

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

2237-19-EP/23 En el Caso No. 2237-19-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 2237-19-EP	2
55-20-AN/23 En el Caso No. 55-20-AN Desestímese la acción por incumplimiento No. 55-20-AN.....	10
1362-19-EP/23 En el Caso No. 1362-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1362-19-EP	22
72-20-IS/23 En el Caso No. 72-20-IS Desestímese la acción de incumplimiento propuesta, dejando a salvo las acciones que la señora Eveleen Elizabeth Cuenca Nicolalde pudiere proponer para impugnar su desvinculación	32
1-18-IO/23 En el Caso No. 1-18-IO Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad por omisión No. 1-18-IO.....	41
6-22-CP/23 En el Caso No. 6-22-CP Emítase dictamen favorable de los considerandos	65



Sentencia 2237-19-EP/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 24 de mayo de 2023

CASO 2237-19-EP

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

SENTENCIA 2237-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza y rechaza la acción extraordinaria de protección presentada dentro de la causa 01571-2019-01047, ya que la decisión impugnada -la sentencia de 21 de junio de 2019- se dejó sin efecto a través de la sentencia de revisión 986-19-JP/21 y acumulados. En consecuencia, la decisión impugnada dejó de ser objeto de la acción extraordinaria de protección.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 8 de abril de 2019, el señor César Zea Abad, en calidad de coordinador general defensorial Zonal 6 de la Defensoría del Pueblo del Ecuador (“**parte actora**”), presentó una acción de protección a favor del señor Juan Carlos Delgado Valdivieso en contra de la gerente de la compañía “Auto Servicios Vidal Genvidal & Cía. Ltda.” y de la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Cuenca. La causa se signó con el No. 01571-2019-01047.¹
2. En sentencia de 24 de abril de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia de Cuenca, provincia de Azuay, negó la acción. La parte actora interpuso recurso de apelación.
3. El 21 de junio de 2019, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay rechazó el recurso de apelación.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

¹ El señor Juan Carlos Delgado Valdivieso alegó, en lo principal, que se afectaron sus derechos a la igualdad y no discriminación, a una vida libre de violencia y al trabajo, ya que sufrió hostigamiento en el entorno de trabajo y porque le habrían obligado a realizar actividades ajenas a su función, lo que comprometió su situación médica.

4. El 10 de julio de 2019, el señor Juan Carlos Delgado Valdivieso (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 21 de junio de 2019 (“**sentencia impugnada**”). La causa se signó con el No. 2237-19-EP y se sorteó al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
5. El 22 de julio de 2019, se remitió a la Corte Constitucional el expediente de la acción de protección 01571-2019-01047.²
6. Mediante auto de 26 de septiembre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.³
7. Posteriormente, el 18 de mayo de 2020, se seleccionó la causa 01571-2019-01047 para revisión. El proceso se signó con el No. 986-19-JP y se acumuló a las causas de selección 1434-20-JP, 1480-20-JP y 1932-19-JP (causa 986-19-JP/21 y acumulados). Mediante sorteo, la causa se asignó al juez constitucional Alí Lozada Prado.
8. El 21 de diciembre de 2021, se aprobó la sentencia 986-19-JP/21 y acumulados.
9. Conforme a la resolución por orden cronológico de las causas de la Corte Constitucional, el 28 de septiembre de 2022, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa 2237-19-EP y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.
10. El 19 de abril de 2023, la Sala de la Corte Provincial remitió su informe de descargo.⁴

2. Competencia

11. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

² El expediente de la causa se remitió mediante oficio 271-SEDPCPJA-19.

³ El Tribunal se encontraba conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

⁴ El escrito se encuentra signado por los jueces Juan Carlos López Quizphi y Julia Elena Vásquez Moreno. La jueza Katerina Aguirre no firmó el documento por encontrarse en uso de licencia por enfermedad.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

- 12.** El accionante refirió que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.
- 13.** Como antecedente del proceso, señaló que propuso la acción de protección 01571-2019-01047, ya que prestó sus servicios en la Empresa “Auto Servicios Vidal Genvidal &Cia. Ltda.” y, entre otras situaciones, “fue obligado por la Gerente de la empresa a realizar actividades laborales que empeoraban su condición de salud y discapacidad visual, sin que estas actividades encomendadas sean necesarias para la buena marcha, funcionamiento y giro del negocio”.
- 14.** Alegó que los jueces de la Corte Provincial no motivaron su decisión “respecto de si los actos cometidos por la Gerente de la Empresa y que han sido debidamente probados (...) vulneraron o nó (sic) la dignidad humana de JUAN CARLOS DELGADO”.
- 15.** Indicó que se lo dejó en indefensión, ya que no se analizaron los derechos conculcados que fueron expuestos en su demanda y tampoco se observó el presunto daño que padeció. Es por ello que, la sentencia impugnada “en nada responda (sic) a la pretensión (...) [del accionante], sino a una indemnización laboral, la que no ha sido motivo de la (...) Acción de Protección”.
- 16.** En virtud de lo anterior, requirió que esta Corte **(i)** declare la vulneración de derechos, **(ii)** ordene dejar sin efecto la decisión impugnada y **(iii)** disponga una reparación integral que incluya disculpas públicas y una reparación económica.

3.2. De la parte accionada

- 17.** Mediante escrito de 19 de abril de 2023, los jueces de la Sala de la Corte Provincial refirieron que “conforme el precedente contenido en la sentencia 001-16-PJO-CC, se hizo un análisis de la real ocurrencia de los hechos y luego de dicha actividad se concluyó que no existían derechos constitucionales violentados”.
- 18.** Explicaron que el accionante alegó que hubo una omisión por parte de la Dirección Nacional del Trabajo y Servicio Público de Cuenca que afectó su estabilidad reforzada en el ámbito laboral por su situación de discapacidad visual. Sin embargo, tras la revisión de las pruebas aportadas en el proceso, evidenciaron que los requerimientos del accionante sí fueron atendidos por la entidad.

19. Por otro lado, precisaron que el ordenamiento laboral regula los casos de discriminación y acoso laboral, por lo que, el accionante contaba con una vía legal para hacer valer sus pretensiones. Para fundamentar su argumento, citaron los artículos del Código de Trabajo que regulan y sancionan los casos de discriminación y acoso en el trabajo.
20. Negaron que se desconociera la estabilidad laboral reforzada del accionante e indicaron que su desvinculación se produjo porque se concedió el visto bueno solicitado por el empleador.
21. La Sala accionada anotó, además, que:
- [...] el accionante se negó a dar información de las tareas desarrolladas a los Asesores de Seguridad de la empresa (fs. 695); negándose también en fecha 27 de Abril del 2018, ante el Médico Ocupacional de la empresa Dr. Pablo Cabrera Maldonado a realizarse las valoraciones y exámenes recomendados por el Seguro General de Riesgos del Trabajo; tampoco acató aquellas otras recomendaciones del médico ocupacional consistentes se limite en virtud del síndrome de carpo bilateral la actividad de despacho de combustible y el uso de computadores por su patología visual, realizando el accionado por su cuenta actividades que no las podía hacer pese a las recomendaciones dadas dentro del campo de la salud.
22. Afirmaron que las alegaciones del accionante en su demanda no se verifican en la “verdad procesal”.
23. Finalmente, los jueces accionados señalaron que la Corte dejó sin efecto la sentencia impugnada mediante el fallo constitucional 986-19-JP/21 y acumulados, por lo que, “no es procedente la Acción Extraordinaria de Protección interpuesta”.

4. Cuestión previa

24. Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.
25. De conformidad con el parámetro jurisprudencial establecido en sentencia 154-12-EP/19,⁵ la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciarse sobre el

⁵ Este parámetro jurisprudencial se estableció como excepción al principio de preclusión, en aras de evitar la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección.

mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando el objeto impugnado no es susceptible de ser tratado mediante esta garantía jurisdiccional.⁶

26. En consecuencia, previo a analizar la presunta violación de derechos constitucionales del accionante, y tomando en cuenta la información proporcionada por los jueces de la Sala de la Corte Provincial corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿La sentencia impugnada, que fue dejada sin efecto, puede ser analizada a través de una acción extraordinaria de protección?

27. En el presente caso, se observa que la sentencia impugnada fue dejada sin efecto mediante el fallo 986-19-JP/21 y acumulados en el que la Corte conoció el mérito de la causa y ordenó la reparación de derechos. Así, la referida sentencia dispuso:

(i) Dejar sin efecto la sentencia emitida el 21 de junio de 2019 por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de la acción de protección N.º 01571-2019-01047; así como la resolución de 16 de diciembre de 2018, mediante la cual se concede el visto bueno solicitado por la compañía accionada.

(ii) Que el MDT coordine con la compañía accionada para ofrecer disculpas públicas a Juan Carlos Delgado por la vulneración de los derechos declarados en esta sentencia. Las disculpas públicas deberán realizarse a través de medios accesibles y adecuados en relación con la discapacidad visual de Juan Carlos Delgado, con el siguiente texto:

El MDT y la compañía Auto Servicios Vidal Gevidal y Cía. Ltda ofrecen disculpas públicas a Juan Carlos Delgado, ex trabajador de la compañía, debido a que la falta de adopción de medidas diferenciadas para favorecer el goce de su derecho al trabajo, adecuando las actividades, espacio y condiciones para su inclusión, constituyeron prácticas discriminatorias, por motivo de su discapacidad visual; lo cual, lo colocó en una situación de desventaja opuesta a la obligación de fomentar sus capacidades y el ejercicio de su derecho al trabajo en condiciones de dignidad. Asimismo, se vulneró su derecho a la estabilidad laboral reforzada y protección especial, desvinculándolo a través de un procedimiento de visto bueno en el que no se consideró el contexto de acoso laboral que constituyó un trato discriminatorio.

