente de la República fundamente el estado de excepción con base en una estricta motivación.⁶
- 8.4.** La carga probatoria para justificar la necesidad de declarar un estado de excepción recae sobre el jefe de Estado.⁷
- 3.2. Los hechos en los que se basa el estado de excepción refieren a circunstancias actuales e inéditas, no implican escenarios probables o futuros**
- 8.5.** A efectos de que la Corte Constitucional realice el control material, el Ejecutivo debe observar que los hechos tengan real ocurrencia. Este requisito refiere a circunstancias actuales y ciertas. De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros, pues el estado de excepción no constituye una medida preventiva.⁸
- 8.6.** La figura del estado de excepción no puede ser presentada con base en los mismos hechos, pues exige la comprobación de una situación fáctica inédita.⁹
- 8.7.** Se debe demostrar que los medios ordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico son insuficientes para lograr los objetivos perseguidos en la declaratoria de estado de excepción.¹⁰
- 3.3. La causal invocada debe implicar una situación de gravedad y no podrá ser invocada de manera ambigua**
- 8.8.** El estado de excepción, aparte de la real ocurrencia y persistencia de los hechos que motivan su declaratoria, debe fundarse en circunstancias que produzcan

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párrs. 141-142.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 42.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictámenes N°. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 30 y N°. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 25. Dictamen N°. 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 102: *“Conforme se desprende del análisis de esta Corte, el presente Decreto tiene múltiples deficiencias jurídicas. La Corte ha realizado un esfuerzo argumentativo para corregir y confirmar los aspectos principales del estado de excepción dictado. El Ejecutivo debe argumentar los estados de excepción de manera fehaciente y cumpliendo los parámetros establecidos en la Constitución, la ley y la jurisprudencia de esta Corte.”*

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 23.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictámenes N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 68 y N°. 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párrs. 42-43, 132.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párr. 45. Dictamen N°. 1-20-EE/20A, 25 de marzo de 2020, párr. 21: *“Como ya ha mencionado esta Corte en el dictamen N°. 4-19-EE/19, este Organismo debe analizar si tales medidas son estrictamente idóneas, necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción, verificando que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de estos objetivos.”*

una situación de extrema gravedad, de tal naturaleza que configuren una de las causales que ameritan un estado de excepción.¹¹

8.9. La causal no puede ser invocada de manera ambigua o abusiva.¹²

8.10. Así, cuando una declaratoria de estado de excepción se funde en el supuesto de *grave conmoción interna*, deberán confluir necesariamente los siguientes presupuestos:

8.10.1 Que la intensidad de los hechos afecte gravemente el ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad; y, la convivencia normal de la ciudadanía.¹³

8.10.2 Que los acontecimientos generen una considerable alarma social.

3.4. La declaratoria de estado de excepción no puede ser indefinida en el tiempo y sus límites temporales y espaciales deben estar estrictamente justificados por el Ejecutivo

8.11. La declaratoria de estado de excepción, debe respetar los límites temporales y las medidas deben ser ejecutadas durante el período de excepción decretado.¹⁴ Aquello es indispensable para garantizar la vigencia de un sistema democrático, y al mismo tiempo evita que el estado de excepción sea desnaturalizado o prolongado.¹⁵

8.12. El Ejecutivo debe proveer a la Corte Constitucional de elementos e información técnica en la que justifique la determinación de los límites espaciales y temporales necesarios.¹⁶

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictámenes N°. 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 21 y N°. 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párr. 26.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 120.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 3-19-EE /19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-20-EE/20, 20 de marzo de 2020, párrs. 26 y 29 y N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 48.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 63: “(...) *es importante recordar que la noción de excepcionalidad de una calamidad pública tiene que ver con el hecho de que la imprevisión, gravedad y magnitud de la misma, hagan imposible superarla -de manera inmediata- por medio de los instrumentos normales del ordenamiento jurídico. Esto, nuevamente, en virtud de que la figura de estado de excepción o de emergencia, ha sido diseñada para ser temporal y debe tener como fin el retornar cuanto antes al régimen jurídico ordinario (...)*”

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 42 y N°. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31.

- 8.13.** Asimismo, dicha medida no puede, en virtud de su naturaleza, sostenerse indefinidamente en el tiempo¹⁷ y se debe justificar las razones de proporcionalidad y necesidad de las mismas.¹⁸
- 8.14.** Sumado a lo anterior, a efecto de que las medidas adoptadas sean eficaces, conocidas y acogidas de mejor manera por la población, el estado de excepción y su declaratoria debe efectuarse de manera oportuna al momento y situación que debe enfrentar.¹⁹
- 8.15.** Por otro lado, el decreto de estado de excepción debe observar que, en caso de que las medidas se apliquen en todo el territorio nacional o que las medidas sean focalizadas, estas deben encontrarse correctamente justificadas.²⁰ La focalización geográfica es razonable cuando:
- 8.15.1** Se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción; y,
- 8.15.2** Se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las unidades, entidades o circunscripciones territoriales específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras unidades, entidades o circunscripciones territoriales.²¹
- 3.5. La declaratoria de estado de excepción debe incluir la suspensión o limitación de derechos de forma clara, al mismo tiempo que, debe asegurar la implementación de mecanismos que posibiliten la incorporación de los puntos de vista de todas y todos los que se verán impactados por la decisión**
- 8.16.** La suspensión y limitación a los derechos deben ser definidas en modo claro en el texto del decreto²² y deben ser debidamente coordinadas.²³

¹⁷ Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párrs. 9 y 32.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 58.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 84.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 52, pie de página 9.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 89.

²² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 55.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 86: “(...) (E)sta Corte ha sostenido que las medidas que se adoptan en el marco de un estado de excepción deben ser claras y coordinadas con las demás autoridades locales y nacionales. Esto garantiza la eficacia de las medidas ordenadas porque brinda seguridad jurídica, facilita su comprensión por parte de la población y la articulación y coordinación con las demás autoridades nacionales y locales. De esta manera se asegura que el objetivo del estado de excepción se cumpla.”

- 8.17.** A la Corte Constitucional no le corresponde determinar cuáles son las medidas de política pública necesarias para enfrentar las consecuencias de un estado de excepción, sino que su análisis debe centrarse en la justificación ofrecida por el Presidente de la República.²⁴
- 8.18.** A su vez, esta Corte aclaró la diferencia entre suspensión y limitación de derechos, que debe ser tomada en cuenta por el Ejecutivo.²⁵
- 8.19.** Aquellos derechos que no han sido expresamente suspendidos permanecen vigentes durante el estado de excepción, en particular para personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.²⁶
- 8.20.** Finalmente, esta Corte ha sentado la necesidad de que, cuando la Función Ejecutiva o cualquier otra rama del poder público está a puertas de decidir alguna cuestión que afectará de manera diferente a circuitos diversos de personas, se deberá implementar mecanismos que posibiliten la incorporación de los puntos de vista de todas y todos los que se verán impactados por la decisión.²⁷

4. Control formal de la declaratoria del estado de excepción²⁸

4.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 67.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párrs.69-70: “69. La Constitución establece que el Presidente ‘podrá suspender o limitar’ ciertos derechos. 70. La Presidencia de la República a lo largo de todo el Decreto utiliza indistintamente suspensión y limitación de derechos. La suspensión de derechos se produce cuando se impide o priva temporalmente el ejercicio de un derecho; en la suspensión se imposibilita el ejercicio de derechos. La limitación de derechos, en cambio, reduce el ejercicio de un derecho, se establecen condiciones para su ejercicio, pero no se impide el ejercicio de derechos. La Constitución, en otros artículos, utiliza la palabra ‘restringir’, que es una limitación severa al ejercicio de derechos. En cualquier caso, lo que se afecta es el ejercicio de los derechos, pero nunca la titularidad de los derechos.”

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 2-20-EE/20, 22 de mayo de 2020, párr. 22.

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párrs. 94-95: “94. Por esta razón, cuando la Función Ejecutiva, u otra rama del poder público, está a puertas de decidir alguna cuestión que afectará de manera tan diferente a circuitos de personas tan diversas, el presupuesto básico de la decisión es conocer los intereses y perspectivas de la mayor cantidad de personas involucradas. Todos pueden agregar información desde su propia realidad y, en definitiva, aportar conocimientos cruciales para la decisión. 95. Cuando el Ejecutivo, como en esta ocasión, toma medidas que alteran de manera repentina la vida ordinaria, debería implementar mecanismos que posibiliten la incorporación de los puntos de vista de todas y todos los que se verán impactados.”

²⁸ Según el artículo 120 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar los siguientes requisitos de la declaratoria de estado de excepción: “1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales”. LOGJCC, Registro Oficial Suplemento N°. 52 de 22 de octubre de 2009.

9. En el Decreto 224, el Presidente de la República invocó la causal de grave conmoción interna para realizar la declaratoria del estado de excepción fundamentada en las circunstancias que han afectado los derechos de la ciudadanía debido al aumento de la actividad delictiva, determinando:

Que en las últimas semanas se han registrado aumentos en actividad delictiva que afectan a la seguridad ciudadana en todo el territorio nacional, produciendo un incremento en la tasa de homicidios intencionales 10,62 por cada 100.000 habitantes (...)

Que dicha tasa de homicidio intencional equivale a 1,885 eventos hasta el 17 de octubre de 2021, de los cuales 1,112 son categorizados como violencia criminal (...).

10. Por lo que, la declaratoria cumple con el requisito formal establecido en el artículo 120 número 1 de la LOGJCC.

4.2. Justificación de la declaratoria

11. El Decreto 224, en su parte considerativa menciona:

Que en las últimas semanas se han registrado aumentos en actividad delictiva que afectan a la seguridad ciudadana en todo el territorio nacional, produciendo un incremento en la tasa de homicidios intencionales 10,62 por cada 100.000 habitantes (...)

Que dicha tasa de homicidio intencional equivale a 1,885 eventos hasta el 17 de octubre de 2021, de los cuales 1,112 son categorizados como violencia criminal;

Que el referido aumento de actividad delictiva y de la intensidad de dichos hechos se suscita como retaliación hacia las acciones que ha emprendido el Estado para restablecer el orden público en territorios que habían quedado desprovistos de vigilancia y control adecuados, como lo son el espacio aéreo de las provincias con perfil costero, y el interior de los centros de privación de libertad, al punto que se evidencia una correlación entre la cantidad de droga decomisada y el aumento de la tasa de homicidios.

Que este desbordamiento de actividad delictiva en este contexto específico requiere la movilización temporal de las Fuerzas Armadas para complementar y reforzar el rol de la Policía Nacional, siempre bajo la coordinación de esta última;

12. En consecuencia, se desprende que en el Decreto 224 se da una justificación acerca de la necesidad de la expedición de un estado de excepción, por lo que se cumple con el requisito formal previsto en el Artículo 120 número 2 de la LOGJCC.

4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

13. El Decreto 224 establece que el ámbito territorial de la declaratoria será “*todo el territorio nacional*” y que su tiempo de vigencia será por un plazo de 60 días contados desde la suscripción del Decreto²⁹, verificándose este requisito.

²⁹ Decreto, artículo 1.

4.4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

14. Esta Corte observa que el Decreto 224 no dispone la limitación el ejercicio de ningún derecho constitucional.

4.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales

15. El Ejecutivo en el artículo 6 del Decreto dispone que se notifique con la misma a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos.
16. Mediante oficio de 22 de octubre de 2021, la Presidencia de la República remitió a esta Corte copias simples de las razones de notificación correspondientes a los organismos antes mencionados.
17. Por lo expuesto, este Organismo concluye que la declaratoria ha sido realizada de conformidad con el artículo 120 de la LOGJCC.

5. Control material de la declaratoria del estado de excepción³⁰

5.1. Que los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia³¹

18. Los hechos que motivan la declaratoria se encuentran en los considerandos del Decreto (párrafo 11 *supra*), donde se asevera que la actividad delictiva ha aumentado en el territorio nacional, lo que afectaría a la seguridad ciudadana.
19. A su vez, se habría producido un “*incremento en la tasa de homicidios intencionales de 10,62 por cada 100.000 habitantes*”³². Sobre esto, en el Decreto se menciona que

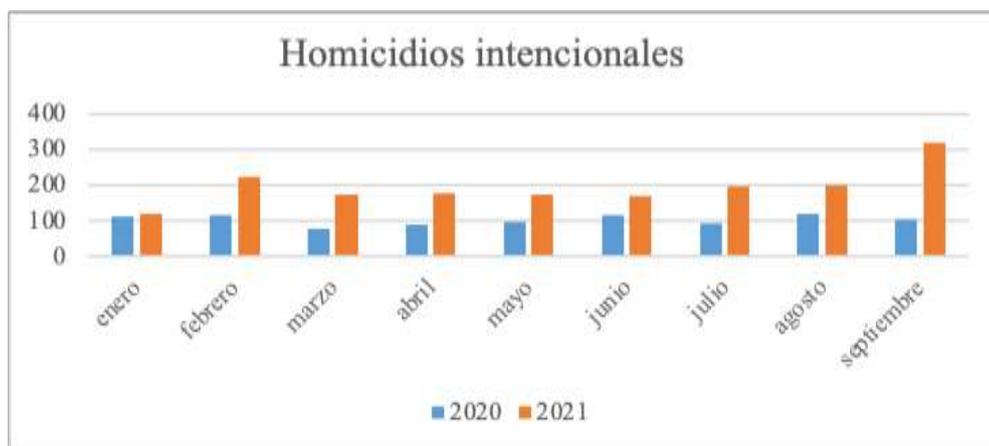
³⁰ El artículo 121 de la LOGJCC prescribe que “[L]a Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, verificando al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.”