(iii) Que tanto el MDT, como la compañía accionada, difundan las disculpas públicas en un lugar visible de sus sitios web institucionales por el lapso de un año.

(iv) Reparar materialmente al accionante por la vulneración de derechos declarados en la presente sentencia de conformidad con los artículos 18 de la LOGJCC; cuyo monto deberá ser calculado por el juez o jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer

⁶ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52. “[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.”

y Familia de Cuenca que expidió sentencia dentro del proceso N.º 01571-2019-01047, de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC (énfasis añadido).⁷

28. Ahora bien, la naturaleza de la sentencia de 21 de junio de 2019 permite que, en principio, esta pueda examinarse mediante una acción extraordinaria de protección. Sin embargo, por hechos sobrevinientes, dicha decisión dejó de existir en el plano jurídico ya que fue dejada sin efecto mediante la sentencia de revisión 986-19-JP/21 y acumulados, por lo que, es imposible que genere efecto alguno.⁸
29. Por lo expuesto, esta Corte concluye que es inoficioso pronunciarse sobre una decisión que, por cuestiones sobrevinientes, ya no existe en el plano jurídico, dejó de surtir efectos y, por ende, no cumple con los requisitos para ser objeto de la acción incoada. En consecuencia, corresponde rechazar la demanda por improcedente.⁹

5. 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 acción extraordinaria de protección 2237-19-EP.
2. *Disponer* la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

⁷ CCE, sentencia 986-JP/21 y acumulados, 21 de diciembre de 2021, párr. 123.

⁸ Ver, CCE, sentencia 317-16-EP/21, 31 de marzo de 2021, párr. 26.

⁹ La Corte Constitucional ha resuelto en forma similar otras causas que, por cuestiones sobrevinientes, dejaron de ser objeto de la acción extraordinaria de protección. Ver, sentencia 317-16-EP/21, 31 de marzo de 2021 y sentencia 1151-17-EP/22, 08 de diciembre de 2022.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 24 de mayo de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

223719EP-580ed

**Caso Nro. 2237-19-EP**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 55-20-AN/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 24 de mayo de 2023

CASO 55-20-AN

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

SENTENCIA 55-20-AN/23

Resumen: En esta sentencia se analiza el presunto incumplimiento por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y del Ministerio de Salud Pública de los incisos primero y segundo de la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19. Luego del análisis correspondiente, se desestima la acción.

1. Antecedentes procesales y procedimiento

1. El 10 de diciembre de 2020, los ciudadanos Santiago Javier Zúñiga Ortega, Paola Fernanda Bastidas Rivadeneira, Paola Andrea Pérez Flores y Pablo Sebastián Arévalo Espinoza, por sus propios derechos, en calidad de médicos posgradistas que prestaron sus servicios durante la crisis generada por la pandemia de COVID-19 en los centros de la Red Integral Pública de Salud (en adelante, los accionantes), presentaron una acción por incumplimiento de norma en contra del Ministerio de Salud Pública (en adelante, el MSP) y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, el IESS), por el presunto incumplimiento de los incisos primero y segundo de la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19.
2. En virtud del sorteo electrónico, la causa quedó signada con el No. 55-20-AN, correspondiendo su sustanciación a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. Mediante auto de 26 de febrero de 2021, la Sala de Admisión admitió a trámite la presente acción.
3. En atención al orden cronológico de despacho de causas, el 16 de febrero de 2023 la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y convocó a audiencia pública telemática.

4. El 3 de marzo de 2023 se llevó a cabo la audiencia pública telemática¹, en la cual la jueza sustanciadora otorgó el término de ocho días para que las partes presenten sus pruebas.

2. Competencia de la Corte Constitucional

5. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436, numeral 5 de la Constitución de la República (CRE), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Norma cuyo cumplimiento se reclama

6. La norma respecto de la cual se demanda el incumplimiento es la contenida en los incisos primero y segundo de la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 229 de 22 de junio de 2020 (en adelante, LOAH), que prescribe:

Octava.- Las y los médicos que, durante la emergencia de COVID-19, se encuentren prestando sus servicios en los hospitales pertenecientes a la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y red complementaria, en calidad de posgradistas autofinanciados y becados, se considerarán médicos en funciones hospitalarias en formación y suscribirán un contrato de servicios ocasionales, con el Ministerio Rector de la Salud o con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), y sus respectivas redes complementarias, por el tiempo que dure sus estudios de posgrado y percibirán una remuneración correspondiente a la Categoría de Médico General en Funciones Hospitalarias.

Para el efecto, el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en un plazo no mayor a 30 días actualizará su normativa al contenido de la presente disposición (...).

4. Alegaciones de las partes

De los accionantes

7. Los accionantes señalan en su demanda:

¹ Luego del correspondiente trámite de registro, en la referida diligencia intervino en representación de los accionantes de las causas, Diego Francisco Idrovo Torres; representando al IESS intervino Carlos Aníbal Guerra Román; y por parte del MSP comparecieron Nancy Guadalupe Ayala Andrade, Evelyn Patricia Montenegro Navas y Edison Ricardo Sánchez Estévez. Pese a ser debidamente notificada, la Procuraduría General del Estado no compareció.

En la disposición transitoria se puede observar en concreto dos obligaciones de hacer: *suscripción del contrato de servicios ocasionales y la actualización de la normativa*; mismas que son *compuestas*, dado que se requiere la segunda que es la actualización de la normativa, esto es que a la par se vele por nuestra seguridad jurídica; para que la primera que es la suscripción de los contratos de servicios ocasionales se materialice (énfasis corresponde al texto original).

8. Indican, además:

Las obligaciones son claras, dado que, de la sola lectura se puede dilucidar su contenido. Aquellas generan a su vez una prerrogativa para los médicos posgradistas autofinanciados y becados. (...) las obligaciones de hacer están manifiestamente escritas en el inciso primero y segundo de la disposición mencionada (...) al no tener duda acerca de su aplicación, pues la norma es clara y también está redactada de manera expresa, es necesario que se dé su cumplimiento dado que hasta la fecha no se ha verificado el mismo; vulnerando así, nuestros derechos de médicos posgradistas autofinanciados y becados. Además, deben ejecutarse las obligaciones por la razón de que son exigibles, dado que no cuentan con un plazo pendiente, esto considerando que los días que menciona el segundo inciso de dicha disposición para la actualización de dicha disposición ya transcurrieron.

9. Como pretensión, solicitan a la Corte Constitucional que ordene la suscripción de los contratos ocasionales correspondientes a los médicos posgradistas autofinanciados y becados tanto con el Ministerio de Salud Pública del Ecuador, así como también con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y su red complementaria; y como reparación integral, requieren que se ordene el pago retroactivo de los valores adeudados desde la fecha que debían suscribirse los contratos y que se ofrezcan disculpas públicas.

10. En la audiencia pública telemática, la jueza sustanciadora solicitó al abogado de la parte actora, presente documentación individualizada de cada uno de los accionantes; lo cual no fue remitido dentro del término concedido.

Del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

11. Mediante escrito de 28 de febrero de 2023, señala en lo pertinente:

Entre los accionantes de la presente Acción de Incumplimiento, se encuentra el señor Dr. Pablo Sebastián Arévalo Espinoza, portador de la cédula de ciudadanía 0104237573, cuyo reclamo fue en su debido momento atendido por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por lo que incluso desistió de la Acción de Protección interpuesta en contra del IESS conforme se desprende de los archivos electrónicos que me permito adjuntar, correspondiente al reporte de la causa 17233-2021-06149, primera y segunda instancia, obtenidos del sistema SATJE del Consejo de la Judicatura, demostrando el

cumplimiento por parte del IESS, hecho que deberá considerar vuestra magistratura dentro de la causa (...).

Del Ministerio de Salud Pública

12. En la audiencia pública telemática, los representantes del Ministerio de Salud Pública señalaron que las alegaciones de los accionantes son impertinentes pues no existe ningún incumplimiento de norma, y que incluso a uno de los accionantes no le asiste el derecho contemplado en la norma cuyo cumplimiento se demanda respecto del Ministerio de Salud. Aseguraron que se remitiría la documentación correspondiente a la Corte, lo cual no sucedió dentro del término de prueba concedido por la jueza sustanciadora.

De la Procuraduría General del Estado

13. En la presente causa, la Procuraduría General del Estado únicamente presentó un escrito el 8 de marzo de 2023, señalando casillero constitucional y correo electrónico para notificaciones.

5. Verificación del reclamo previo

14. El artículo 54 de la LOGJCC, dentro de la acción por incumplimiento, establece la obligación de realizar un reclamo previo a la presentación de la demanda:

Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento.

15. La Corte Constitucional, en su sentencia 46-18-AN/22, sistematizó sus criterios jurisprudenciales sobre los requisitos que debe contener el reclamo previo realizado por la parte accionante de una acción por incumplimiento, a efectos de considerar satisfecha la obligación del precitado artículo 54 de la LOGJCC, y enfatizó que la inobservancia de dicha norma “impide que la Corte Constitucional cumpla con su tarea de resolver los asuntos que se sometan a su conocimiento”. En ese orden ideas, señaló, además, que hay dos fases de verificación del cumplimiento de tal requisito, a saber: la primera, se realiza durante la admisibilidad; y la segunda, en la sustanciación de la causa, en donde corresponde analizar con detenimiento el contenido del referido reclamo.

16. Así, la aludida sentencia, detalla los requisitos que debe cumplir el reclamo previo en las acciones por incumplimiento:

- “i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
- ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
- iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
- iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa”.²

17. Al encontrarnos en la segunda fase de verificación, se procede con el análisis del cumplimiento de requisitos del reclamo previo. En lo que atañe al primer requisito (que el reclamo previo esté dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación), consta en el expediente del caso que los accionantes presentaron dos escritos en calidad de reclamo previo: uno dirigido al presidente del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y otro al ministro de Salud Pública, sin que se verifique que dichas entidades hayan dado respuesta. Al ser las dos entidades estatales, las demandadas en la presente acción, se estima cumplido el primer requisito.

18. El segundo requisito que debe cumplir el reclamo previo, es el contener la identificación clara de las obligaciones, ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, cuyo cumplimiento se exige. Revisados los reclamos previos, en estos se identifica a la disposición transitoria octava de la LOAH, como la norma cuyo cumplimiento se exige. En la página 2, expresan: “(...) con este reclamo, en el caso concreto, solicitamos el cumplimiento total de la Disposición Transitoria Octava (...)”, luego de lo cual, transcriben la norma en su totalidad. Por lo que se colige el cumplimiento de este requisito.

19. Sobre el tercer requisito, que consiste en que las obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento, revisado el libelo se tiene que los accionantes demandan el cumplimiento de los dos primeros incisos de la disposición transitoria octava de la LOAH, con lo cual, se entiende por cumplido el requisito en mención.

20. En cuanto al cuarto y último requisito, este está cumplido, toda vez que en los reclamos previos se solicita expresamente el cumplimiento de lo dispuesto en la disposición transitoria octava de la LOAH.

²CCE, sentencia 46-18-AN/22 de 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

21. Así, esta Corte observa el cumplimiento del requisito de reclamo previo previsto en el artículo 54 de la LOGJCC a través de las misivas presentadas por los accionantes y otros médicos posgradistas el 3 de agosto de 2020, tanto al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como al Ministerio de Salud Pública.

6. Análisis del caso

22. A efectos de resolver la presente acción, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución, en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la Corte Constitucional analizar, primero, si la norma objeto de la presente acción por incumplimiento contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.
23. La norma no debe limitarse a definir, describir o permitir, sino que verdaderamente debe establecer una obligación de *hacer o no hacer*; esto se verifica cuando la norma establece la realización o abstención de una conducta entre dos partes. Una de las partes debe efectuar o abstenerse de realizar algo, conforme con lo ordenado por la normativa, y la otra debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. En este sentido, para corroborar la existencia de la obligación, deben ser identificables: (i) el titular del derecho; (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar.³
24. Para que una obligación sea considerada *clara*, los prenombrados elementos de la obligación deben estar determinados o ser fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación.⁴
25. Por otro lado, para que una obligación sea *expresa* debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta.⁵
26. Finalmente, para que una obligación sea *exigible* no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse. Solo si existen estos presupuestos, la Corte Constitucional puede analizar si se cumplió o no la obligación.⁶

³ CCE , Sentencia 29-13-AN/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 28.

⁴ CCE , Sentencia 11-12-AN/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 20.

⁵ CCE, Sentencia 23-11- AN/19 de 24 de septiembre de 2019, párr. 33.

⁶ CCE , Sentencia 37-13-AN/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 39.

- 27.** En el caso que nos ocupa, los accionantes alegan el incumplimiento de los incisos primero y segundo de la disposición transitoria octava de la LOAH, que prescribe:

Octava.- Las y los médicos que, durante la emergencia de COVID-19, se encuentren prestando sus servicios en los hospitales pertenecientes a la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y red complementaria, en calidad de posgradistas autofinanciados y becados, se considerarán médicos en funciones hospitalarias en formación y suscribirán un contrato de servicios ocasionales, con el Ministerio Rector de la Salud o con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), y sus respectivas redes complementarias, por el tiempo que dure sus estudios de posgrado y percibirán una remuneración correspondiente a la Categoría de Médico General en Funciones Hospitalarias.

Para el efecto, el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en un plazo no mayor a 30 días actualizará su normativa al contenido de la presente disposición (...).

- 28.** Al examinar la norma, se tiene que el primer inciso contiene una obligación de hacer con los siguientes elementos: (i) los titulares del derecho, es decir, “los médicos que, durante la emergencia de COVID-19, se encuentren prestando sus servicios en los hospitales pertenecientes a la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y red complementaria, en calidad de posgradistas autofinanciados y becados”; (ii) el contenido de la obligación, que consiste en la suscripción de contratos ocasionales por el tiempo que duren sus estudios de posgrado y el pago de una remuneración correspondiente a la Categoría de Médico General en Funciones Hospitalarias; y, (iii) los obligados a ejecutarla, que son el “Ministerio Rector de la Salud [y] el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), y sus respectivas redes complementarias”.
- 29.** Se observa que el primer inciso de la norma contiene una obligación de hacer que a su vez es clara, al tener elementos explícitos y fácilmente determinables, y expresa, debido a que existe un mandato preciso y específico de suscribir contratos ocasionales, por lo que se proseguirá con su análisis.
- 30.** El segundo inciso dispone la actualización de las normativas institucionales, para efectos de que se pueda cumplir la suscripción de los contratos ocasionales. Tanto en la demanda, como en las alegaciones proferidas en la audiencia, la expedición de las normativas no fue un tema de medular discusión; y, si bien tiene una obligación de hacer, esta no es independiente, sino que es una condición para que se pueda cumplir la obligación del primer inciso. Además, se observa que no tiene un titular directo que se beneficia de esta acción.
- 31.** Al examinar el caso, esta Magistratura ha evidenciado que la actualización normativa no resulta ser un asunto gravitante, máxime si se tiene presente que el 5 de octubre de 2020 se publicó en el suplemento del Registro Oficial el Decreto Ejecutivo 1165, el

cual contiene el Reglamento General a la LOAH, que desarrolla la ley en referencia, y en concreto, hace alusión a la firma de contratos ocasionales por parte de los médicos posgradistas.

32. En lo que atañe a la exigibilidad de la obligación contenida en el primer inciso de la disposición transitoria octava de la LOAH, este Organismo encuentra que, si bien la norma dispone que “(...) aquellos médicos que durante la emergencia de COVID-19, estén prestando sus servicios en los hospitales pertenecientes a la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y red complementaria, en calidad de posgradistas autofinanciados y becados, se considerarán médicos en funciones hospitalarias en formación y suscribirán un contrato de servicios ocasionales (...); la suscripción de los contratos ocasionales no opera de manera directa ni automática.

33. Esto por cuanto, el Reglamento General de la LOAH establece:

Artículo 39.- Médicos postgradistas.- En el caso de los médicos posgradistas autofinanciados y becados que se encuentren prestando sus servicios en el sistema de salud en los meses transcurridos desde la declaratoria de la emergencia hasta la emisión del presente Reglamento, y que se encuentren en su periodo de formación, suscribirán un contrato de servicios ocasionales, en escala de servidor público 7 (SP7), con todas las obligaciones previamente establecidas en la normativa vigente de posgrados. En todo caso la remuneración, beneficios de ley y aportación a la seguridad social, serán proporcionales al salario de servidor público siete (SP7).

Los profesionales antes señalados, recibirán un solo ingreso por parte de la Red Integral Pública de Salud o Red Complementaria, prohibiéndose percibir ingresos adicionales relacionados con sus labores asistenciales en las distintas Unidades Asistenciales Docentes (UAD) en las que realizaren sus rotaciones hasta la culminación de su programa de posgrados.

Los médicos posgradistas autofinanciados y becados, podrán de manera expresa sujetarse al convenio de beca en las condiciones establecidas en el contrato que suscribieron originalmente con IFTH, MSP e IESS, entendiéndose que los contratos actuales de beca, acorde a lo establecido en la Ley de Apoyo Humanitario en relación al estipendio, contempla que deberá estar de acuerdo a un salario de servidor público 7 (SP7). Al mantenerse en su condición de médico posgradista becario, bajo ninguna consideración éste perderá sus beneficios de matrícula, colegiatura, costos de investigación y tesis.

En el caso de no mantenerse como posgradistas becarios, podrán suscribir un nuevo contrato de servicios ocasionales bajo lo previsto en la Ley de Apoyo Humanitario y este reglamento, lo que implica la renuncia a los beneficios de la beca y la devengación al firmar el mismo. Para estos efectos, el médico becario deberá dejar claro su compromiso, mediante la suscripción de los avals emitidos por la autoridad respectiva, que la compensación por concepto de los rubros recibidos hasta la suscripción del nuevo contrato, será a través de la devengación de forma proporcional a lo percibido previamente.

En relación con la Red Complementaria, se garantizará la continuidad de los programas de posgrado y sus convenios marco y específicos, adecuando los contratos vigentes de becados a la de un médico residente asistencial con los beneficios de ley que este

involucra y su apego a la normativa de especializaciones en el campo de la Salud y normativa de unidades asistenciales docentes vigente.