³¹ “Este requisito refiere a circunstancias actuales y ciertas. De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros”. Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.

³² Para sustentar dicha afirmación, se adjunta la siguiente tabla del histórico de homicidios intencionales emitida por la DINASED, Policía Nacional:

la tasa de homicidio intencional “*equivale a 1885 eventos hasta el 17 de octubre de 2021 de los cuales 1112 son categorizados como violencia criminal*” (énfasis no pertenece al original). Con la información proporcionada en el Decreto, esta Corte observa que, en Ecuador, la tasa de homicidios intencionales se ha duplicado desde el 2016 hasta la actualidad.

20. Por otra parte, de los indicadores de seguridad ciudadana, la Corte observa que los homicidios intencionales a nivel nacional han aumentado de la siguiente forma, con relación a los años 2020 y 2021:



*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador³³.

21. El incremento de cifras en comparación a los meses de 2020 a 2021 reflejan números preocupantes, a saber: enero 7,96%, febrero **93,10%**; marzo **116,25%**;



Fuente: DINASED, Policía Nacional

Corte: 17-oct-2021

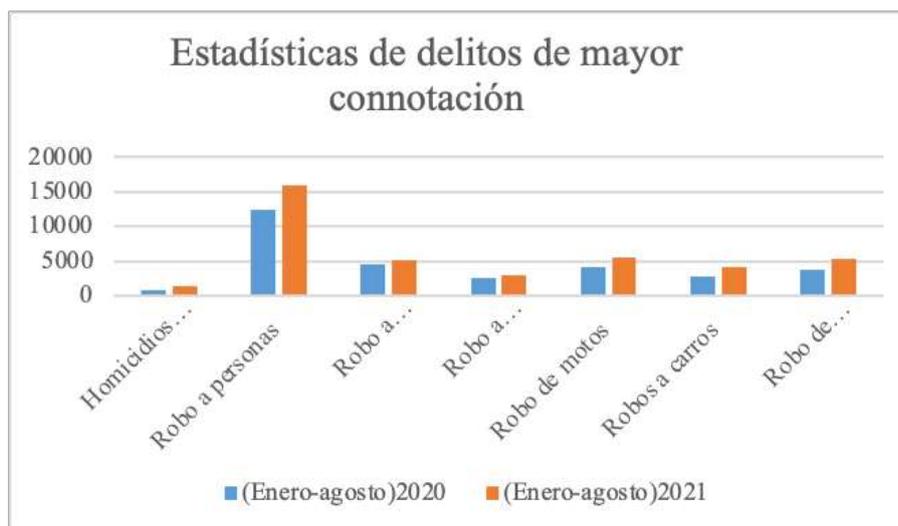
³³Cfr. Indicadores de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno. Obtenido de: <http://cifras.ministeriodegobierno.gob.ec/comisioncifras/>

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre
2020	113	116	80	88	96	115	94	122	105
2021	122	224	173	177	172	169	197	199	320

*Cuadro elaborado por Corte Constitucional del Ecuador.

abril **101,14%**; mayo 79,17%; junio 46,94%; julio **109,57%**; agosto 63,11% y septiembre **204,76%**.

22. Cabe señalar que los altos niveles de criminalidad no se limitan a los homicidios intencionales. Como se observa a continuación, del año 2020 al 2021, todos los delitos de mayor connotación han incrementado³⁴. De los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (“INEC”), se desprende lo siguiente:



*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador³⁵.

23. Las estadísticas de delitos de mayor connotación, al igual que el incremento de homicidios intencionales, demuestran la afectación en la seguridad ciudadana dentro del territorio nacional, lo que resulta alarmante para esta Corte Constitucional³⁶.
24. Asimismo, de las noticias generadas por los medios de comunicación, se observa claramente que la criminalidad ha aumentado a lo largo del año 2021;³⁷ y para

³⁴ Los delitos de mayor connotación se refieren a “los delitos en los que la acción policial tiene directa injerencia en su prevención, disuasión y control”. INEC, 2021. Estadísticas de Seguridad Integral

³⁵ INEC, 2021. Estadísticas de Seguridad Integral.

³⁶ Por ejemplo, la Fiscalía General del Estado ha indicado que entre enero y agosto de 2021 –en relación al mismo periodo del año 2020– se observa un incremento en las noticias del delito de todos los tipos de robo. Según el registro de la Fiscalía, durante el periodo de enero a agosto de 2020, frente a los mismos meses en 2021, se evidencia un incremento que se expone con las siguientes cifras: robo a personas de 12 475 casos a 16 017; robo a domicilios de 4 461 casos a 5 178; robo de carros de 2 676 casos a 4 231; robo de motos de 4 179 casos a 5 427; robo a unidades económicas de 2 564 casos a 3 054 y el robo de bienes, accesorios y autopartes de vehículos de 3 775 casos a 5 263. Fiscalía General del Estado. “Las cifras de robos”, 8 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://www.fiscalia.gob.ec/estadisticas-de-robos/>.

³⁷ “Las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y la Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros (Dinased) también muestran un aumento en la criminalidad en Ecuador. Entre enero y agosto de 2021 se registraron 16.017 robos a personas el país, por encima de los 12.475 reportados en el mismo período en 2020, de acuerdo con datos de la Comisión Estadística de Seguridad Ciudadana y Justicia presentados por INEC. En la misma comparación, las violaciones reportadas fueron 3.503 en 2021, contra 2.858 en 2020 (...). En

octubre de este año los índices se han desbordado.³⁸ Tanto más, considerando la relación de las actividades delictivas con el crimen organizado y el narcotráfico; cuyos efectos han aumentado exponencialmente este 2021.³⁹

septiembre, CNN recorrió la Penitenciaría de Latacunga y pudo ver que las paredes de los pabellones mostraban grafitis de las dos pandillas principales que gobiernan la clandestinidad en Ecuador, Los Lobos y Los Choneros. Estas pandillas están acusadas de trabajar en alianza con dos de los cárteles mexicanos más temidos, el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) y el Cartel de Sinaloa respectivamente, quienes están en guerra por el narcotráfico en Ecuador según Mario Pazmiño, exjefe de la unidad de inteligencia del Ejército Ecuatoriano.” CNN en español. "Homicidios, motines carcelarios y estado de excepción: ¿por qué hay una ola de violencia en Ecuador?", 20 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/10/20/violencia-estado-excepcion-ecuador-orix/>. El aumento de la criminalidad en Ecuador incluso ha sido sujeto de estudio de noticias extranjeras, las cuales han determinado que: “Observando las estadísticas de criminalidad durante la última década, Ecuador fue una historia de éxito. Su tasa de homicidios se desplomó año tras año, situándose a una tasa más cercana a las observadas en Europa que en América del Sur. En 2021, todo cambió. Los más de 1.800 asesinatos ya registrados en 2021 devolverían a Ecuador a las tasas observadas por última vez en 2012” (traducción libre). Foreign Policy "What's Behind Ecuador's Rising Murder Rate?", 20 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://foreignpolicy.com/2021/10/20/whats-behind-ecuadors-rising-murder-rate/>. En el diario La Hora, se ha indicado que: “En lo que va del 2021, en Ecuador las muertes violentas han aumentado un 108%. La comparación se hace con 2019, ya que debido al confinamiento por la pandemia, las muertes violentas en 2020 se redujeron. Entre enero y julio de 2021 se registraron 1.229 muertes violentas. En los mismos meses en 2019, hubo 592. Por otra parte, los delitos comunes (robo-hurto) tuvieron una baja del 17%. Entre enero y julio de 2021 se registraron 1.229 muertes violentas. En los mismos meses en 2019, hubo 592 casos, hay un incremento del 108%.” La Hora. "Las muertes violentas crecieron 108%", 7 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://www.lahora.com.ec/pais/las-muertes-violentas-crecieron-108/>.

³⁸ Según los medios de comunicación, desde el 28 de septiembre de 2021 (donde 118 reclusos murieron tras dos grandes disturbios en una prisión de Guayaquil) se observa un gran incremento en la criminalidad de la nación. Insight Crime. “Masacre en prisión de Ecuador, advertencia para toda América Latina”, 30 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://es.insightcrime.org/noticias/masacre-en-prision-ecuador-advertencia-america-latina/>. El Nuevo Herald. “Demandan investigación tras muerte de 118, la peor masacre en la historia carcelaria de Ecuador”, 1 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/america-latina/article254680712.html>; Producto de una balacera, doce personas murieron en Guayaquil, entre ellos, un niño de 11 años. El Universo. “La familia de niño asesinado señala que hubo negligencia policial y que el uniformado no debió actuar en la cafetería”, 18 de octubre de 2021. Obtenido del: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/la-familia-de-nino-asesinado-senala-que-hubo-negligencia-policial-y-que-el-uniformado-no-debio-actuar-en-la-cafeteria-nota/> y El Comercio. “Niño falleció por bala perdida en medio de asalto a restaurante de Guayaquil”, 18 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/menor-disparo-bala-asalto-guayaquil.html>; El 13 de octubre de 2021, en el Naranjal, un hombre fue asesinado con cinco disparos por presuntos sicarios mientras trabajaba en un taller mecánico. El Universo. “En una mecánica de Durán balearon a un hombre; van 55 crímenes en ese cantón”, 13 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/en-una-mecanica-de-duran-balearon-a-un-hombre-van-55-crimenes-en-ese-canton-nota/>; En noticia del 20 de octubre de 2021, se desprende que un joven fue asesinado al estilo sicariato en Babahoyo. El Universo. “En una mecánica de Durán balearon a un hombre; van 55 crímenes en ese cantón”, 20 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/joven-fue-asesinado-al-estilo-sicariato-en-babahoyo-nota/>; Entre el 2 y el 3 de octubre de 2021, seis personas fueron asesinadas en menos de 24 horas en Quevedo. El Universo. “Seis personas fueron asesinadas en menos de 24 horas en Quevedo”, 3 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/seis-personas-fueron-asesinadas-en-menos-de-24-horas-en-quevedo-nota/>; El 17 de octubre de 2021, Javier García, de 21 años, fue asesinado en una cancha deportiva de barrio del sur de Esmeraldas. El Universo. “Joven fue asesinado en cancha deportiva de barrio del sur de Esmeraldas”, 18 de octubre de 2021. Obtenido de:

- 25.** Según el índice de criminalidad global del año 2021, el Ecuador es el sexto país con mayor criminalidad de Sudamérica y el décimo en el continente.⁴⁰ Debido a la situación geográfica, el país es uno de los lugares de tránsito más importantes para el tráfico de sustancias sujetas a fiscalización. De acuerdo a la Iniciativa Global en contra del Crimen Organizado Transnacional, organizaciones y cárteles de droga han entablado relaciones con bandas delictivas locales con la finalidad de consolidar estructuras que permitan el tráfico de drogas en el país y a nivel regional.⁴¹ Así, en el 2021, el Ecuador se colocó en el puesto 31 de los 196 países evaluados con mayor crimen organizado⁴².
- 26.** A criterio de esta Corte, la información producida por medios de comunicación y las estadísticas reflejan un evidente aumento exponencial del porcentaje de criminalidad. A partir de ello, se constata que el desbordamiento de la actividad

<https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/joven-fue-asesinado-en-cancha-deportiva-de-barrio-del-sur-de-esmeraldas-nota/>; Un día después, Elvis Ballesteros Carvajal, de 28 años, fue asesinado en el portal de una vivienda. El Universo. “*Asesinan a hombre en el portal de una vivienda en Puerto Bolívar*”, 18 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/asesinan-a-hombre-en-el-portal-de-una-vivienda-en-puerto-bolivar-nota/>; El 19 de octubre de 2021, cuatro asaltantes robaron USD 80 000 de un local y golpearon al gerente con un arma de fuego. Infobae. “*Estado de excepción en Ecuador: delincuentes armados robaron USD 80.000 de un comercio en 4 minutos*”, 20 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/10/20/estado-de-excepcion-en-ecuador-delincuentes-armados-robaron-usd-80000-de-un-comercio-en-4-minutos/>; El 21 de octubre de 2021, ocurrió “una balacera en el Guasmo” en la que un sospechoso falleció y resultaron varios heridos del evento. El Universo. “*Balacera en el Guasmo; la Policía se enfrentó a un grupo de delincuentes que entraron a robar a un ciber*”, 21 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/balacera-en-el-guasmo-la-policia-se-enfrento-a-un-grupo-de-delincuentes-que-entraron-a-robar-a-un-ciber-nota/>

³⁹ De medios de comunicación se observa que “*el narcotráfico cerca a Ecuador y profundiza la inseguridad*”. Primicias EC. “*El narcotráfico cerca a Ecuador y profundiza la inseguridad*”, 8 de marzo de 2021. Obtenido de: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/narcotrafico-ecuador-crisis-inseguridad/> Así, la incautación de droga ha incrementado “*en más del 100% en el primer semestre de 2021*”. Ecuavisa. “*La incautación de droga en Ecuador creció en más del 100% en el primer semestre de 2021*”, 23 de agosto de 2021. Obtenido de: <https://www.ecuavisa.com/cronicaroja/la-incautacion-de-droga-en-ecuador-crecio-en-mas-del-100-en-el-primer-semestre-de-2021-HH687988>. Por otra parte, Rivera Rhon y Bravo Grijalva (2020) analizan el cambio de rol de Ecuador con respecto al narcotráfico e indican que: “*el Ecuador pasó de ser un país de tránsito a un país que ocupa un puesto privilegiado en la cadena de valor del narcotráfico*” ya que “*(l)as evidencias generadas a partir del hallazgo de 700 hectáreas de cultivos ilícitos de hoja de coca en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, las múltiples rutas de abastecimiento desde Colombia, así como las disputas territoriales y el incremento de la violencia (...) hacen del Ecuador un territorio ideal para la economía global del crimen organizado*”; y, a su vez, dichos factores son indicios de esta alteración y crecimiento de la delincuencia en el territorio. Renato Rivera Rhon y Carlos Bravo Grijalva, “*Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico*”, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2020, pág. 8. Ver, El Mercurio. “*El crimen organizado con sofisticados métodos en Ecuador*”, 14 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://elmercurio.com.ec/2021/09/14/el-crimen-organizado-con-sofisticados-metodos-en-ecuador/>

⁴⁰ Iniciativa Global en contra del Crimen Organizado Transnacional. “*Índice de crimen organizado: reporte de Ecuador*”, 2021. Obtenido de: <https://ocindex.net/country/ecuador>.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² *Ibíd.*

delictiva en el territorio nacional constituye un hecho cierto que se encuentra sustentado en la información proporcionada en el Decreto y expuesta en este Dictamen.