En cualquier caso, para los posgradistas se privilegiará la condición de estudiantes por lo que su lugar de trabajo no podrá ser cambiado, en respeto a los programas de posgrado, la Normativa de Especializaciones en el campo de la Salud y Normativa de Unidades Asistenciales Docentes, así como sus responsabilidades no podrán ser modificadas y el plazo de vigencia del contrato no podrá exceder el tiempo que dure sus estudios de posgrado. Sus obligaciones horarias son con sus respectivas universidades y no con los hospitales en los que prestan sus servicios, por lo que la pérdida de condición de estudiante, será causal de terminación de contrato.

La prerrogativa contenida en el presente artículo no aplicará a posgradistas que hayan iniciado sus programas con posterioridad a la emisión del presente reglamento.

En todo caso, para la suscripción del contrato respectivo, se requerirán los documentos generales para un cargo público en el sector de la salud (subrayas añadidas).

34. De tal modo, se identifica que la firma de contratos ocasionales establecida en la disposición transitoria demandada tiene condicionamientos establecidos en otra norma, en consonancia con las connotaciones especiales de los programas de posgrados médicos y el régimen de becas en la Red Integral Pública de Salud.
35. Es así que, previo a la firma de contratos, debe confirmarse si los médicos posgradistas prestaron sus servicios en los meses que estuvo declarada la emergencia sanitaria hasta antes de la emisión del mencionado Reglamento. Asimismo, tiene que comprobarse que los médicos posgradistas hayan estado en el periodo de formación y no de devengamiento.
36. A su vez, la norma reglamentaria aclara que los médicos posgradistas, solamente pueden recibir un estipendio por parte del Estado, o bien el valor determinado en su contrato de beca, o, por el contrario, el establecido en el contrato ocasional contemplado en la LOAH (en ambos casos el emolumento corresponde a la remuneración prevista para el servidor público 7); y para tal efecto, se estableció que los médicos posgradistas pueden acogerse de manera expresa a cualquiera de las dos opciones, ya sea al convenio de beca o al contrato ocasional, aclarándose en el Reglamento, que de mantenerse como becario, no perderá los beneficios de matrícula, colegiatura, costos de investigación y tesis, empero, si se acogen a la LOAH, se entiende que renuncian a los beneficios de la beca.
37. Y para esto, el Reglamento General a la LOAH, prescribió que los médicos posgradistas deben escoger en un tiempo prudencial su modalidad contractual, en los siguientes términos:

Disposición transitoria cuarta.- En el plazo de treinta (30) días contados a partir de la publicación en el Registro Oficial del presente Reglamento, los médicos posgradistas autofinanciados y becados elegirán la modalidad de contrato conforme dispone la Ley de

Apoyo Humanitario y este reglamento, a través de comunicación por escrito dirigido a la máxima autoridad del Instituto de Fomento de Talento Humano del MSP, IESS y RED COMPLEMENTARIA. En los casos donde no hayan realizado dicha elección dentro del plazo dispuesto, se entenderá por aceptada la modalidad de contratación prevista en el contrato suscrito con el Instituto de Fomento de Talento Humano del MSP, IESS y RED COMPLEMENTARIA. Transcurrido el mencionado plazo de treinta (30) días, estas instituciones informarán a las Unidades Asistenciales Docentes (UAD) en la cual los médicos posgradistas autofinanciados y becados realizan sus actividades, de la decisión que estos hubieren tomado.

En el caso de los posgradistas autofinanciados, estos suscribirán los contratos de servicios ocasionales, con apego a los listados entregados previamente por las Instituciones de Educación Superior (IES); los mismos que serán asumidos en coordinación entre Ministerio de Salud Pública e Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en los porcentajes que les competan respectivamente en lo que respecta al número de unidades asistenciales docentes de cada sistema.

Las horas efectivamente devengadas por los posgradistas desde el 23 de julio de 2020 hasta la emisión del presente Reglamento, serán cancelados por parte de cada subsistema donde prestó sus servicios profesionales, considerando como motivación los informes que emitan las unidades de talento humano, donde se validen las jornadas efectivamente ejecutadas, sin que esto genere otro tipo de obligación de pago portales horas. En el caso de los becarios, la fecha de inicio será la de la suscripción de los contratos respectivos, toda vez que los meses anteriores recibieron el estipendio correspondiente a su beca. Los contratos se suscribirán durante el mes de octubre y durante ese mismo mes se empezarán a realizar los pagos correspondientes, según disponibilidad.

Dentro del plazo de 15 días desde la expedición-publicación de este reglamento las universidades deberán enviar al Ministerio de Salud Pública, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y Red Complementaria, las listas de nombres/apellidos y fecha del inicio y culminación del programa académico de cada posgradista en dichas instituciones (...).

- 38.** Todo lo precisado en el Reglamento General a la LOAH pone en evidencia que la suscripción de contratos ocasionales, en la eventualidad de que el posgradista prefiera no mantenerse en el régimen contractual de becario, está precedida del cumplimiento de múltiples e ineludibles aspectos, cuya verificación condiciona la exigibilidad de la norma demandada, pues para su cumplimiento debe realizarse, para cada caso, la interpretación del alcance de una normativa infralegal en función de una validación de supuestos fácticos, lo cual impide una aplicación directa de la norma analizada.
- 39.** Por lo anotado, luego de examinar la obligación en cuestión de manera integral, se colige que la suscripción de contratos ocasionales está sujeta a condiciones que se encuentran pendientes de verificación.⁷ En consecuencia, la disposición transitoria octava de la LOAH carece de una obligación exigible para efectos de la acción por incumplimiento, por lo que, no se cumple con lo determinado en el artículo 52 de la LOGJCC y corresponde desestimar la acción.

⁷ La Corte Constitucional, en sentencia 21-21-AN/21 desestimó una acción por incumplimiento relacionada al artículo 25 y disposición transitoria novena de la LOAH, al constatar que el otorgamiento de nombramientos definitivos está sujeto a condiciones cuya verificación está pendiente.

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción por incumplimiento 55-20-AN.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 24 de mayo de 2023. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

5520AN-58202

**Caso Nro. 55-20-AN**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1362-19-EP/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 24 de mayo del 2023

CASO 1362-19-EP

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

SENTENCIA 1362-19-EP/23

Tema: La Corte Constitucional resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección propuesta en contra de la sentencia de 18 de abril de 2019 emitida dentro de un proceso penal, por considerar que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. Dentro del proceso penal signado con el No. 17160-2019-00029, la jueza de la Unidad Judicial de Contravenciones Penales y de Tránsito de Tumbaco (“**Unidad Judicial de Tránsito**”) dictó sentencia condenatoria el 18 de abril de 2019, declarando la responsabilidad del señor Juan José Arias Delgado de la contravención por exceso de velocidad tipificada en el numeral 6 del artículo 389 del Código Orgánico Integral Penal, imponiéndole la multa equivalente al treinta por ciento de un salario básico unificado del trabajador.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

2. El 02 de mayo de 2019, el señor Juan José Arias Delgado (“**accionante**”) propuso la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 18 de abril de 2019 (“**decisión impugnada**”).
3. El 05 de septiembre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión resolvió admitir la causa¹.

¹ El Tribunal estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

4. El 12 de abril de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y corrió traslado a la Unidad Judicial de Contravenciones Penales y de Tránsito de Tumbaco para que presente su informe de descargo.
5. El 18 de abril de 2023, la Unidad Judicial de Contravenciones Penales y de Tránsito de Tumbaco presentó el informe requerido.

2. Competencia

6. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

7. El accionante manifiesta que se vulneraron sus derechos al honor y buen nombre, a la tutela judicial efectiva, a la presunción de inocencia, seguridad jurídica y propiedad. De igual manera, al debido proceso en las garantías de la defensa, motivación y de juez competente.
8. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de juez competente, el accionante cita la norma constitucional que lo regula, y el artículo 389 numeral 6² y agrega que el requisito esencial para que se pueda determinar la responsabilidad penal de la persona presuntamente infractora es que esta deba estar conduciendo el vehículo. Bajo su criterio, este hecho no fue probado en la audiencia y pese a ello no se ratificó su inocencia.
9. De igual manera, indica que la jueza de la Unidad reconoció que la Agencia Metropolitana de Tránsito no probó que él conducía el vehículo en el que se cometió la presunta infracción. En ese sentido, al determinar su responsabilidad penal, estima que se atenta contra: “la seguridad jurídica, el debido proceso, la presunción de inocencia y requisitos de la motivación, así como contra TODOS los principios del derecho penal que existen en garantía de dichos derechos constitucionales (...) por

² Artículo 380 (...) 6. La o el conductor que con un vehículo automotor exceda dentro de un rango moderado los límites de velocidad permitidos, de conformidad con los reglamentos de tránsito correspondientes. Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial 180, 10 de febrero 2014.

el solo hecho de ser propietario del bien con el que se habría cometido la presunta infracción”.

10. Por otro lado, el accionante señala que la jueza aplicó el artículo 238 del Reglamento de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, norma que, bajo su criterio, perdió vigencia con la promulgación del Código Orgánico Integral Penal. En tal sentido, se remite al artículo 232 del Reglamento de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial señalando que este hace referencia al artículo 145 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial el cual dejó de estar vigente por la derogatoria décimo octava del Código Orgánico Integral Penal. De este modo, arguye que:

[...] resulta evidente que por DEROGATORIA EXPRESA del Artículo contenido en la Ley que el Art. 232 del Reglamento regulaba, SIGUE LA SUERTE DEL PRINCIPAL por lo que no encontrándose en vigencia el Art. 145 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial mal podría encontrarse en vigencia el artículo que lo regulaba. Pretender que el Art. 232 del Reglamento a la Ley cuyos artículos se encuentran derogados por la norma POSTERIOR Y ESPECIAL es un sin sentido jurídico, que vulnera la seguridad jurídica [...] porque la norma que se aplique debe encontrarse en vigencia al momento de su aplicación, no pudiendo aplicarse además una norma que contradice el tipo penal, aun si no se encontrare derogada (énfasis en el original).