5.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural

27. El Presidente de la República ha señalado que el aumento de la actividad delictiva en el territorio nacional se encasilla en el presupuesto de grave conmoción interna, de conformidad con los artículos 164 y 165 de la CRE.⁴³
28. La Corte Constitucional, en los dictámenes N°. 3-19-EE/19 de 9 de julio de 2019, N°. 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021 y N°. 5-21-EE/21 de 6 de octubre de 2021, ha puntualizado dos elementos esenciales que configuran la causal de grave conmoción interna, estos son: (i) la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y, como consecuencia de estos acontecimientos (ii) se genere una considerable alarma social⁴⁴.
29. En relación con el elemento (i), la delincuencia común es una situación que afecta a todos los Estados de forma crónica. Sin embargo, existen casos excepcionales donde el desbordamiento de fenómenos delincuenciales, la intensidad de la violencia y la subida exponencial de los índices de criminalidad perturban el orden público de forma crítica. Este Organismo evidencia que el aumento de las actividades delictivas, que fue detallado en párrafos previos de este Dictamen, ha alcanzado tal intensidad que ha llegado a afectar gravemente la seguridad, la convivencia normal de la ciudadanía, y el ejercicio de los derechos constitucionales de los ciudadanos, pues de la información que se ha suministrado en el Decreto y de la información que se ha expuesto en este Dictamen, la Corte Constitucional observa que, tanto cuantitativa como cualitativamente, la situación criminal ha mostrado un grado de intensidad inusitado⁴⁵.
30. Así, la acelerada violencia en los espacios públicos y privados genera que existan daños y graves amenazas a la vida, integridad física, propiedad, movilidad, vida

⁴³ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, numeral 1 del artículo 164: “La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de (...) calamidad pública (...)”.

⁴⁴ Según el Dictamen N°. 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, los hechos suelen ser reportados y reflejados por los medios de comunicación.

⁴⁵ Cabe precisar, que el Comité Internacional de la Cruz Roja ha reiterado que los actos aislados y esporádicos de violencia tienen el potencial de encasillarse en la noción de disturbios interiores y tensiones internas, por lo que no podrían asimilarse a un conflicto armado interno. Comité Internacional de la Cruz Roja, Comentario del Protocolo Adicional II a las Convenios de Ginebra de 1949, párr. 4474.

digna, entre otros. Es claro que la ciudadanía encuentra grave preocupación en que los hechos de violencia no permitan un libre ejercicio de los derechos y la convivencia pacífica entre los habitantes.

31. En la misma línea de pensamiento, este Organismo observa que (ii) se ha generado una considerable alarma y conmoción social por el desbordamiento de las actividades delictivas⁴⁶; de tal forma que, la preocupación de la sociedad se ha centrado en dicho desbordamiento y en formas de cuidado para resguardar su seguridad.⁴⁷ Es preciso agregar, que todos los acontecimientos de violencia han sido y son reportados por diversos medios de comunicación masiva, tanto nacionales como internacionales.
32. Bajo este entendido, la Corte Constitucional verifica la existencia de los dos elementos por los que se configura la grave conmoción social, lo que permite establecer un régimen de excepcionalidad en el país, de conformidad con lo establecido en el artículo 164 de la Constitución.

5.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario

33. La CRE determina que el poder de declarar el estado de excepción⁴⁸ que tiene el jefe del Estado debe ser usado cuando se produzcan circunstancias realmente excepcionales. En la misma línea, para que proceda una medida de este tipo se debe

⁴⁶ ABC Internacional. “Blinken visita Ecuador en pleno estado de excepción”, 20 de octubre de 2021. Obtenido de: https://www.abc.es/internacional/abci-blinken-visita-ecuador-pleno-estado-excepcion-202110200108_noticia.html: “Lo que nadie duda, porque es motivo de enorme preocupación en el país, es la violencia en las calles, sobre todo en algunas provincias del país, donde a diario se cometen crímenes atroces. Causó conmoción la muerte de un niño de once años, en una heladería que fue asaltada, la tarde del domingo, en Guayaquil. El menor recibió cuatro disparos por el fuego cruzado entre la Policía y los delincuentes. La gente se indignó; en las redes sociales se clamó justicia” (énfasis agregado); El Comercio, “Marco Feoli: ‘Los niveles de violencia en Ecuador preocupan’”, 4 de agosto de 2021. Obtenido de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/marco-feoli-violencia-ecuador-carceles.html>

⁴⁷ Por ejemplo, noticias de medios de comunicación, al igual que el analista en temas de seguridad y violencia, Daniel Pontón, afirman que: “Cada quien autogestiona su seguridad: unos compran armas de fuego, otros no salen de su casa, otros estigmatizan. La seguridad es un bien colectivo y las acciones dispersas complican el asunto. Se toma la justicia por mano propia, que aumenta el espiral de violencia. Las sociedades con miedo son violentas”. Extra. EC. “La inseguridad en Guayaquil la está volviendo una perla poco pacífica”, 30 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://www.extra.ec/noticia/actualidad/inseguridad-guayaquil-volviendo-perla-pacifica-57953.html>. Por otra parte, la alcaldesa de Guayaquil entregó un proyecto de ley para que se permita el libre porte de armas para que los ciudadanos puedan “defenderse de la delincuencia”. La Hora. “Cynthia Viteri presentó proyecto para porte de armas”, 10 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.lahora.com.ec/pais/viteri-presento-proyecto-porte-armas/>; y, PRIMICIAS EC. “Cynthia Viteri entrega proyecto de ley que plantea el libre porte de armas”, 9 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/guayaquil-alcaldesa-ley-porte-armas/>

⁴⁸ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 163.

verificar que la *grave conmoción interna* desborda completamente los mecanismos institucionales ordinarios.⁴⁹ En razón de éste estándar, la Corte evaluará cuál es el régimen ordinario en seguridad interna y si éste no puede hacer frente a los hechos de delincuencia ocurridos en el país.

34. En consonancia con lo anterior, recordamos que es deber básico y primordial del Estado garantizar a sus ciudadanos,⁵⁰ una vida libre de violencia en el ámbito público y privado⁵¹, una cultura de paz⁵², seguridad y protección desde una esfera integral⁵³. Para el efecto, se requieren acciones positivas del Estado. En este sentido, la CRE determina que:⁵⁴

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

35. El régimen ordinario otorgado a la Función Ejecutiva se circunscribe a un catálogo de prerrogativas, facultades y competencias que permiten ejercer, en coordinación con otras instituciones, la toma de decisiones en materia de seguridad interna.⁵⁵
36. Así, la Ley de Seguridad Pública y del Estado determina que el gobierno central debe establecer e implementar políticas, planes, estrategias y acciones oportunas para garantizar la soberanía, integridad territorial y la seguridad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos⁵⁶; que tiene como objetivo “*coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos (...) y garantías constitucionales*”⁵⁷.
37. En tal sentido, la actividad y planificación en seguridad interna debe observar los principios de: (a) integralidad; (b) complementariedad; (c) prioridad y oportunidad;

⁴⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 31.

⁵⁰ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 3 numeral 8: “Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado (...) 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la **seguridad integral** y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.”; artículo 147 numeral 17: “Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la **seguridad pública**, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.” (Énfasis agregado)

⁵¹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 66, número 3, letra b).

⁵² *Ibíd.* artículo 393.

⁵³ *Ibíd.* artículo 341.

⁵⁴ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 393.

⁵⁵ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 147 numerales 3, 5, 6, 9, 16 y 17.

⁵⁶ Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial No. 35, 28 de septiembre de 2009, artículo 2.

⁵⁷ *Ibíd.*, artículo 3.

(d) proporcionalidad; (e) prevalencia; y, (f) responsabilidad.⁵⁸ Dichos estándares, obligan a que el Estado adopte acciones proporcionales de protección, defensa y sanción; pero, tomando como prioridad “*a la prevención basada en la prospección y en medidas oportunas en casos de riesgos de cualquier tipo*”.⁵⁹

- 38.** Para tomar acciones concretas en materia de seguridad interna, el ejecutivo cuenta con el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (“**COSEPE**”), órgano que tiene a cargo las funciones de: (a) asesorar y recomendar al Presidente o Presidenta de la República sobre las políticas, planes y estrategias de Estado, y sobre sus procedimientos, en materia de seguridad pública; y, (b) recomendar al Presidente o Presidenta de la República la adopción de medidas de *prevención e intervención* en casos de acontecimientos graves o amenazas que afecten o puedan afectar la integridad de los habitantes y del Estado.⁶⁰
- 39.** Este Organismo está conformado por las más altas autoridades del país⁶¹, lo que denota que su accionar es fundamental al momento de tomar decisiones en materia de seguridad ante circunstancias graves que atenten el orden público.
- 40.** En la misma línea, la Función Ejecutiva tiene la competencia para dirigir y coordinar la actividad de aquellas entidades que prestan servicios públicos de seguridad⁶², siendo estas:⁶³

1. Policía Nacional. 2. Entidades del Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses. 3. Servicio de Protección Pública. 4. Entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva: a) Cuerpo de Vigilancia Aduanera; b) Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de

⁵⁸ *Ibíd.*, artículo 4.

⁵⁹ *Ibíd.*, artículo 4, numeral c).

⁶⁰ *Ibíd.*, artículo 7.

⁶¹ A saber: 1. El Presidente de la República, quien lo preside; 2. Vicepresidente o Vicepresidenta Constitucional de la República; 3. Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional; 4. Presidente o Presidenta de la Corte Nacional de Justicia; 5. Ministro o Ministra de Coordinación de Seguridad; 6. Ministro o Ministra de Defensa Nacional; 7. Ministro o Ministra de Gobierno, Policía y Cultos; 8. Ministro o Ministra de Relaciones Exteriores; 9. Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; 10. Comandante General de la Policía.

⁶² Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial No. 35, 28 de septiembre de 2009, artículo 4, numeral f).

⁶³ Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Registro Oficial No. 19, 21 de junio de 2017, artículos 2 y 7. “Art. 7.-*Fines.- En el marco de las competencias y funciones específicas reguladas por este Código, las actividades de las entidades de seguridad tendrán los siguientes fines: 1. Contribuir, de acuerdo a sus competencias, a la seguridad integral de la población velando por el cumplimiento del ejercicio de los derechos y garantías de las personas, garantizando el mantenimiento del orden público y precautelando la paz social; 2. Prevenir la comisión de infracciones; 3. Colaborar con la administración de justicia en la investigación de infracciones siguiendo los procedimientos establecidos y el debido proceso; 4. Proteger a las máximas autoridades de las Funciones del Estado y sus sedes; 5. Apoyar al control del espacio público, gestión de riesgos y manejo de eventos adversos; y, 6. Apoyar el cumplimiento de las decisiones de la autoridad competente enmarcadas dentro del ordenamiento jurídico.*”

Tránsito del Ecuador; y, c) Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria. 5. Entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos: a) Cuerpos de Control Municipales o Metropolitanos; b) Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito; y, c) Cuerpos de Bomberos.

- 41.** De acuerdo con el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOP”), el diseño institucional contempla organismos de: (1) prevención⁶⁴, (2) investigación⁶⁵ e (3) inteligencia antidelincuencial⁶⁶. A través de los mismos, la Función Ejecutiva (a través del Presidente de la República y Gobiernos Autónomos Descentralizados) busca prevenir el cometimiento de infracciones penales, entablar investigaciones operativas a efectos de reunir o asegurar los elementos de convicción y articular unidades policiales dedicadas a información específica sobre amenazas, riesgos y conflictos que puedan afectar la seguridad ciudadana.
- 42.** El Presidente de la República tiene bajo su competencia a la Policía Nacional. La misión constitucional y legal de este organismo es garantizar la tutela de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, la protección interna, el mantenimiento del orden público⁶⁷, la seguridad ciudadana y la convivencia social pacífica⁶⁸ desde la aplicación de medidas de prevención, detección, investigación y control de conductas delictivas circunscritas en las potestades que la ley le confiere, a saber:
- (i) La implementación de planes, programas y proyectos elaborados por el ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público;
 - (ii) El servicio a la comunidad y la protección a todas las personas frente a acontecimientos de violencia;
 - (iii) El desarrollo de acciones operativas que garanticen su principal misión;
 - (iv) La participación en la determinación de los factores que generan inseguridad;
 - (v) El impulso y facilitación de la participación comunitaria en materia de seguridad ciudadana, protección interna y mantenimiento de orden público, de la paz y seguridad;
 - (vi) El cumplimiento con el control operativo en ámbitos de seguridad ciudadana, protección interna y orden público;
 - (vii) La coordinación de actuaciones y cumplimiento de las disposiciones de los órganos de la función judicial;

⁶⁴ *Ibíd.*, artículo 67.

⁶⁵ *Ibíd.*, artículo 68.

⁶⁶ *Ibíd.*, artículo 69.

⁶⁷ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 158.

⁶⁸ Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Registro Oficial No. 19, 21 de junio de 2017, artículo 3.

- (viii) La vigilancia, resguardo, protección y preservación del lugar, indicios o vestigios relacionados con el cometimiento de una infracción;
 - (ix) El apoyo en el control de las organizaciones de vigilancia, seguridad y servicios de investigación;
 - (x) La prevención e investigación de la delincuencia común, organizada nacional y transnacional;
 - (xi) El apoyo en el mantenimiento del orden y seguridad en eventos públicos; y
 - (xii) La realización de operativos de control, registros y requisas en casos de porte de armas blancas en espacios públicos, en lugares de concentración pública, espectáculos públicos, escenarios deportivos o de concurrencia masiva; en el servicio público de transporte; y, en las instituciones educativas de todos los niveles⁶⁹.
- 43.** Por otro lado, el Presidente de la República también participa en el sistema de investigación del Estado, pues el Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses es el órgano auxiliar de la administración de justicia que realiza la investigación operativa de los delitos de ejercicio público de la acción, y es el responsable de la investigación técnica y científica en materia de medicina legal y ciencias forenses.⁷⁰
- 44.** Dicho órgano está dirigido por: (i) la o el Fiscal General del Estado (quien preside el órgano), (ii) el Presidente del Consejo de la Judicatura o su delegado, (iii) la o el Ministra/o rector de orden público, protección interna y seguridad ciudadana y (iv) la o el Ministra/o en materia de justicia y derechos humanos (Estos últimos designados por el Presidente de la República). Estas autoridades, en conjunto, tienen entre sus competencias emitir y ejecutar las políticas públicas de investigación, medicina legal y ciencias forenses, así como, aprobar los planes, programas y procedimientos como auxiliares de la seguridad interna.⁷¹ En prevención y ejecución de medidas de investigación son el principal organismo que auxilia a Fiscalía General del Estado.
- 45.** Finalmente, existen otras entidades que auxilian el cumplimiento de los objetivos de seguridad interna como: el Cuerpo de Vigilancia Aduanera, el Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, y aquellos que colaboran con la actividad local de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como son, los Cuerpos de

⁶⁹ Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Registro Oficial No. 19, 21 de junio de 2017, Artículo. 61

⁷⁰ *Ibíd.*, artículos 136, 137 y ss.

⁷¹ *Ibíd.*, artículos 136 y ss.

Control Municipales o Metropolitanos; Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito y Cuerpos de Bomberos.

46. En definitiva, es claro que la Función Ejecutiva dispone de un amplio aparataje para llevar a cabo sus deberes constitucionales y legales para brindar seguridad a sus ciudadanos de manera ordinaria. En este sentido, la declaratoria de estado de excepción debe revestir tal gravedad que no se pueda afrontar sus efectos a través del uso de toda la infraestructura institucional ordinaria a disposición del Presidente de la República.
47. En el presente caso, la Presidencia de la República ha argumentado que existe un “*desbordamiento de la actividad delictiva*” que requiere la atención de Fuerzas Armadas para coadyuvar la gestión de la Policía Nacional y ha citado el incremento de índices de homicidio a nivel país. Esta Corte ha encontrado deficiencias en la argumentación del Decreto, lo que devela que el Presidente de la República no ha justificado de manera adecuada la necesidad de la declaratoria del estado de excepción. Sin embargo de lo anterior, este Organismo es consciente de la extrema gravedad de los hechos que sustentan el estado de excepción examinado, y que fueron expuestos en párrafos anteriores de este Dictamen. Esta Corte toma cuenta de que la aparición abrupta de crímenes atroces, el desbordamiento de actividades de delincuencia común y también la organizada, narcotráfico, y la consecuente alarma ciudadana, demandan soluciones excepcionales e inmediatas, pues el crimen pasó de ser un problema de resolución de mediano plazo a una urgencia.
48. Esta Corte reconoce que estos hechos desbordan prácticas y protocolos habituales de los organismos con atribuciones respecto a garantizar la seguridad ciudadana, especialmente la Policía Nacional, pues su capacidad operativa se revela insuficiente ante los hechos en comento.⁷²

⁷² Por ejemplo, uno de los barrios más inseguros de la ciudad de Guayaquil, presenta un déficit de unidades de control policial. Esto ha sido reportado por medios de comunicación; Ver, El Universo. “*A menos UPC, más delitos; hay déficit de 96 en la Zona 8*”, 28 de agosto de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/a-menos-upc-mas-delitos-hay-deficit-de-96-en-la-zona-8-nota/>. El Universo. “*En barrios de Guayaquil exigen más control policial para frenar delitos*”, 11 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/guayaquil/comunidad/en-barrios-de-guayaquil-exigen-mas-control-policial-para-frenar-delitos-nota/>. En esta noticia se establece que “*A pesar de la intervención policial en Guayaquil para detener la ola de crímenes que sacude a la urbe, los ciudadanos lamentan que existen zonas con nula presencia de los uniformados para el combate de otros delitos*”. El Universo, “*Con equipos integrados, la Policía ejecutará intervención de tres meses en Guayaquil y Durán con miras a reducir las muertes violentas ligadas con el expendio de droga*”, 5 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/guayaquil/comunidad/con-equipos-integrados-la-policia-ejecutara-intervencion-de-tres-meses-en-guayaquil-y-duran-con-miras-a-reducir-las-muertes-violentas-ligadas-con-el-expendio-de-droga-nota/>. Asimismo, se evidencia que las fuerzas policiales no tienen el equipamiento necesario para combatir el incremento de la delincuencia, a tal punto que el municipio de Guayaquil donó a la Policía Nacional varios equipamientos con la finalidad de disminuir los índices de muertes violentas, la mayoría de ellas relacionadas con el expendio de droga. Ver, El Universo. “*A menos UPC, más delitos; hay déficit de 96 en la Zona 8*”, 28 de agosto de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/guayaquil/comunidad/con-equipos-integrados-la-policia->

- 49.** Por otra parte, es menester enfatizar la ausencia de políticas de Estado y planes de seguridad que fijen directrices claras de cómo hacer frente a las amenazas y daños reales a la convivencia pacífica y derechos de la ciudadanía, de manera que se pueda -progresivamente- adoptar estrategias integrales y efectivas para contrarrestar el desbordamiento delictivo que ha tenido ocurrencia. Como ordena la CRE, los derechos deben desarrollarse de forma progresiva y garantizarse a través de la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, como acciones primarias a toda actividad estatal.⁷³
- 50.** Por lo indicado, la Corte estima que los hechos que suscitan esta declaratoria de estado de excepción, en la coyuntura actual, no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario, pues se ha verificado un desbordamiento de actos delictivos, cuestión que ha superado la capacidad ordinaria de la fuerza pública para garantizar seguridad ciudadana.

5.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República

- 51.** La facultad de decretar estado de excepción está sometida a criterios de temporalidad y territorialidad. Sobre esta exigencia, la Corte ha señalado que:

Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional.⁷⁴

- 52.** A su vez, la jurisprudencia de esta Corte ha indicado que la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción, y ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.⁷⁵

- 53.** El Decreto establece que el estado de excepción rige para todo el territorio nacional.⁷⁶ No obstante, omite su obligación de brindar razones para considerar que

[ejecutara-intervencion-de-tres-meses-en-guayaquil-y-duran-con-miras-a-reducir-las-muertes-violentas-ligadas-con-el-expendio-de-droga-nota/](#)

⁷³ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, Artículo 85.

⁷⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 40.

⁷⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictámenes N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; N°. 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42 y N°. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31.

⁷⁶ Decreto 224, artículo 1.

una medida de este tipo debe aplicarse en toda la extensión del territorio ecuatoriano.

- 54.** Al mismo tiempo, ha dispuesto la movilización de Fuerzas Armadas únicamente para ciertas circunscripciones territoriales:

Artículo 2.- Disponer la movilización de las Fuerzas Armadas en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos para complementar las funciones de la Policía Nacional

(...)

En el resto de provincias, la Comandancia General de la Policía Nacional coordinará acciones con las entidades públicas en territorio para reforzar vigilancia y prevención del delito. De considerarlo necesario, la Comandancia General de la Policía Nacional solicitará al Presidente de la República que extienda la movilización de Fuerzas Armadas a otras provincias, lo cual deberá ser dispuesto mediante decreto ejecutivo mientras dure este estado de excepción.

- 55.** Sobre el particular, la Corte reconoce que la información recogida en el presente Dictamen evidencia cifras preocupantes de crimen que se concentran en las provincias

incluidas en el Decreto: El Oro⁷⁷, Guayas⁷⁸, Santa Elena⁷⁹, Manabí⁸⁰, Los Ríos⁸¹, Esmeraldas⁸², Santo Domingo de los Tsáchilas⁸³, Pichincha⁸⁴, Sucumbíos⁸⁵.

⁷⁷ El Oro registró 107 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 62 casos durante el mismo periodo en 2020. Ministerio de Gobierno. “*Homicidios Intencionales – Porcentaje de Variación Interanual*”, 30 de septiembre de 2021. Obtenido de: <http://cifras.ministeriodegobierno.gob.ec/comisioncifras/inicio.php>. De enero a agosto de 2021, se registraron 819 robos a personas en esta provincia, mientras que en el mismo periodo del año anterior se dieron 655 casos. Una situación similar se evidencia en el análisis comparativo de los mismos periodos de tiempo respecto a otros delitos, así, por ejemplo, en el 2021 se dieron 85 casos de robo de autos frente a 74 en 2020 y los robos a domicilios fueron 257 en 2021 frente a 225 en el año anterior. *Ibíd.*

⁷⁸ Guayas registró 822 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 377 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibíd.* En esta provincia se evidencia un aumento sustancial en todos los tipos de robo tras comparar los casos registrados entre enero y agosto de 2021 frente al mismo periodo en 2020. En concreto, se desprenden las siguientes cifras: 6 452 robos a personas respecto a 4880 en 2020; 1 959 robos a motos frente a 1 502; 1 635 robos de bienes, accesorios y autopartes de vehículos sobre 1200 en 2020; 1 074 robos a domicilios frente a 1 044; y, finalmente, 608 robos a unidades económicas sobre 579 en 2020. *Ibíd.*

⁷⁹ Santa Elena registró 31 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 11 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibíd.* De acuerdo con cifras oficiales, en Santa Elena casi se duplicaron los robos a unidades económicas porque de enero a agosto de 2021 hubo 63 casos sobre 33 en el mismo periodo en 2020. Respecto al análisis de los lapsos de tiempo anteriores, hubo 360 robos a personas en 2021 frente a 240 en 2020. *Ibíd.*

⁸⁰ Manabí registró 153 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 59 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibíd.* De enero a agosto de 2021 se dieron 319 robos de motos en Manabí sobre 225 entre los mismos meses de 2020. Asimismo, en el periodo *supra* de 2021 se produjeron 184 robos a unidades económicas frente a 142 en 2020. *Ibíd.*

⁸¹ Los Ríos registró 121 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 73 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibíd.* Los robos a personas de enero a agosto de 2021 en Los Ríos fueron 1 147 frente a los 793 casos en el mismo periodo en 2020. Durante los periodos anteriores, también existen diferencias en los robos a motos: en 2021 hubo 1 089 sobre 689 en 2020. *Ibíd.*

⁸² Esmeraldas registró 97 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 46 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibíd.* De enero a agosto de 2021, se registraron 46 robos a bienes, accesorios y autopartes de vehículos en relación con los 22 casos que se dieron durante el mismo periodo en 2020. En el robo a personas se percibe también un incremento con 531 casos de enero a agosto de 2021 frente a 477 en 2020. *Ibíd.*