11. Además, el accionante menciona que se transgredió el principio *in dubio pro reo* puesto que en el testimonio de la agente de tránsito se evidenció que desconocía que podía existir un margen de error en el sistema de detección de multas, por lo que la jueza no podía tener la certeza de que la infracción efectivamente existía.
12. De la misma manera, el accionante puntualizó que su presunción de inocencia y derecho a la defensa fueron vulnerados en virtud de que:

A pesar de encontrarse impugnada la infracción dentro de 3 días, la contravención ya constaba a mi nombre en el Sistema de la Agencia Nacional de Tránsito en estado "PENDIENTES", poniendo sobre el ciudadano la carga de tener que informar a la autoridad que la misma se encontraba impugnada para que pase a estado "EN IMPUGNACIÓN"; es decir, para que permanezca en un sistema de público acceso, en un estado distinto, en lugar de eliminarse. Con lo cual se verifica que se me presumió culpable desde el momento mismo de la notificación con la presunta infracción; A pesar de mi certeza de que es el Estado quien debe demostrar que yo conducía el vehículo infractor y no a la inversa, presenté toda la prueba de descargo y solicité algunas pericias; viéndome obligado a renunciar a una de ellas ya que la Jueza fijó el honorario del perito en un valor que casi DUPLICABA el valor de la infracción impugnada (...) no se garantizó que el perito asignado realizara su trabajo, excusándole de su obligación y exigiendo al presunto contraventor que sea quien gestione la realización de la pericia, cuando esta carga corresponde al Estado. Para finalmente posesionar a un perito cuyo nombre jamás se conoció si quiera en fecha que tampoco se puso en conocimiento de la

parte impugnante y terminar culpando a la persona por el hecho que esta no se hubiera realizado. Con lo cual se evidencia que no se garantizó el DERECHO A LA DEFENSA, tanto más que incluso la autoridad judicial se niega a garantizar que la prueba oficiada efectivamente llegue al proceso.

13. Sobre el derecho al honor y al buen nombre, el accionante alude que:

[...] desde el momento en que la multa fue impuesta consta publicado en el sistema de acceso público de la Agencia Nacional de Tránsito el hecho [de] ser infractor de tránsito, permaneciendo en el sistema durante toda la impugnación, pero además, porque aun después de demostrarse que yo me encontraba en un lugar distinto al de la infracción se ha establecido que soy responsable por algo que materialmente no pude haber hecho.

14. Del mismo modo manifiesta que el derecho a la tutela judicial efectiva fue vulnerado, puesto que se suspendieron audiencias a “*conveniencia*” de la Agente Metropolitana por razones que, bajo su criterio, no califican como caso fortuito y fuerza mayor. En ese marco, alega que se dieron “condiciones especiales” a la Agencia de Tránsito frente al ciudadano.

15. Finalmente, el accionante alega que su derecho a la propiedad privada también se vio afectado ya que al determinarle la responsabilidad de la infracción a él y no a la persona que conducía el vehículo se generó un decremento en su patrimonio.

16. Por las razones expuestas, el accionante solicita que esta Corte: **(i)** declare la vulneración de sus derechos constitucionales; **(ii)** sancione a los responsables de la vulneración; **(iii)** disponga el reintegro de los valores cancelados por la multa con intereses y los gastos de su defensa; **(iv)** disponga a la Agencia Metropolitana de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito que readecúe sus procedimientos a fin de que puedan identificar al conductor del vehículo contraventor previo a notificar con la boleta de infracción; **(v)** disponga a la Agencia Metropolitana de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito que inicie procesos de capacitación; **(vi)** disponga a las distintas instancias estatales “encargadas del envío y o carga de la información en la plataforma de la Agencia Nacional de Tránsito que no remitan al sistema ninguna contravención previo a que se hubieren verificado que transcurrido los 3 días previstos para la impugnación”.

17. Asimismo, que **(vii)** se disponga al Consejo de la Judicatura la revisión de los procedimientos existentes para que se garantice efectivamente el derecho a la defensa, así como la revisión de las actuaciones de la Unidad Judicial de Contravenciones Penales y de Tránsito de Tumbaco; y, **(viii)** se disponga al Procurador General del Estado se pronuncie sobre la vigencia del Ar. 232 del

Reglamento a la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre en relación con la derogatoria prevista en el COIP.

3.2. De la parte accionada

- 18.** El 18 de abril de 2023, la jueza de la Unidad Judicial presentó el informe señalando principalmente que:

[...] el accionante argumenta que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, ya que a su juicio, la norma citada sanciona al conductor del vehículo, situación que sostiene ha sido desvirtuada en audiencia y que estaría aplicando una norma que considera no se encuentra vigente como sería el artículo 238 del Reglamento General para la Aplicación a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, no obstante citando el artículo 232 de dicho cuerpo reglamentario [...] En Sentencia 71-14-CN/19, [se] declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 238 del Reglamento General para la Aplicación a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial [...] En dicha sentencia, la Corte en el numeral 28 ya hace un análisis de la vigencia de la aplicación de sistemas electrónicos para detectar infracciones en materia de tránsito [...] la Sentencia emitida con fecha 18 de abril de 2019, cumple con los parámetros exigidos en el artículo 622 del Código Orgánico Integral Penal, en la que la Juzgadora realiza un análisis exhaustivo de los argumentos esgrimidos en contraste con los elementos probatorios abonados, concluyendo la existencia material de la infracción prescrita en el artículo 389 numeral 6 del Código Orgánico Integral Penal y al tratarse de una infracción detectada por medios electrónicos, en la que no se pudo identificar al conductor por tales medios, se impuso la sanción al propietario del automotor, en aplicación al artículo 238 Reglamento General para la Aplicación a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, citado en líneas previas, dejándose expresa constancia que no existe alusión alguna al artículo 232 del Reglamento General para la Aplicación a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial que sostiene y cita de forma errónea la defensa técnica en el acápite Tercero de su escrito, afirmando por otra parte que era obligación de la AMT, determinar plenamente la identidad del conductor, afirmación que contraría el contenido del artículo 238 del cuerpo reglamentario antes citado, cuya constitucionalidad condicionada ya fue declarada por la Corte Constitucional.

4. Análisis

- 19.** El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.
- 20.** Respecto a los cargos contenidos en los párrafos 13, 14 y 15 *supra*, este Organismo evidencia que las alegaciones se formulan en abstracto y no poseen una base fáctica ni jurídica que permitan a esta Corte plantear un problema jurídico. En consecuencia,

a pesar de realizar un esfuerzo razonable,³ se observa que el cargo no posee una estructura mínimamente completa⁴ que permita efectuar un análisis al respecto.

21. Por su parte, los cargos resumidos en los párrafos 8, 9, 11 y 12 *supra*, esta Corte advierte que el accionante cuestiona la presunta incorrección de la sentencia impugnada debido a que la jueza, bajo su consideración, no habría aplicado correctamente la normativa establecida en el COIP, no se “*probó*” que él conducía el vehículo y le debían ratificar su estado de inocencia. Cabe precisar que los cargos relacionados con la incorrección de una decisión no deben ser confundidos con una posible vulneración de derechos, pues no configuran un argumento claro y completo. Por lo tanto, pese a realizar un esfuerzo razonable⁵, no se evidencia un argumento mínimamente completo que amerite el análisis de esta Corte. Por consiguiente, no se formulará un problema jurídico sobre los cargos contenidos en los párrafos 8, 9, 11 y 12.

22. Sobre el cargo resumido en el párrafo 10 *supra*, este Organismo puede verificar que el argumento se centra en la supuesta aplicación de una norma que no se encontraba vigente al momento de emitir la sentencia impugnada, por lo que se planteará el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿Dentro de la sentencia emitida el 18 de abril de 2019 se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por aplicar una norma que no se encontraba vigente?

23. El artículo 82 de la Constitución de la República establece que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

24. Asimismo, este Organismo ha establecido que los individuos deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, que les permita tener una noción razonable de las reglas que les serán aplicadas.⁶

³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

⁴ La Corte Constitucional dilucidó que para identificar un argumento claro se debe verificar que posea: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “*directa e inmediata*”. CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

⁶ CCE, sentencia 2035-17-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 19.

- 25.** En ese aspecto, la situación jurídica de un individuo sólo puede ser modificada por una autoridad competente a través de los procedimientos regulares establecidos previamente, para evitar la arbitrariedad.⁷
- 26.** Es importante señalar que este Organismo no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una infracción a normas constitucionales, que implique que la judicatura haya fallado sin cumplir con su obligación del respeto a la Norma Suprema.⁸
- 27.** En línea con lo mencionado, la Corte Constitucional de forma reiterada ha sostenido que no puede declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica sobre la base de la mera constatación de que una norma legal ha sido infringida. Caso contrario, la jurisdicción que ella ejerce en las acciones extraordinarias de protección se sobrepondría en relación a la jurisdicción ordinaria.⁹
- 28.** En el caso *in examine*, se observa que la jueza accionada resolvió el caso del proceso de origen con fundamento en la siguiente normativa:
- 28.1.** El artículo 502.1 del COIP estableciendo que las afirmaciones realizadas por una persona en interés propio no pueden ser consideradas como prueba plena, siendo necesario el respaldo de pruebas adicionales.
- 28.2** El artículo 238 del Reglamento de la Ley Orgánica de Transporte terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, toda vez que la contravención de tránsito fue detectada por medios electrónicos y/o tecnológicos y no se ha podido determinar la identidad del conductor, entonces se aplica al propietario del vehículo la sanción pecuniaria correspondiente a la infracción cometida.
- 28.3.** El artículo 389 numeral 6 del COIP, al determinar la responsabilidad por la contravención de tránsito de cuarta clase por exceder de un rango moderado los límites de velocidad permitidos.
- 28.4.** Finalmente, indica que la decisión se toma en irrestricta aplicación de los principios de independencia, imparcialidad, tutela judicial efectiva de los derechos, seguridad jurídica, verdad procesal, establecidos en los arts. 8, 9, 23, 25 y 27 del Código Orgánico de la Función Judicial.

⁷ CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 18.

⁸ CCE, sentencia 510-17-EP/22, 08 de diciembre de 2022, párr. 25.

⁹ CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.6.

29. En el presente caso, el accionante refiere la aplicación del artículo 232 del Reglamento de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que desde su perspectiva habría sido derogado con el artículo 145 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial por la derogatoria décimo octava del COIP.
30. De la revisión de la sentencia impugnada, se observa que la jueza accionada aplicó el artículo 238 del Reglamento de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial para determinar la responsabilidad del accionante, norma que no ha sido derogada por el COIP. Por lo expuesto, no se verifica la aplicación del artículo 232 del mismo cuerpo normativo como alega el accionante. En este sentido, se verifica que la juzgadora aplicó la normativa previa, clara y publica que estimó pertinente, sin que se observe la aplicación arbitraria de normas jurídicas.¹⁰
31. En consecuencia, la Corte Constitucional no evidencia elementos por los cuales se advierta vulneración alguna del derecho a la seguridad jurídica.

5. 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 1362-19-EP.
2. *Devuélvase* el expediente a la judicatura de origen.
3. *Notifíquese* y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁰ CCE, sentencia 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 27

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 24 de mayo de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

136219EP-580eb

**Caso Nro. 1362-19-EP**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 72-20-IS/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 24 de mayo de 2023

CASO 72-20-IS

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

SENTENCIA 72-20-IS/23

Resumen: La Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, a petición de parte, remite el expediente a la Corte Constitucional para que se pronuncie sobre el posible incumplimiento de una sentencia de acción de protección. Luego de verificar el cumplimiento del fallo, se desestima la acción.

1. Antecedentes procesales

1. El 29 de mayo de 2019, la señora Eveleen Elizabeth Cuenca Nicolalde presentó una acción de protección en contra de la Corporación Eléctrica del Ecuador -CELEC EP- Unidad de Negocio TRANSELECTRIC, por no emitir su nombramiento al haber sido declarada ganadora del concurso de méritos y oposición al cargo de especialista eléctrico de programación y control. El proceso fue signado con el No. 17203-2019-04705.
2. El 17 de junio de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito mediante sentencia, aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo. En consecuencia, dispuso a la entidad demandada que en el término de 15 días emita en favor de la señora Eveleen Elizabeth Cuenca Nicolalde, el nombramiento al cargo en el cual resultó ganadora del concurso de méritos y oposición con una remuneración mensual de USD 1.800,00.
3. La Corporación Eléctrica del Ecuador -CELEC EP- Unidad de Negocio TRANSELECTRIC interpuso recurso de apelación. El 6 de agosto de 2019, la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dictó sentencia, aceptando parcialmente el recurso de apelación; por lo cual, reformó la sentencia de primera instancia declarando exclusivamente la vulneración del derecho a la seguridad jurídica¹; y dispuso como medidas de reparación que:

¹ A criterio de los jueces provinciales:

(...) en el contexto del concurso de méritos y oposición se otorgue el término de ley para que la ganadora del concurso EVELEEN ELLZABETH CUENCA NICOLALDE presente la documentación actualizada atinente al cargo concursado, y luego de ser revisada, completada y validada por TRANSELECTRIC - CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR CELEC EP, siempre que cumpliera los requisitos habilitantes, dentro de los 15 días se le otorgue el nombramiento respectivo de acuerdo al Acta de Declaratoria de Ganador del concurso de méritos y oposición y se le posesione de su cargo.

4. Con fecha 3 de octubre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito –en adelante, la jueza de la causa- mediante auto dispuso que, en el término de diez días, la Defensoría del Pueblo realice el seguimiento del cumplimiento de la sentencia de 6 de agosto de 2019.
5. Mediante auto de 9 de enero de 2020, la jueza de la causa dispuso que, en el término de 8 días, la Defensoría del Pueblo y la Corporación Eléctrica del Ecuador -CELEC EP- Unidad de Negocio TRANSELECTRIC –en adelante, CELEC- informen sobre el cumplimiento de la sentencia de 6 de agosto de 2019.²
6. El 5 de febrero de 2020, CELEC presentó un escrito indicando que el nombramiento que se ordenó entregar se emitió dentro del tiempo determinado en sentencia³, que la señora Cuenca Nicolalde se encuentra haciendo uso de su periodo de lactancia y que está trabajando en el cargo al que postuló en el concurso de méritos y oposición. La jueza de la causa, mediante auto de 7 de febrero de 2020, dispuso que se remita dicho escrito a la demandante para los fines de ley.

(...) es de entender que el derecho de protección laboral nace cuando quien reclama ostenta la calidad de servidora pública, aspecto que se deriva de lo dispuesto en el artículo 4 de la LOSEP, que dice: "Servidoras y servidores públicos.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público" en concatenación con el artículo 23 ibídem que claramente determina cuales son los derechos laborales del servidor público, especialmente en lo relativo a la estabilidad, remuneración, a la discriminación, la inclusión laboral, etc.; es decir el derecho al trabajo y a la libertad de trabajo que señalan los artículos 33 y 66 numeral 17 de la Constitución de la República, tienen su asidero jurídico en la política estatal de derechos y justicia al que accede una servidor o trabajador público; y en esas circunstancias la accionante no puede prefigurar la conculcación pues aún no se le extendió la acción de personal que acredita el inicio del desempeño como servidora pública; de allí que la aludida vulneración al derecho al trabajo y por ende al principio pro operario a cuenta de haber participado en el concurso y ganado el mismo es improcedente.

² Mediante oficios de 16 de enero de 2020, el secretario de la Unidad Judicial materializó lo ordenado.

³ La entidad accionada señaló que el 20 de agosto de 2019 se emitió la matriz de registro de personal TRA-NPR-212-2019, que contiene un nombramiento provisional de un año con periodo de prueba.

7. El 10 de marzo de 2020, la señora Eveleen Elizabeth Cuenca Nicolalde presentó un escrito indicando que el 21 de febrero de 2020 fue notificada por parte de CELEC con la terminación de la relación laboral; por lo que solicitó que se pida un informe sobre el cumplimiento de la sentencia y que se ordene su vinculación inmediata.
8. Con auto de 25 de mayo de 2020, la jueza de la causa dispuso a CELEC presentar un informe sobre lo manifestado por la señora Eveleen Elizabeth Cuenca Nicolalde. Mediante escrito de 25 de junio de 2020, CELEC informó que, conforme a la normativa vigente, a la ganadora del concurso se le extendió un nombramiento provisional con periodo de prueba, dentro del cual, podía darse por terminado el vínculo laboral, lo cual efectivamente ocurrió después de asegurarse su permanencia en la institución mientras mantuvo su condición de madre lactante; sin que ello implique el incumplimiento de la sentencia.
9. Con escrito de 17 de julio de 2020, Eveleen Elizabeth Cuenca Nicolalde solicitó que el proceso sea enviado a la Corte Constitucional al considerar que la sentencia ha sido ejecutada de manera defectuosa. En auto de 24 de julio de 2020, la jueza de la causa dispuso: “Remítase el proceso a la Corte Constitucional, a fin que las partes procesales hagan valer sus derechos ante el máximo organismo constitucional”.
10. El 21 de agosto de 2020 se recibió en la Corte Constitucional el proceso remitido por la jueza de la causa.
11. En la misma fecha, mediante sorteo electrónico, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
12. En atención al orden cronológico de despacho de causas, el 2 de marzo de 2023 la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso. El 6 de marzo de 2023, Eveleen Elizabeth Cuenca Nicolalde presentó un escrito.

2. Competencia de la Corte Constitucional

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 9 de la Constitución de la República; y 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Decisión cuyo incumplimiento se alega

- 14.** La resolución judicial cuyo cumplimiento está en análisis, es la dictada el 6 de agosto de 2019, por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que al aceptar parcialmente el recurso de apelación, reformó la sentencia de primera instancia, declarando la vulneración del derecho a la seguridad jurídica; dispuso que:

(...) en el contexto del concurso de méritos y oposición se otorgue el término de ley para que la ganadora del concurso EVELEEN ELLZABETH CUENCA NICOLALDE presente la documentación actualizada atinente al cargo concursado, y luego de ser revisada, completada y validada por TRANSELECTRIC - CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR CELEC EP, siempre que cumpliera los requisitos habilitantes, dentro de los 15 días se le otorgue el nombramiento respectivo de acuerdo al Acta de Declaratoria de Ganador del concurso de méritos y oposición y se le poseione de su cargo.