⁸³ Santo Domingo de los Tsáchilas registró 43 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 24 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibíd.* Entre enero y agosto de 2021 se dieron 185 robos a domicilios en relación con los 145 ocurridos en el mismo periodo en 2020; por otra parte, los robos de carros fueron 233 en 2021 frente a los 165 en 2020. *Ibíd.* La Policía Nacional ha informado en varias ocasiones sobre la incautación de armas de fuego y equipamiento militar en esta provincia. Uno de los principales episodios se dio en julio de 2021 cuando se interceptó un vehículo en el que se encontraron 119 granadas y 8 morteros que presuntamente serían entregados en Colombia a miembros de las FARC. El Comercio. “*Un ‘arsenal de guerra’, con 119 granadas fue decomisado en Ecuador; el armamento iba a ser llevado a la frontera*”, 21 de julio de 2021. Obtenido de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/explosivos-uso-militar-decomisado-santo-domingo.html>

⁸⁴ Pichincha registró 119 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 116 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibíd.* En Pichincha, todos los tipos de robo han aumentado si se compara el lapso de enero a agosto de 2021 con relación al mismo periodo en 2020. Así, se evidencian los siguientes datos: 3 743 robos a personas en 2021 y 2 941 en 2020; 1 064 robos a domicilios en 2021 y 930 en 2020; 1 082 robos a unidades económicas en 2021 y 814 en 2020; 2 080 robos de bienes,

- 56.** Así, este Organismo entiende que no es razonable una declaratoria de estado de excepción en todo el territorio, ante la falta de información técnica que permita concluir que es proporcional una medida de este tipo. No obstante, al haber verificado que la ola de delincuencia se concentra en las circunscripciones territoriales enunciadas en el párrafo anterior, esta Corte estima constitucional que la declaratoria de estado de excepción sea focalizada exclusivamente en estas provincias.
- 57.** Una interpretación contraria implicaría avalar la facultad del Presidente de la República para extender la movilización de Fuerzas Armadas a otras provincias bajo una decisión discrecional de la Comandancia de Policía Nacional. En opinión de esta Corte, aquello no cumpliría con los parámetros sustantivos de la declaratoria de estado de excepción.
- 58.** En conclusión, esta Corte dictamina la constitucionalidad geográfica del Decreto, siempre que se focalice, únicamente, a las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y

accesorios y autopartes de vehículos en 2021 y 1 401 en 2020; 1 055 robos a autos en 2021 y 775 en 2020; y, por último, 791 robos de motos en 2021 y 621 en 2020. *Ibíd.*

⁸⁵ Sucumbíos registró 22 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 y 23 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibíd.* En 2019, la fundación dedicada al estudio del crimen organizado en América Latina y el Caribe, InSight Crime, catalogó a Sucumbíos como un “santuario de narcotraficantes” en el Ecuador. Históricamente esta provincia, que limita con Colombia, ha tenido una gran ocupación por parte de células de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Pese a la desmovilización del grupo armado en 2017, los problemas de seguridad persisten debido a la locación estratégica de la provincia. Entre los principales problemas que afronta Sucumbíos se encuentran el tráfico de sustancias, el comercio ilegal y la ocupación por parte de grupos criminales. InSight Crime. “*La provincia de Sucumbíos en Ecuador: santuario de narcotraficantes*”, 8 de noviembre de 2019. Obtenido de: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/la-provincia-de-sucumbios-en-ecuador-santuario-de-narcotraficantes/>. Como se verifica en la información anterior, las provincias referidas corresponden a aquellas que han experimentado un incremento significativo tanto en el caso de robos como en el de homicidios intencionales. Adicionalmente, en las mismas se registra un mayor número de denuncias por violaciones durante el periodo comprendido de enero a agosto de 2021. A nivel nacional se registran 3 503 denuncias por violación de las cuales 667 corresponden a Pichincha, 528 a Guayas, 244 a Manabí, 190 a El Oro, 152 a Santo Domingo de los Tsáchilas, 145 a Los Ríos, 135 a Esmeraldas, 119 a Sucumbíos y 68 a Santa Elena. INEC. “*Justicia y crimen*” de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/justicia-y-crimen/>. Por otro lado, estas provincias reflejan concentración de actividades de narcotráfico. De enero hasta el 17 de octubre de 2021, las autoridades han logrado decomisar 146 toneladas de droga a nivel nacional. Esta cifra ya superó a la totalidad de narcóticos que fue incautada el año anterior: 129 toneladas y, además, significa casi el doble respecto a 2019 en donde se decomisaron 79 toneladas. Entre los lugares que registran mayores cifras de incautación se encuentran Guayas, Manabí, Pichincha, Los Ríos y El Oro. *Ver*, El Comercio. “*Nuevo récord de incautación de droga en Ecuador: 146 toneladas*”, 19 de octubre de 2021. Obtenido en <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/droga-record-ecuador-sustancias-ilicitas.html>; El Universo, “*Policía incauta 357 kilos de droga en vivienda utilizada como centro de acopio en Los Ríos*” 10 de febrero de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/2021/02/10/nota/9620859/cargamento-cocaina-fue-decomisado-provincia-rios/>

Sucumbíos. En el caso de otras provincias, la Función Ejecutiva dispondrá de los mecanismos ordinarios que el orden jurídico le permite.

- 59.** En cuanto a los límites temporales, con base en el artículo 164 de la CRE, un estado de excepción puede ser declarado por un plazo máximo de 60 días y con una prórroga por 30 días más, de modo que, de una interpretación estrictamente literal, un régimen de excepción no puede durar más de 90 días.
- 60.** El criterio de establecer límites temporales, resulta obligatorio para no desnaturalizar la figura del estado de excepción, y es indispensable para garantizar la vigencia de un sistema democrático.⁸⁶ De este modo, el fin que debe perseguir la declaratoria de un estado de excepción, es utilizar las acciones extraordinarias que la CRE prescribe, para contener de forma rápida y eficiente una determinada crisis (alarma social y conmoción interna). Durante el estado de excepción, el Estado deberá establecer acciones coordinadas entre las diversas funciones, que constituyan respuestas eficientes y constitucionalmente deseables en búsqueda de soluciones sostenibles en el tiempo, que vuelvan innecesario el recurrir a la emisión de los mentados Decretos presidenciales relativos al fenómeno delictivo.
- 61.** En anteriores pronunciamientos, esta Corte ha llamado la atención a la Presidencia de la República por la omisión de su deber de motivar respecto al período de duración de la declaratoria de estado de excepción, de conformidad con lo prescrito en el artículo 164 de la CRE, concordante con el 121 numeral 4 de la LOGJCC; y en esta ocasión, se incurre en igual omisión⁸⁷, pues no se ha justificado de manera adecuada dicha temporalidad.
- 62.** A pesar de lo anterior, la Corte no puede desestimar, la gravedad y magnitud del problema, que demanda acciones inmediatas y transversales que requieren un tiempo razonable de organización, coordinación y ejecución por parte de la administración pública y las fuerzas de seguridad; por lo que, se concluye que la situación actual amerita un régimen de excepcionalidad, a efecto de que el Estado pueda desarrollar y ejecutar las acciones necesarias para enfrentar la crisis, lo cual no implica que este tiempo deba ser el plazo máximo de 60 días que establece la CRE.
- 63.** De lo expuesto, a pesar de que el Decreto ejecutivo adolece de omisiones argumentativas respecto a la temporalidad del estado de excepción, por la manifiesta gravedad del problema, la Corte determina que la declaratoria será constitucional por el plazo de **30 días**⁸⁸, tomando en cuenta que el Ejecutivo podrá renovar el

⁸⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 3-20-EE/21, 29 de junio 2020, párr. 62.

⁸⁷ Ver. Dictamen N°. 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2020, párr. 30.

⁸⁸ Cabe indicar que la Corte Constitucional ha reducido la temporalidad de la declaratoria de estado de excepción debido a las graves falencias argumentativas del Ejecutivo y las condiciones fácticas que la motivaron. Ver Dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021.

estado de excepción, conforme lo establece el artículo 166 de la CRE, siempre y cuando cuente con la fundamentación suficiente para que proceda.

64. En cuanto al criterio de espacialidad, la declaratoria de estado de excepción será constitucional siempre que se circunscriba a las provincias mencionadas en el párrafo 58 *supra*, de conformidad a los artículos 164 y 166 de la CRE y 120 numeral 3 de la LOGJCC.

6. Control formal de las medidas

6.1. Que se ordenen mediante decreto ejecutivo, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico

65. La medida adoptada con fundamento en la declaratoria de estado de excepción fue dispuesta mediante el Decreto 224 de 18 de octubre de 2021. En consecuencia, cumple este primer requisito formal.

6.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

66. La medida adoptada en la declaratoria en cuestión, tiene una temporalidad de 60 días y una extensión espacial en todo el territorio nacional. Textualmente, el ejecutivo dispone lo siguiente:

Art. 2.- Disponer la movilización de las Fuerzas Armadas, en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos para complementar las funciones de la Policía Nacional de: (i) control operativo en los ámbitos requeridos de seguridad ciudadana, protección interna, prevención del delito y orden público; así como la función de (ii) realizar operativos de control, registros y requisa en casos de porte de armas y sustancias sujetas a fiscalización.

Las Fuerzas Armadas, para la ejecución de lo ordenado en este Decreto Ejecutivo, en todo momento actuarán en coordinación con la Policía Nacional.

En el resto de provincias, la Comandancia General de la Policía Nacional coordinará acciones con las entidades públicas en territorio para reforzar vigilancia y prevención de delito. De considerarlo necesario, la Comandancia General de la Policía Nacional solicitará al Presidente de la República que extienda la movilización de Fuerzas Armadas a otras provincias, lo cual deberá ser dispuesto mediante decreto ejecutivo mientras dure este estado de excepción.

67. Esta Corte considera que la medida adoptada se enmarca en las competencias materiales del estado de excepción, toda vez que los números 6 y 8 del artículo 165 de la Constitución facultan al Presidente de la República a disponer (i) el empleo de

las Fuerzas Armadas y (ii) las movilizaciones que considere necesarias frente al estado de excepción.

- 68.** Por otra parte, esta Corte observa que la medida dispuesta se encuentra dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la CRE.
- 69.** De tal forma, se concluye que la medida ordenada se enmarca dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción en concordancia con los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de LOGJCC.

7. Control material de las medidas

- 70.** De acuerdo a sus facultades, la Corte debe verificar el cumplimiento de los requisitos sustantivos expresados en la LOGJCC.⁸⁹
- 71.** Conforme se expresó en el apartado 5.4 *supra*, esta Corte determinó que la declaratoria de estado de excepción es materialmente compatible con la CRE, siempre que se mantenga circunscrito a las provincias determinadas en el propio Decreto, de tal forma que el control que realizará este Organismo se centrará en lo que establece el artículo 2 del Decreto, a saber:

Art. 2.- Disponer la movilización de las Fuerzas Armadas, en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos para complementar las funciones de la Policía Nacional de: (i) control operativo en los ámbitos requeridos de seguridad ciudadana, protección interna, prevención del delito y orden público; así como la función de (ii) realizar operativos de control, registros y requisita en casos de porte de armas y sustancias sujetas a fiscalización.

Las Fuerzas Armadas, para la ejecución de lo ordenado en este Decreto Ejecutivo, en todo momento actuarán en coordinación con la Policía Nacional (...).

- 72.** Ahora bien, el Decreto dispone la movilización de las Fuerzas Armadas en varias provincias para complementar las funciones de la Policía Nacional.
- 73.** En relación a este punto, esta disposición está amparada en el numeral 8 del artículo 165 de la CRE, en concordancia con los artículos 158 y 159 del mismo cuerpo constitucional y el artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Ambas

⁸⁹ Bajo el artículo 123 de la LOGJCC, las medidas deben ser: 1. estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.

instituciones son las únicas que tienen la competencia constitucional y legal para garantizar la seguridad integral del Estado, la protección interna y el mantenimiento del orden público. Sin embargo de lo anterior, es importante puntualizar que, durante la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, sus funciones “(...) *debe[n] guiar[se] [en] estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo*”⁹⁰.

74. En este sentido, es pertinente analizar que el Decreto se emite con base en una grave conmoción interna que ha traído como efecto una afectación a los derechos de la población y que han generado una alarma social pues, “*de la información que se ha suministrado en el Decreto y de la información que se ha expuesto en este Dictamen, la Corte Constitucional observa que, tanto cuantitativa como cualitativamente, la situación criminal ha mostrado un grado de intensidad inusitado*” (párrafo 29 *supra*), y que “*la preocupación de la sociedad se ha centrado en dicho aumento y en formas de cuidado para resguardar su seguridad*” (párrafo 31 *supra*).
75. Por lo mismo, la alta demanda de seguridad ciudadana no se satisface con los mecanismos ordinarios toda vez que:

“la aparición abrupta de crímenes atroces, el incremento de actividades de delincuencia común y también organizada, narcotráfico, y la consecuente alarma ciudadana, demandan soluciones excepcionales e inmediatas, pues la delincuencia pasó de ser un problema de resolución del mediano plazo a una urgencia (...) estos hechos desbordan prácticas y protocolos habituales de los organismos con atribuciones respecto a garantizar la seguridad ciudadana, especialmente la Policía Nacional, pues su capacidad operativa se revela insuficiente ante los hechos en comento. (párrafo 47 *supra*)

76. En este sentido, si bien no se limita el ejercicio de algún derecho, esta Corte evidencia que la medida de disponer la movilización de las Fuerzas Armadas en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos es idónea, ya que es adecuada para contrarrestar el desbordamiento desmesurado de la delincuencia; necesaria, pues no se observan otros mecanismos menos invasivos, tomando en cuenta que se ha desbordado la delincuencia y esto ha sobrepasado los esfuerzos de la Policía Nacional; y, proporcional para enfrentar los hechos que fundamentan la declaratoria de estado de excepción.
77. En la misma línea, se verifica que la medida empleada mantiene una relación de causalidad directa con los hechos que motivan el presente Estado de Excepción, en

⁹⁰ Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. sentencia de 4 de julio de 2007 (*Fondo, Reparaciones y Costas*). N°. 166. Al respecto, se verifica que el artículo 2 del Decreto dispone la movilización de las Fuerzas Armadas y su participación, de forma complementaria con la Policía Nacional, y debe ser de manera coordinada con las acciones llevadas a cabo por parte de ésta última.

tanto busca aminorar la alarma social a través de un incremento del control a la actividad delictiva por medio del despliegue temporal de las Fuerzas Armadas en apoyo a las labores de la Policía Nacional en las provincias con mayor índice delictivo.

- 78.** Ahora bien, la Corte ha enfatizado en la necesidad de limitar la intervención de la fuerza pública y ha concluido que esta será considerada proporcional siempre que se respete irrestrictamente los objetivos constitucionalmente establecidos; se garantice el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables; se proteja los derechos de la ciudadanía; se respete las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza; y se respete los límites temporales, territoriales y materiales establecidos en el Decreto y dictámenes de la Corte.⁹¹
- 79.** Debe recordarse que, como regla general, las Fuerzas Armadas tienen a su cargo el servicio de seguridad externa y conflicto armado. Su preparación y actividad se enfoca en la defensa, por lo que la protección y control de civiles no forman parte general de su entrenamiento.⁹² Por consiguiente, su actuación –respecto del orden público interno y la seguridad ciudadana– debe ser: (i) extraordinaria, (ii) subordinada y complementaria, (iii) regulada, (iv) fiscalizada y (v) se deben garantizar mecanismos de rendición de cuentas y denuncias respecto al abuso de cualquiera de sus facultades o en el caso de violación a derechos humanos.⁹³
- 80.** Esta Corte considera importante recordar que en la sentencia N° 33-20-IN/21, se determinó que el *uso progresivo de la fuerza* por parte de Fuerzas Armadas debe observar estándares internacionales de protección y ser “*planeado y limitado proporcionalmente*” por las autoridades civiles.⁹⁴ Así, se estableció que los medios y métodos empleados deben modularse acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Los agentes del orden, deben: “*aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda.*”.

⁹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-21-EE/21, párrs. 77 y 78; Dictamen No. 2-21-EE/21, párr. 83.

⁹² Corte IDH, Caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, sentencia de 4 de julio de 2007 (*Fondo, Reparaciones y Costas*), párr. 51.

⁹³ Corte IDH, Caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (*Fondo, Reparaciones y Costas*), párrs. 182 y 183; Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados, 5 de mayo de 2021, párr. 97.

⁹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 33-20-IN/21 de 5 de mayo de 2021., párr. 116; Corte IDH, Caso *Zambrano Vélez vs. Ecuador*, párr. 83. Corte IDH. Caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 67.

- 81.** Bajo estas directrices, las fuerzas estatales deben medir su actuación bajo un principio de *humanidad*⁹⁵ que prevea una reacción coercitiva si es estrictamente necesaria; tomando en consideración: **(i)** la intensidad y peligrosidad de la amenaza; **(ii)** la forma de proceder del individuo; **(iii)** las condiciones del entorno; y, **(iv)** los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica.
- 82.** En el caso específico, este Organismo estima que si los esfuerzos de la Policía Nacional resultan insuficientes para enfrentar el desbordamiento delictivo, la movilización de las Fuerzas Armadas será idónea, necesaria y proporcional siempre y cuando se limite a lo expresado en el Decreto; es decir, que su intervención deberá limitarse a actividades complementarias y en estricto respeto al propósito del estado de excepción y a los derechos humanos de toda la población. Esta Corte entiende que no existen otros medios urgentes y aplicables para contrarrestar la crisis generada por el desbordamiento delictivo, pero aquello no implica que la fuerza pública desconozca o viole derechos y garantías constitucionales.
- 83.** La actividad de las Fuerzas Armadas deberá centrarse en colaborar y complementar las actividades de la Policía Nacional, y deberá reforzar las actividades de su competencia, como son: la actividad y control de *zonas de seguridad de fronteras, áreas reservadas de seguridad*⁹⁶, protección de sectores estratégicos⁹⁷; y las funciones de control de armas, municiones y explosivos.⁹⁸ Por lo mismo, esta Corte recuerda a los Ministerios de Gobierno y Defensa la labor de inmediata coordinación que deben cumplir conforme a lo expresado en este Dictamen.
- 84.** Por lo indicado, esta Corte dictamina la constitucionalidad material de la medida de movilización de Fuerzas Armadas condicionada a los límites fijados en esta sección.

8. Consideraciones Adicionales

- 85.** Sobre la base de las argumentaciones vertidas a lo largo del presente Dictamen esta Corte considera necesario pronunciarse sobre ciertos puntos particulares del Decreto en análisis y del contexto bajo el cual fue emitido.

⁹⁵ *Ibíd.*, párr. 117 (iv).

⁹⁶ Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial Suplemento N°. 35, 29 de septiembre de 2009, artículo 38: “*De las zonas de seguridad: Por zona de seguridad se entiende el espacio territorial ecuatoriano cuya importancia estratégica, características y elementos que la conforman, requieren de una regulación especial con la finalidad de garantizar la protección de esta zona ante eventuales graves afectaciones o amenazas a la seguridad objeto de esta ley.*”

⁹⁷ Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial Suplemento N°. 35, 29 de septiembre de 2009, artículo 43: “*El Ministro de Defensa Nacional ante circunstancias de inseguridad críticas que pongan en peligro o grave riesgo la gestión de las empresas públicas y privadas, responsables de la gestión de los sectores estratégicos dispondrá a las Fuerzas Armadas, como medida de prevención, la protección de las instalaciones e infraestructura necesaria para garantizar el normal funcionamiento.*”

⁹⁸ Ley Orgánica de Defensa Nacional. Registro Oficial No. 4 de 19 de enero de 2007, artículo 16 literal n).

- 86.** Debido a que el Decreto no establece limitación ni suspensión alguna al ejercicio de los derechos constitucionales, esta Corte resalta que los ciudadanos que vivan dentro de las provincias afectadas por el estado de excepción podrán desarrollar sus actividades cotidianas con total normalidad y sus derechos no podrán verse afectados en relación a la medida establecida en el mentado Decreto.
- 87.** Respecto a los artículos 3 y 4 del Decreto, esta Corte valora positivamente la disposición de que los operativos y tareas a cargo de las Fuerzas Armadas se den en coordinación y de forma complementaria con la Policía Nacional, como una respuesta excepcional durante la vigencia del estado de excepción. Esta Corte debe ser reiterativa en que el uso progresivo de la fuerza es una respuesta excepcional, y de *última ratio*, ante la inexistencia de otros medios para tutelar la vida e integridad de los miembros de la fuerza pública y de la ciudadanía en general, para lo cual, los agentes de la Policía Nacional y, complementariamente, los de las Fuerzas Armadas, pueden activar mecanismos graduales del uso de la fuerza con el único fin de enfrentar conductas delictivas, teniendo como límite a los elementos señalados en los párrafos 81 al 83 *supra*.⁹⁹ Se conmina a la Defensoría del Pueblo, para que, en el marco de sus competencias dé seguimiento a la implementación de la medida dispuesta en el estado de excepción, en conformidad con el presente Dictamen.
- 88.** Por otra parte, la Corte considera necesario enfatizar que la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna relacionada al desbordamiento de la actividad delictiva en el país no puede extender su alcance hacia asuntos que resulten ajenos a la seguridad nacional y al combate contra la delincuencia. Pues, se debe recordar que el estado de excepción constituye una medida en el contexto de contingencias emergentes y específicas que desbordan la normalidad y que superan aquellas alternativas y procedimientos de naturaleza jurídica ordinaria.¹⁰⁰
- 89.** Consecuencia de lo anterior, las facultades conferidas al Presidente de la República en el marco de la declaratoria del presente estado de excepción, deben entenderse aplicables únicamente respecto del objeto de la misma, y de ninguna manera podrán extenderse a otros ámbitos o materias, en cumplimiento del principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la CRE, sustento del 164. Bajo la jurisprudencia de esta Corte, se encuentra proscrito cualquier ejercicio abusivo del estado de excepción.¹⁰¹

⁹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N° 3-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 120.

¹⁰⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N° 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párr. 7; Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N° 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 35: “*Lo anterior guarda concordancia con las facultades extraordinarias que se asumen en un estado de excepción, pues éstas están destinadas a enfrentar contingencias excepcionales o emergentes, y no para resolver cuestiones estructurales que se deben encarar aplicando el sistema institucional y jurídico ordinario. Por ende, considerar que frente a un evento de esta naturaleza, el Presidente o Presidenta de la República puede asumir facultades extraordinarias, rebasaría la esencia de un estado de excepción.*”; Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N° 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párrs. 7 y 8.

¹⁰¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N° 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 23; Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N° 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 120.

- 90.** En relación con lo anterior, para esta Corte resulta imperativo aclarar que la causal de grave conmoción interna, respecto de la cual se ha efectuado el control de constitucionalidad, se configura exclusivamente respecto de lo prescrito en los artículos 164, 165 y 166 de la CRE y no podrá ser utilizada con otros fines ajenos a la causa que motivó el actual estado de excepción.
- 91.** Por otro lado, esta Corte considera que el desbordamiento de criminalidad por el que atraviesa el Ecuador es consecuencia de múltiples problemas sociales y económicos que enfrenta el país, entre ellos los altos niveles de pobreza, la ausencia de fuentes de trabajo formales, la presencia del crimen organizado, micro y narcotráfico, bajo nivel educacional,¹⁰² el hacinamiento en los centros de rehabilitación social, la ausencia de políticas de rehabilitación social en el sistema carcelario¹⁰³, entre otros factores, los cuales demandan políticas integrales de seguridad ciudadana y de profundo contenido social.
- 92.** Un claro ejemplo de aquello, es la violencia extendida a los centros de privación de libertad¹⁰⁴ que han traído mucha preocupación a la justicia constitucional pues, forma parte de fallas estructurales en las obligaciones del Estado. Sobre el particular, un especialista sostiene lo siguiente:

Veamos la matriz del problema; hay un déficit de Estado. No es responsabilidad del gobierno actual. Es un proceso de degradación de varios aspectos relacionados con la política penitenciaria, en términos del ejercicio de la acción punitiva del Estado y la política de seguridad ciudadana. El fenómeno confluye con la política de seguridad y defensa. El sistema penitenciario tiene que buscar un cambio en su modelo de gestión. Debemos pasar a otro tipo de penas, de carácter retributivo. Si un sistema penitenciario no rehabilita, ha fracasado. Si un sistema penitenciario no logra mantener el control en espacios cerrados, controlados por el Estado, ha fracasado. Esto implica todo un proceso (...) Hay que trabajar en un sistema menos punitivo, el 90 por ciento de detenidos son personas de estratos económicos bajos, porque hay causas económicas subyacentes¹⁰⁵.

- 93.** No entender las causas del auge delictivo es tener una visión reduccionista que evade confrontar los factores criminológicos, que de no ser tratados volverían reiterativos los estados de excepción, lo cual no es posible constitucionalmente en un régimen democrático.

¹⁰² José María Rico. “Crimen y Justicia en América Latina”. Siglo XX, México: 2007. Pág. 14

¹⁰³ Cabe resaltar que la crisis carcelaria que enfrenta el país fue materia del Dictamen 5-21-EE/21, en donde la Corte Constitucional resolvió “Insistir en que la Presidencia de la República y demás autoridades concernidas diseñen e implementen, de manera coordinada, soluciones a los problemas estructurales del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, más allá de las medidas extraordinarias propias de un estado de excepción”.

¹⁰⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-21-EE, 6 de octubre de 2021, párr. 30 y ss.

¹⁰⁵ Luis Altamirano Junqueira. “El país tiene que cambiar de chip”. Revista Vistazo, Edición N° 1301/octubre 21-2021.

- 94.** En este contexto, según datos establecidos por el INEC en el año 2021, el Ecuador evidenció un incremento considerable de los índices de pobreza y pobreza extrema¹⁰⁶ lo cual se agudizó por la falta de empleo y por el aumento del subempleo, como consecuencia de la pandemia del COVID-19, que no permiten satisfacer necesidades básicas de un amplio sector de la población¹⁰⁷.
- 95.** Bajo los argumentos expuestos, se recalca que la delincuencia surge como consecuencia de diversos factores criminógenos que deben ser solucionados dentro del sistema jurídico ordinario con políticas de mediano y largo plazo; caso contrario, la delincuencia mantendría de forma permanente a muchos Estados en condición de excepción.
- 96.** Por lo tanto, este Organismo hace hincapié en la necesidad de aprobar la declaratoria de estado de excepción por las razones expuestas en el desarrollo del presente dictamen; no obstante, de incrementarse los índices delictivos de manera posterior a la vigencia de la declaratoria, tal hecho no podrá ser entendido como una cuestión excepcional, sino que, reiteramos que deberá tratarse como un factor estructural que tendrá que resolverse a través de los mecanismos ordinarios que los distintos poderes del Estado tienen entre sus atribuciones.
- 97.** En consecuencia, el aumento de la actividad delictiva requiere la adopción de todas las medidas ordinarias que estén a disposición de las autoridades del Estado y no puede limitarse únicamente al régimen excepcional que caracteriza a un estado de excepción.