4. Fundamentos de las partes

De la accionante del proceso originario.

- 15.** Mediante escrito de 6 de marzo de 2023, la ciudadana Eveleen Elizabeth Cuenca Nicolalde expone: “(...) la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC desconoció una sentencia constitucional que ordenaba emitir mi nombramiento definitivo del cargo que resulte ser ganadora del concurso de méritos y oposición. (...) se burlaron de la estabilidad que conlleva los concursos de méritos y oposición, de personas que se les desconoció no solo el haber sido declarados ganadores, sino a su vez la sentencia en donde se reconoció la vulneración de estos derechos”. Asegura, además, que no podía ser desvinculada debido a que su nombramiento provisional estaba condicionado a superar la evaluación, conforme a la normativa institucional.

De la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito

- 16.** La jueza de la causa no esbozó ningún argumento al remitir el proceso a la Corte Constitucional, esto pese a que el número 2 del artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece como obligación, el acompañar un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento; inobservancia que resulta inadmisibles. Tampoco cumplió con presentar un informe sobre el cumplimiento de la sentencia, dispuesto por la jueza sustanciadora en auto de 2 de marzo de 2023.

De CELEC

17. La prenombrada institución estatal no presentó ningún escrito, pese a que fue debidamente notificada.

5. Análisis del caso

18. El número 9 del artículo 436 de la Constitución de la República establece como una de las atribuciones de la Corte Constitucional, el “(...) conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. Este Organismo ha expresado en su jurisprudencia que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos a disposición de la Corte Constitucional para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.⁴
19. Así, el alcance de esta garantía jurisdiccional es el proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional, es decir, garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación con la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional.⁵
20. Conforme consta en los antecedentes del caso, la sentencia cuyo cumplimiento se demanda, fue emitida en el contexto de una acción de protección, en donde se demandó la falta de otorgamiento de un nombramiento a la ganadora de un concurso de oposición y merecimientos.
21. En la parte dispositiva del fallo controvertido, se resolvió:

“NOVENO: DECISIÓN EN SENTENCIA.- De los considerandos anteriores, se ha justificado la concurrencia violatoria de derechos, existe en parte una valoración objetiva en el argumento de la Juez a quo, y por ende la acción constitucional se torna procedente, con la salvedad respecto del otorgamiento del nombramiento; en tal virtud, y en mérito de autos, por mandato constitucional, este Tribunal de la Sala de Familia, Mujer, Niñez. Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en nuestras calidades de Jueces Constitucionales, "ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA", 1) Acepta parcialmente el recurso de apelación que deduce la parte accionada, y en consecuencia bajo los términos de este fallo, reforma la sentencia venida en grado dictado por la Jueza de la Unidad Judicial de la Parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito que concede la acción de Protección, y en su lugar por aceptada la Garantía Jurisdiccional de Acción de Protección presentada por EVELEEN ELIZABETH CUENCA NICOLALDE se

⁴CCE, sentencia 15-14-IS/21, párrafo 20.

⁵ CCE, sentencia 4-19-IS/22, párrafo 9.

declara exclusivamente la vulneración del Derecho a la Seguridad Jurídica previsto en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador; y como medidas de reparación integral se dispone que en el contexto del concurso de méritos y oposición se otorgue el término de ley para que la ganadora del concurso EVELEEN ELIZABETH CUENCA NICOLALDE presente la documentación actualizada atinente al cargo concursado, y luego de ser revisada, completada y validada por TRANSELECTRIC - CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR CELEC EP, siempre que cumpliera los requisitos habilitantes, dentro de los 15 días se le otorgue el nombramiento respectivo de acuerdo al Acta de Declaratoria de Ganador del concurso de méritos y oposición y se le posesione de su cargo.- 2) En observancia de los artículos 86.5 de la Constitución de la República y 25.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ejecutoriada esta sentencia, remítanse copias certificadas a la Corte Constitucional para los fines de ley, y ejecutoriada la misma, devuélvase el expediente a la judicatura de origen para los fines de ley.- Notifíquese y Cúmplase.- ".

22. De tal modo, la reparación dispuesta por la jueza se enfocó en que CELEC, en el contexto del concurso de méritos y oposición, otorgue el término de ley para que la señora Cuenca Nicolalde, como ganadora del mismo, presente la documentación actualizada atinente al cargo concursado, y luego de ser revisada, completada y validada por la institución, siempre que cumpla con los requisitos habilitantes, dentro de 15 días, se le otorgue el nombramiento respectivo de acuerdo al acta de declaratoria de ganador del concurso de méritos y oposición y se le posesione de su cargo.
23. Revisado el expediente de la causa, con fecha 20 de agosto de 2019, CELEC emitió la Matriz de Registro de Personal TRA-NPR-212-2019, que contiene el nombramiento provisional con periodo de prueba de noventa días en el cargo de “especialista eléctrico de programación y control” con una remuneración de USD 1800.
24. Tomando en cuenta la normativa que rige el servicio público⁶, una de las etapas del concurso de oposición y merecimientos es el otorgamiento de nombramiento provisional al ganador del mismo. Así las cosas, conforme al tenor literal de la parte dispositiva del fallo no existe incumplimiento, pues en acatamiento de lo dispuesto por el Tribunal, la señora Cuenca Nicolalde se posesionó en el cargo por el cual concursó y ganó.
25. En el escrito presentado en la Corte, según se reseñó en el párr. 15, la señora Cuenca Nicolalde considera que la sentencia en análisis ordenó se le extienda un nombramiento definitivo. Esto no consta en ningún pasaje del fallo examinado; lo cual es coherente, pues en el ordenamiento jurídico se prevé que los ganadores de concurso

⁶ Acuerdo Ministerial MDT-2022-180, mediante la cual el ministro del Trabajo expidió la Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal. Este derogó el Acuerdo Ministerial MDT-2019-022, que a su vez derogó Acuerdo Ministerial MRL-2014-0222. En todos estos instrumentos normativos, se ha contemplado el otorgamiento de nombramiento provisional a quienes resulten ganadores de un concurso de merecimientos y oposición en las instituciones del Estado.

tengan un nombramiento provisional previo a la expedición de un nombramiento definitivo, de haber mérito para ello. La sentencia no podía fallar contra norma expresa y ordenar se extienda un nombramiento definitivo de manera directa.

- 26.** En los escritos presentados ante la jueza de la causa, la señora Cuenca Nicolalde considera que el haber terminado la relación laboral en periodo de prueba sin evaluación, desdice lo resuelto en la sentencia cuyo cumplimiento se está analizando. La valoración de tales hechos y de presupuestos jurídicos, no es pertinente en esta acción de incumplimiento, por cuanto, corresponde determinar si las obligaciones establecidas en sentencia fueron cumplidas. Si bien terminación de un nombramiento provisional dentro de un periodo de prueba es una posibilidad contemplada en nuestra legislación, en este caso no corresponde analizar la pertinencia técnica o jurídica de aquello, pues no fue un asunto examinado en la acción de protección a la que pertenece la sentencia analizada. Esto de ningún modo es óbice para que la señora Cuenca Nicolalde, de considerarlo pertinente, impugne su desvinculación según estime conveniente.

6. 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 propuesta, dejando a salvo las acciones que la señora Eveleen Elizabeth Cuenca Nicolalde pudiere proponer para impugnar su desvinculación.
- 2.** Llamar la atención a la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, Delicia de los Ángeles Garcés Abad, por inobservar lo dispuesto en el número 2 del artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- 3.** Devolver el expediente a la judicatura de origen.
- 4.** Notifíquese y archívese.

**ALI VICENTE
LOZADA PRADO**

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 24 de mayo de 2023. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

7220IS-58205



Caso Nro. 72-20-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1-18-IO/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 12 de abril de 2023

CASO No. 1-18-IO

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

SENTENCIA No. 1-18-IO/23

Tema: En la presente sentencia se analiza la acción pública de inconstitucionalidad por omisión relativa presentada por los señores Luis Antonio Collaguazo Lara, Jorge Efrén Aldás Acosta y Manuel Alejandro Sagal Ortega, en calidad de presidente, vicepresidente y tesorero, respectivamente, de la Asociación “Va por ti Trabajador Petrolero”, contra el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos, así como contra el artículo 64 numeral 3 y la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. La Corte Constitucional desestima la acción, al evidenciar que las normas constitucionales demandadas no son objeto de pronunciamiento vía acción de inconstitucionalidad por omisión.

I. Antecedentes

1. El 12 de julio de 2018, los señores Luis Antonio Collaguazo Lara, Jorge Efrén Aldás Acosta y Manuel Alejandro Sagal Ortega, en calidad de presidente, vicepresidente y tesorero, respectivamente, de la Asociación “Va por ti Trabajador Petrolero” (“**accionantes**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por omisión relativa en contra del artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos, así como contra el artículo 64 numeral 3 y la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (“**normas impugnadas**”).
2. Esta acción fue admitida a trámite el 17 de abril de 2019, por la Sala de Admisión conformada por el juez sustanciador Enrique Herrería Bonnet y los jueces constitucionales Ali Lozada Prado y Daniela Salazar Marín. La Sala otorgó el término de quince días a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado para que se pronuncien sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas. Así también, otorgó a la Asamblea Nacional el mismo término para que remita los informes y demás documentos que dieron origen a dichas disposiciones.
3. El 13 de mayo de 2019, la señora María Belén Rocha Díaz, en calidad de secretaria general de la Asamblea Nacional, remitió las actas de las sesiones del Pleno N°. 136A y 136B de 16 y 17 de noviembre de 2011, en las que se discutió la Ley de Fomento

Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, que reformó, entre otras normas, la Ley de Hidrocarburos.