9. Dictamen

98. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

98.1. Condicionar la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N°. 224 de 18 de octubre de 2021 sobre la declaratoria de estado de excepción por “*grave conmoción interna (...) [por el] aumento en actividad delictiva*”, a lo siguiente:

¹⁰⁶ INEC. “Boletín Técnico No. 09-2021-ENEMDU: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)” junio 2021. Pobreza y Desigualdad, pág. 4. Según los datos determinados por el INEC, la situación de pobreza a nivel nacional en el mes de junio de 2021 se ubicó en 32,2% y los niveles de pobreza extrema se colocaron en 14,7%. Así, los índices de pobreza extrema han tenido un aumento significativo a nivel nacional de tal forma que existe una variación de 9,5% en junio de 2019 a 14,7% en junio de 2021.

¹⁰⁷Revista Gestión. “La informalidad y el empleo no adecuado prevalecen en el país”, 24 de junio de 2021. Obtenido de: <https://www.revistagestion.ec/economia-y-finanzas-analisis/la-informalidad-y-el-empleo-no-adecuado-prevalecen-en-el-pais>.

- (i) El ámbito espacial del referido Decreto y, por tanto, la medida de movilización de las Fuerzas Armadas, se limitará a las circunscripciones territoriales de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos.
- (ii) El ámbito temporal del referido Decreto y, por tanto, la medida de movilización de las Fuerzas Armadas, se limitará a 30 días contados desde su expedición. Una eventual prórroga deberá contar con la fundamentación suficiente para que proceda.
- (iii) La medida de movilización de las Fuerzas Armadas se restringirá a operativos en los que ellas cumplan exclusivamente funciones complementarias a las de la Policía Nacional, siempre que se encuentre suficientemente justificada su intervención y esta respete el principio de proporcionalidad. Se reitera que durante la vigencia del estado de excepción éste se limitará a los fines establecidos en el correspondiente decreto, respetando el derecho ciudadano a la protesta social.
- (iv) La calificación de “grave conmoción social” efectuada por esta Corte en el presente Dictamen tiene como efecto exclusivo el de declarar la constitucionalidad condicionada del Decreto examinado; en consecuencia, dicha calificación y, en general, la declaratoria de estado de excepción no podrán invocarse más que para tales efectos.

98.2. Disponer que el Presidente de la República, una vez que concluya el período de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la CRE. Así, se informará a la Corte sobre lo siguiente: (i) las medidas concretas adoptadas para superar la crisis por el desbordamiento de actos delictivos; y, (ii) las medidas que se adoptarán a corto, mediano y largo plazo a efecto de fortalecer el sistema de seguridad interna.

98.3. Recordar que el objetivo final del estado de excepción es garantizar el orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por lo que, la actividad de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) se debe enmarcar en los estándares de uso progresivo de la fuerza y en el respeto a los derechos humanos de toda la población.

98.4. Recordar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone “*las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción*”.

98.5. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realice el seguimiento a las acciones que

corresponden al estado de excepción contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 224, e informe al respecto a la Corte Constitucional, al finalizar el mismo. Si la Defensoría del Pueblo verifica que se han producido violaciones a derechos constitucionales, deberá activar los mecanismos y acciones necesarias previstas en el ordenamiento jurídico.

99. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES



Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.11.04
11:06:59 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 03 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEIDAD
GARCIA
BERNI



Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEIDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Dictamen No. 6-21-EE**VOTO SALVADO****Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría**

1. La Corte Constitucional, en sesión del Pleno de 03 de noviembre de 2021, aprobó el dictamen No. 6-21-EE/21. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente disintimos del dictamen de mayoría y argumentamos nuestro voto salvado en los siguientes términos.
2. Concordamos con las consideraciones previas del dictamen respecto a los estándares constitucionales sobre el estado de excepción que han sido desarrollados por la Corte Constitucional y que deben ser estrictamente observados por el presidente de la República, y cuya inobservancia acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto ejecutivo¹. Asimismo, coincidimos en que la actual actividad delictiva desarrollada en el país constituye una cuestión de la mayor gravedad que debe ser atendida prioritariamente por el aparato estatal a fin de garantizar la seguridad interna y los derechos de las personas.
3. No obstante, en virtud de que el estado de excepción constituye uno de los asuntos constitucionales más delicados que pueden surgir en una democracia constitucional por la notoria concentración de atribuciones, competencias y decisiones en el presidente de la República, consideramos que su declaratoria requiere un particular y exigente nivel de motivación que justifique su sujeción irrestricta a los parámetros y requisitos constitucionales y legales².
4. De otro modo, el estado de excepción podría ser utilizado para diluir las distintas salvaguardas institucionales de nuestro sistema democrático, suspender o limitar los derechos constitucionales desproporcionada o arbitrariamente en su ejecución, y

¹ Entre los principales estándares de cumplimiento obligatorio recogidos en el dictamen de mayoría, se encuentran: el estado de excepción tiene un carácter estrictamente extraordinario y la carga probatoria de justificar y motivar la declaratoria, la causal invocada, así como de demostrar que el régimen ordinario se ha visto superado, corresponde al Ejecutivo; los hechos en que se fundamenta el estado de excepción se refieren a situaciones reales a inéditas y no escenarios probables o futuros. No se puede declarar un estado de excepción preventivo; la declaratoria debe respetar los límites temporales y espaciales y le corresponde al presidente de la República justificar la necesidad y proporcionalidad del tiempo y territorio decretados, entre otros.

² Sobre cómo los estados de excepción conllevan un desmedro a la institucionalidad democrática, véase: Corte Constitucional del Ecuador. Voto salvado del dictamen No. 3-20-EE/20 de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría.

adoptar decisiones sobre asuntos trascendentales para el estado constitucional sin deliberación. De ahí que corresponde a la Corte Constitucional efectuar un escrutinio estricto de la declaratoria a fin de verificar que el decreto ejecutivo de estado de excepción No. 224 (“el Decreto”) se encuentre fundamentado y exponga razones suficientes que justifiquen la adopción de un régimen de excepcionalidad.

5. De esta manera, no corresponde a la Corte Constitucional determinar en qué circunstancias es conveniente hacer uso de la facultad para declarar un estado de excepción, ni definir la política pública más beneficiosa para el país en una determinada situación o contexto, sino únicamente verificar si el decreto cumple los requisitos formales y materiales reconocidos en la propia Constitución y en la LOGJCC, a fin de garantizar el orden constitucional.
6. El dictamen de mayoría resuelve condicionar la constitucionalidad del decreto a varios parámetros establecidos en el texto y decisorio del dictamen. No obstante, disintimos del dictamen de mayoría No. 6-21-EE/21 pues, a nuestro criterio, el Decreto incumple los requisitos de la Constitución pues no justifica (i) de qué manera el histórico de homicidios ocurridos en el país configura una grave conmoción interna; (ii) cómo el régimen constitucional ordinario, diseñado para enfrentar la actividad delictiva, es insuficiente para combatir el “*aumento en actividad delictiva*”; (iii) por qué el régimen de excepción se extiende a todo el territorio nacional y al máximo de tiempo permitido por la Constitución; y, (iv) la proporcionalidad de la movilización de las fuerzas para combatir la actividad delictiva.

i. *Las insuficiencias del Decreto para justificar la grave conmoción interna*

7. El Decreto pretende fundamentar la existencia de una grave conmoción interna sobre la base de cifras de los años 2016-2021 que demostrarían una tendencia incremental “*en la tasa de homicidios intencionales*”, lo cual a su criterio constituye una “*retaliación hacia las acciones que ha emprendido el Estado para reestablecer el orden público en territorios que habían quedado desprovistos de vigilancia y control adecuados*”.
8. Conforme a la jurisprudencia de este Organismo, la causal de grave conmoción interna implica una “*real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social*”³.
9. El Decreto en ningún momento determina de qué manera la situación actual constituye un escenario de anormalidad sustancialmente distinto al aumento progresivo de la actividad delictiva que ha venido experimentando el país en los

³ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

últimos años, así como tampoco establece si el Ejecutivo estimó como grave la conmoción por sus repercusiones en el ejercicio de derechos, la estabilidad institucional o la seguridad interna del Estado. El Decreto pretende que las cifras hablen por sí solas.

10. No obstante, por sus graves consecuencias para la institucionalidad democrática, la separación de poderes y los derechos reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales, la declaratoria de estado de excepción requiere que el presidente de la República exteriorice y justifique las razones por las que considera que los acontecimientos en los que se fundamenta la declaratoria presentan las condiciones necesarias y excepcionales para que se configure una grave conmoción interna que requiere ser afrontada mediante el régimen de excepcionalidad. Esto no se observa en el Decreto, pues el aumento progresivo de la criminalidad no justifica por sí solo la declaratoria de un estado de excepción. Si así fuera, el Ecuador habría estado en un régimen de excepción por varias ocasiones.
11. Por otra parte, el Decreto únicamente se refiere a la tasa de homicidios intencionales y de otros delitos para denotar un aumento en la actividad delictiva. Las cifras no reflejan un análisis serio sobre la criminalidad en contexto histórico ni social (incremento de criminalidad en función del aumento de la población, situación socioeconómica agravada por la pandemia, la interrelación entre distintas variables que explican la criminalidad, entre otras). Son tales las deficiencias del decreto que el dictamen de mayoría tuvo que recurrir a información adicional a la descrita en este para solventar las falencias del ejecutivo en motivar la declaratoria del estado de excepción. Si bien esta Corte ha establecido que las fuentes externas al decreto ejecutivo, como los medios de comunicación, pueden ser un insumo a fin de evaluar situaciones relevantes para tomar decisiones, no pueden ser una razón suficiente para demostrar la alarma social y justificar una declaratoria de excepción relacionada con la seguridad ciudadana
12. En consecuencia, a nuestro criterio, el presidente de la República no ha justificado la configuración de la causal de grave conmoción interna invocada en el Decreto, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 164 de la Constitución y 121 numeral 2 de la LOGJCC.

ii. Las insuficiencias del Decreto para justificar el desbordamiento del marco constitucional ordinario

13. El estado de excepción constituye un mecanismo excepcional para superar las crisis más profundas que surjan en la vida de una democracia constitucional. En tal sentido, la Constitución ha establecido cauces ordinarios con salvaguardas institucionales a fin de que los diferentes asuntos y problemáticas de relevancia pública sean discutidos y resueltos por los distintos poderes públicos. No obstante, en situaciones de suma excepcionalidad, los cauces ordinarios pueden resultar insuficientes para afrontar acontecimientos que desafían la supervivencia del

Estado y su población, y ante esta situación se habilita la posibilidad de activar el estado de excepción para hacer frente a la crisis.

14. Cuando la Constitución exige textualmente en su artículo 164 que todo estado de excepción debe respetar el principio de necesidad, lo que exige es no existan alternativas para superar los hechos constitutivos de la declaratoria a través del régimen constitucional ordinario conforme a los artículos 164 de la Constitución y 121 de la LOGJCC. Si no se observa el principio de necesidad, el estado de excepción puede ser utilizado para minar las más importantes garantías de todas las personas, sistema de pesos y contrapesos, y desfigurar nuestro sistema democrático.
15. En el presente caso, el Decreto únicamente justifica la necesidad del estado de excepción en el aumento de la actividad delictiva. Sin embargo, la declaratoria no establece si la capacidad ordinaria de respuesta del Estado y sus procedimientos de control de seguridad interna han resultado absolutamente superados. Como se mencionó previamente, la declaratoria únicamente menciona cifras que poco o nada contribuyen a este Organismo para la verificación de si la auto-atribución de poderes de emergencia por parte del presidente de la República resulta indispensable para superar la crisis.
16. A nuestro criterio, es de particular gravedad esta insuficiencia del Decreto si se toma en consideración que la delincuencia, en la dominante generalidad de los casos, puede y debe ser combatida a través de los canales ordinarios establecidos por la Constitución para garantizar la seguridad al interior del Estado ecuatoriano. Además, el incremento progresivo de la actividad delictiva precisamente denota que este es el reflejo de una problemática estructural que tiene su origen en diversos factores y que ha sido indebidamente atendida por el Estado, cuestión que seguramente no se solucionará a través de un régimen de excepción.
17. Es importante enfatizar que no desconocemos que en la actualidad la necesidad de realizar esfuerzos para combatir y disminuir la actividad delictiva constituye una cuestión prioritaria y de suma importancia para el país. Sin embargo, precisamente porque no configura una situación intempestiva, sino de una problemática estructural agravada con el transcurrir de los años, la situación exige que el aparato estatal diseñe estrategias estructurales a corto, mediano y largo plazo que sean reales y efectivas para disminuir los índices de violencia y la actividad delictiva, sin que la capacidad de respuesta del Estado resulte absolutamente desbordada.
18. De ahí que los asuntos estructurales requieren ser atendidos por medidas estructurales. En esa línea, la multidimensionalidad del problema de la seguridad y actividad delictiva en el país requiere que los poderes públicos lo aborden, por ejemplo, a través de medidas coordinadas del régimen ordinario que mejoren el acceso a la educación, desincentiven el abandono escolar, desarrollen adecuadamente el sistema de salud pública para tratamiento de las adicciones, fomenten tasas de empleo, generen planes y programas para combatir la pobreza,

eliminen el hacinamiento carcelario, profesionalicen las fuerzas policiales, entre otras.

19. Por el contrario, las medidas adoptadas en el marco del presente estado de excepción, como la militarización de las calles, son superficiales y no son conducentes a combatir realmente el problema estructural, sino que promueven la sensación de inseguridad en la sociedad sin posibilidades reales de resolver en 30 días la tendencia incremental de la actividad delictiva durante los últimos años.
20. Toda vez que el Decreto ni siquiera hace un intento por argumentar por qué el régimen jurídico ordinario se encuentra desbordado, este incumple con lo dispuesto en el artículo 121 numeral 2 de la LOGJCC.

iii. La falta de justificación del territorio y tiempo en el decreto

21. El decreto establece que el estado de excepción regirá “*en todo el territorio nacional por el plazo de 60 días*” (artículo 1).
22. Sobre los límites temporales y espaciales del estado de excepción, coincidimos con el dictamen de mayoría cuando, conforme a la jurisprudencia de este Organismo, determina que le corresponde al Ejecutivo proveer a la Corte Constitucional de información técnica que justifique la necesidad de decretar un estado de excepción en todo el territorio nacional o en una parte de este, y por un tiempo determinado⁴.
23. Conforme lo hemos manifestado en votos salvados anteriores, la Corte Constitucional no puede limitarse a verificar si la declaratoria del estado de excepción se ha realizado sin exceder los límites espaciales o temporales dispuestos en los artículos 164 y 165 de la Constitución, sino que tiene la obligación de determinar si el presidente de la República ha justificado o no la necesidad y proporcionalidad del tiempo y espacio decretados⁵. Es igual de abusivo declarar un estado de excepción por fuera de los límites temporales y espaciales, que hacerlo dentro de los límites pero sin justificar su necesidad y proporcionalidad a los hechos y causal invocada.
24. A diferencia de lo dispuesto por esta Corte, el Decreto se limita a exponer el incremento de la tasa de homicidios durante los últimos seis años en el país, sin motivar, conforme expusimos en párrafos anteriores, cómo este incremento de la actividad delictiva ha desbordado el régimen jurídico ordinario y se ha extendido a

⁴ En el dictamen 4-20-EE/20 esta Corte Constitucional señaló que, “Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional”.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Voto salvado en el dictamen No. 4-21-EE/21 de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría, párr. 20.

todo el territorio nacional, al punto que exigiría un régimen de excepción en todo el territorio nacional y por el máximo de tiempo permitido por la Constitución.

25. Si bien los artículos 164 y 166 de la Constitución reconocen que la o el presidente de la República podrá declarar estado de excepción en todo el territorio nacional y por un plazo máximo de 60 días, esto no quiere decir que se deba necesariamente recurrir a los límites máximos permitidos. De hecho, esto exige una mayor carga argumentativa del Ejecutivo considerando que la concentración del poder en este último en un régimen de excepción puede llevar a la toma de decisiones discrecionales, arbitrarias e incluso derivar en violaciones a los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos⁶.
26. En varios dictámenes, esta Corte ha advertido al presidente de la República que los estados de excepción deben limitarse al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación extraordinaria y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria⁷. A pesar de las constantes advertencias, el presidente de la República continúa declarando estados de excepción por el tiempo máximo permitido y en todo el territorio nacional sin justificación alguna de las razones por las que esa temporalidad y territorialidad son proporcionales y necesarias para afrontar la situación extraordinaria, no siendo el Decreto la excepción.
27. Por otra parte, la Corte Constitucional ha reconocido que debe existir una concordancia entre la temporalidad y territorialidad de la declaratoria con la temporalidad y territorialidad de las medidas dispuestas con fundamento en el estado de excepción⁸. En el presente caso, también coincidimos con el dictamen de mayoría cuando reconoce que el Decreto tampoco justifica la real ocurrencia de los hechos y que la grave conmoción interna se focaliza en las provincias en las cuales se dispone la medida extraordinaria de movilización de las Fuerzas Armadas.
28. La focalización geográfica es razonable siempre que se identifique de forma clara la delimitación geográfica en la que rige el estado de excepción y se exponga información suficiente y objetiva que explique la real ocurrencia de los hechos y la causal invocada, sobre la base de las cuales se declara el régimen de excepción, en las jurisdicciones específicas.⁹
29. Si bien el Decreto establece que la movilización de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) se focaliza en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí. Los Ríos,

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Voto salvado del dictamen No. 3-20-EE/20 de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría, párr. 4.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 40; dictamen No. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 28.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párrs. 56 y 57.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 89.

Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos (artículo 2), no acompaña información alguna que justifique que el aumento de la actividad ha alcanzado tal nivel en dichas provincias al punto que resulta necesario y proporcional disponer la movilización de las FF.AA.

30. En consecuencia, observamos que a pesar de los distintos dictámenes y parámetros emitidos por este Corte Constitucional a ser estrictamente observados en las declaratorias de estados de excepción, y a pesar de los llamados de atención al presidente de la República por incumplir con su deber de motivar el espacio y tiempo decretados conforme manda la Constitución, el Decreto incurre nuevamente en esta omisión.
31. Por lo expuesto, a nuestro criterio, la fundamentación contenida en la declaratoria de estado de excepción incumple con los principios de territorialidad y temporalidad establecidos en la Constitución, e incumple con lo dispuesto en el artículo 121 numeral 4 de la LOGJCC.

iv. La falta de motivación para disponer la movilización de las Fuerzas Armadas

32. El Decreto dispone la movilización de las Fuerzas Armadas en determinadas provincias *“para complementar las funciones de la Policía Nacional de: (i) control operativo en los ámbitos requeridos de seguridad ciudadana, protección interna, prevención del delito y orden público, así como la función de (ii) realizar operativos de control, registros y requisas en casos de porte de armas y sustancias sujetas a fiscalización”*.
33. Coincidimos con el dictamen de mayoría en la necesidad de limitar la intervención de la Fuerza Pública en el marco de la declaratoria de estados de excepción y que su actuación solo será proporcional siempre que se respete los objetivos constitucionalmente establecidos, los derechos de las personas, así como los límites espaciales y temporales del estado de excepción, y en particular, los principios del uso progresivo de la fuerza.¹⁰
34. Asimismo, consideramos necesario enfatizar lo dispuesto por esta Corte en la sentencia No. 33-20-IN/21, en la cual se determinó que, conforme el artículo 165 de la Constitución, el rol principal de las FF.AA. se encuentra ligado a la protección de la soberanía, la integridad territorial y, en circunstancias excepcionales, al control del orden interno de forma complementaria; mientras que la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional¹¹. En este sentido, el Estado **debe limitar al máximo el uso de las FF.AA.** para coadyuvar a la Policía Nacional en el control del orden interno, el cual solo procede de forma temporal, extraordinaria, regulada,

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párrs. 77 y 78; dictamen No. 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 83.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 95.

fiscalizada y subordinada y complementaria, justamente por sus fines institucionales, por las normas que rigen su funcionamiento y por la particularidad del entrenamiento de las FF.AA.¹²

- 35.** En el caso que nos ocupa, a pesar de que la Constitución exige en su artículo 164 que los decretos de estados de excepción observen “los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad” el Decreto no expone razón o justificación alguna sobre la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de disponer la movilización de las FF.AA. para actuar de forma complementaria a las funciones de la Policía Nacional; ni cómo esta medida sería necesaria para contrarrestar la situación que supuestamente ha desbordado el régimen ordinario, así como en el espacio y tiempo decretado. En nuestra opinión, no existe información alguna en el decreto que permita evaluar la adopción de una medida tan extraordinaria como es la movilización de las FF.AA. para coadyuvar a la Policía Nacional en el control del orden interno.
- 36.** Además, se debe considerar que Ecuador ya fue sancionado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por las violaciones de derechos humanos producto del abuso de las FF.AA. para controlar el orden interno en estados de excepción, y que, en su momento, se lo expidió por razones de seguridad ciudadana¹³; de igual modo, ha sido observado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su momento¹⁴. De ahí que, a nuestro criterio, la disposición de una medida en este sentido no solo requiere de un extremo cuidado por parte del Estado sino además de una mayor carga de motivación y justificación en el decreto ejecutivo, así como de un mayor escrutinio por parte de la Corte Constitucional en el control material de dicha medida.

¹² Ibid., párr. 97.

¹³ Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 51.

¹⁴ En el comunicado de prensa de 14 de enero de 2020, emitido luego de la visita de la CIDH a Ecuador con el objeto de observar la situación de derechos humanos en el país tras las protestas sociales registradas entre 3 y el 13 de octubre de 2019, observó que: “... *Ahora bien, por lo irreversible de las consecuencias que podrían derivarse del uso de la fuerza, la CIDH la concibe como “un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal”. Dentro de ese marco caracterizado por la excepcionalidad, tanto la Comisión como la Corte IDH, han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad... la Comisión Interamericana concluye que la reacción violenta y el uso desproporcionado de la fuerza por parte de agentes policiales y militares en el contexto de los operativos de dispersión de las manifestaciones sería la causa principal del alto número de personas heridas. Como consecuencia de ello, la CIDH advierte que el Estado habría incumplido con sus obligaciones de respeto y garantía del derecho a la integridad personal, consagradas en la Convención Americana.”* En <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/008.asp>

- 37.** Por último, observamos que el Decreto no dispone de forma expresa la suspensión o limitación de derecho alguno. En la práctica, como se ha podido apreciar mediante medios de comunicación, las FF.AA. han realizado operativos que implican ciertas limitaciones a la libertad de movimiento, tales como registros en la vía pública. Ahora bien, esto de ninguna forma implica que el control que realiza la Corte Constitucional tenga que reducirse o flexibilizarse puesto que todo régimen de excepción conlleva un desmedro de la institucionalidad democrática y una restricción a derechos que posibilitan la participación social. Estamos de acuerdo con el dictamen de mayoría en que, ante la falta de una suspensión o limitación expresa de derechos, el ejercicio de estos no puede verse afectado por el estado de excepción y sus medidas extraordinarias, en particular, el ejercicio efectivo del derecho a la protesta pacífica.
- 38.** De lo señalado, consideramos que el Decreto ni siquiera intenta justificar por qué la medida extraordinaria de movilización de las FF.AA. para actuar de forma complementaria a la Policía Nacional en el control del orden interno, es idónea, proporcional y necesaria, y en consecuencia, la Corte Constitucional debió declarar el incumplimiento de los requisitos materiales dispuestos en el artículo 123 de la LOGJCC.
- 39.** A nuestro criterio, siendo coherentes con los dictámenes de la Corte Constitucional emitidos en el marco del control de constitucionalidad de las declaratorias de estados de excepción, se debió declarar la inconstitucionalidad del Decreto por falta de fundamentación e incumplimiento de los requisitos materiales establecidos en la Constitución y en la LOGJCC. La declaratoria de inconstitucionalidad no puede traducirse en desconocer la magnitud del problema y la situación actual de la inseguridad ciudadana que vive el país. Por el contrario, esta decisión garantiza el respeto de la Constitución por el propio presidente de la República, incluso en los momentos más delicados para el país.
- 40.** Además, no puede dejar de advertirse que, en el contexto de la expedición del estado de excepción, se anunciaron jornadas de protestas ciudadanas por diversas causas. Tampoco que, durante la ejecución de este Decreto, las FF.AA. se hicieron presentes en los distintos lugares de manifestaciones públicas. Los actos de protesta de modo alguno deben ser confundidos con problemas de inseguridad ciudadana o delincuencia común. En consecuencia, en el ámbito de aplicación el estado de excepción, no se debe utilizar las facultades excepcionales para intimidar, reprimir o gestionar la conflictividad social.
- 41.** Como lo hemos expresado en votos salvados anteriores, reiteramos que el estado de excepción es una institución que debe ser tomada en serio tanto por el presidente de la República como por la propia Corte Constitucional, y no puede ser utilizado

como una herramienta para enfrentar problemas que requieren medidas estructurales¹⁵, como es el incremento de la actividad delictiva en el país.

**KARLA
ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO**
Karla Andrade Quevedo
Jueza constitucional

Firmado
digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2021.11.04
14:02:49 -05'00'

**DANIELA
SALAZAR
MARIN**
Daniela Salazar Marín
Jueza constitucional

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.11.04 13:58:37
-05'00'

**RAMIRO FERNANDO
AVILA SANTAMARIA**

Firmado digitalmente por RAMIRO
FERNANDO AVILA SANTAMARIA
Fecha: 2021.11.04 13:34:22 -05'00'

Ramiro Avila Santamaría
Juez constitucional

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría, en la causa 6-21-EE, fue presentado en Secretaría General, el 03 de noviembre de 2021, mediante correo electrónico a las 16:35; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

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

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría en los dictámenes No. 1-21-EE/21, párr. 12; No. 3-20-EE/20, párrs. 16 y 42; y No. 6-21-EE/21, párr. 31.



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

CASO Nro. 6-21-EE

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto del dictamen y el voto salvado conjunto que antecede fue suscrito el día jueves cuatro de noviembre 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



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.