4. El 21 de mayo de 2019, el señor Marco Proaño Durán, en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado (“PGE” o “Procuraduría”), señaló casillero para recibir notificaciones.
5. El 22 de mayo de 2019, Johanna Pesántez Benítez, en calidad de secretaria general jurídica de la Presidencia de la República, presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas.
6. El 23 de julio de 2019, Santiago Salazar Armijos, en calidad de procurador judicial de César Litardo Caicedo, presidente de la Asamblea Nacional, presentó un escrito pronunciándose sobre la acción incoada.
7. El 1 de octubre de 2019, los accionantes presentaron un escrito solicitando que se convoque a audiencia y se priorice la tramitación de la causa.
8. El 16 de agosto de 2021, las señoras Mery Tadeo Gonzalón y Silvia Pozo Trujillo, en sus calidades de directora nacional del mecanismo de protección de derechos de las personas trabajadoras y jubiladas de la Defensoría del Pueblo y especialista tutelar de la referida dirección, respectivamente, comparecieron en calidad de *amicus curiae*.
9. Mediante escritos presentados el 1 de febrero, 24 de marzo, 31 de octubre y 17 de noviembre de 2022, los accionantes insistieron por la resolución de la causa.
10. El 16 de febrero de 2023, la señora Maritza Guadalupe López Shugulí, por sus propios derechos, compareció en calidad de *amicus curiae*.
11. El 24 de febrero de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y negó el pedido de audiencia, al no considerarlo necesario.

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad por omisión de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE” o “Constitución”), en concordancia con los artículos 191 numerales 2, literal a) y 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Normas impugnadas

13. La acción de inconstitucionalidad por omisión se presentó contra el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos, así como contra el artículo 64 numeral 3 y la Disposición Reformativa Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica que, en su tenor literal, prescriben:

Normas impugnadas
Ley de Hidrocarburos Art. 94.- Participación Laboral.- En el caso de los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera, éstos recibirán el 3% del porcentaje de utilidades y el 12% restante será pagado al Estado y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que lo destinarán a proyectos de inversión social y de desarrollo territorial en las áreas en donde se lleven a cabo actividades hidrocarburíferas. Dichos proyectos deberán ser armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo. Si la explotación hidrocarburífera se produce en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, los recursos económicos citados en el primer inciso correspondientes al 12% de las utilidades financiarán al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y serán invertidos y asignados de conformidad a lo dispuesto en la Ley que la rige. Las inversiones que realicen los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán ser canalizadas a través del Banco del Estado para que efectúe los desembolsos correspondientes.¹
Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica Art. 64.- Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Además de los recursos del Fondo para el Desarrollo Integral Amazónico establecidos en la presente Ley, se crea el Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, que se financiará con las siguientes asignaciones: 3. El doce por ciento (12%) de las utilidades de la actividad hidrocarburífera generadas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica de conformidad a la Ley de Hidrocarburos; DISPOSICIÓN REFORMATORIA OCTAVA: En la Ley de Hidrocarburos en el artículo 94 a partir de su segundo inciso agréguese uno que diga: "Si la explotación hidrocarburífera se produce en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, los recursos económicos citados en el primer inciso correspondientes al 12% de las utilidades financiarán al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial

¹ Dicha norma ingresó al ordenamiento jurídico a través de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, aprobada con calidad de urgente en materia económica y publicada en el Registro Oficial Suplemento N°. 244 de 27 de julio de 2010. Posteriormente, fue modificada por la Disposición Reformatoria Primera de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, publicada en el Registro Oficial Suplemento N°. 583 de 24 de noviembre de 2011 y por la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, publicada en el Registro Oficial Suplemento N°. 245 de 21 de mayo de 2018.

Amazónica y serán invertidos y asignados de conformidad a lo dispuesto en la Ley que la rige”.

**Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*

IV. Alegaciones de los partes procesales

4.1. Argumentos de los accionantes

14. Los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad por omisión relativa en que incurrió el legislador al aprobar los artículos 94 de la Ley de Hidrocarburos y los artículos 64 numeral 3 y la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.
15. En primer lugar, esgrimen que la omisión inconstitucional demandada es relativa, pues las normas impugnadas *“dejan de lado situaciones que deben subsumirse dentro de su presupuesto fáctico, sin que exista razón objetiva y suficiente que sustente su exclusión”*. Así, arguyen que el legislador y el presidente de la República han incurrido en omisión inconstitucional relativa al haber inobservado diversas disposiciones constitucionales que debían ser respetadas y garantizadas al emitir las normas impugnadas, *“debiendo establecerse una limitación al derecho a participar de las utilidades de empresas que explotan recursos naturales no renovables que no torne impracticable a su ejercicio”* (Énfasis en el original). Consideran que las normas impugnadas *“rebasan la disposición constitucional de limitar el derecho de los trabajadores a percibir utilidades [...], pues en lugar de determinar una limitación proporcional anulan y tornan impracticable el ejercicio y reconocimiento de ese derecho”* (Énfasis en el original).
16. Ahora bien, los argumentos principales que presentan al respecto, son los siguientes:
 - 16.1. *“Las normas impugnadas, a pretexto de imponer una limitación, anulan y tornan impracticable el ejercicio del derecho a percibir utilidades en empresas que explotan recursos naturales no renovables”* (Énfasis en el original); omisión inconstitucional relativa, pues no habría incluido en su contenido los elementos constitucionalmente relevantes previstos en el artículo 11, numerales 2, 6 y 8, de la CRE.
 - 16.1.1. Señalan que, conforme el artículo 11 numeral 6 de la CRE, los derechos son inalienables, lo que implica no solo la imposibilidad de renuncia por parte de su titular, pero también *“la prohibición al poder público de disponer de aquel mediante la implementación [de] fórmulas arbitrarias que pretendan menoscabar o anular de forma injustificada su ejercicio”* (Énfasis en el original).
 - 16.1.1.1 En ese sentido, refieren que el artículo 328 inciso sexto de la CRE autoriza al legislador *“a fixar límites a las utilidades”* (Énfasis en el original) que perciben los trabajadores de las empresas que explotan recursos

naturales no renovables; sin embargo, ello no implica que el legislador pueda anular o convertir el ejercicio del derecho en uno de “***difícil práctica***” (Énfasis en el original).

16.1.1.2 En adición, esgrimen que la posibilidad de limitar un derecho no es absoluta ni puede incurrir en arbitrariedad, pues toda limitación debe ser razonable. Así, indican que una limitación no puede afectar el núcleo esencial o indisponible del derecho. En el caso del derecho a percibir utilidades, dicho núcleo implica percibir “*una parte de los resultados del proceso económico de producción y distribución de bienes y servicios*”, en armonía con el artículo 33 de la CRE.

16.1.1.3 Indican que las normas impugnadas constituyen una limitación irrazonable y no proporcional al derecho de participar de las utilidades en empresas que explotan recursos naturales no renovables “[...], pues al fijar el mínimo posible como monto destinado a la participación de los trabajadores, correspondiente al **3% de un total de 15%, dejando el 12% en manos del Estado**, en realidad, **no se está limitando tal derecho fundamental, sino que se lo anula** vulnerando su contenido esencial o indisponible” (Énfasis en el original).² Por tanto, se refieren al principio de proporcionalidad.

16.1.2. Sobre el artículo 11 numeral 2 de la CRE, los accionantes esgrimen que este prohíbe formular distinciones arbitrarias que pretendan menoscabar, anular y convertir en impracticable el ejercicio de un derecho fundamental. A su criterio, las normas impugnadas incurren en una omisión inconstitucional relativa, “*al no considerar en su contenido la imposibilidad de la disposición arbitraria del contenido esencial de un derecho fundamental*”.

16.1.3. Como consecuencia de lo anterior, sostienen que las normas impugnadas “*omiten incluir en su contenido la cláusula constitucional de prohibición de anulación injustificada del ejercicio de derechos fundamentales*”, contenida en el artículo 11 numeral 8 de la CRE.

16.2. Las normas impugnadas afectan el núcleo esencial del derecho fundamental al trabajo, pues “*impiden el acceso a retribuciones justas y el desarrollo de una vida decorosa por parte de los trabajadores de las empresas que*

² Para ello, se refieren al artículo 84 de la Constitución y esgrimen que las leyes no pueden atentar contra los derechos que reconoce la CRE.

explotan recursos naturales no renovables” (Énfasis en el original); omisión inconstitucional relativa, toda vez que no incluyen en su contenido los elementos constitucionalmente relevantes previstos en el artículo 33 de la CRE, “*relativos a los parámetros bajo los cuales los trabajadores deben ser retribuidos como consecuencia de la prestación de sus servicios*” (Énfasis en el original).

16.2.1 Los accionantes indican que la “*anulación arbitraria*” referida en el párrafo 16.1. *supra* se agrava al tomar en cuenta el derecho fundamental que afecta. Indican que “*las utilidades abarcan las ganancias líquidas que se generan en las empresas*” y que el derecho al trabajo implica el acceso a retribuciones justas, lo que necesariamente incluye a las utilidades.

16.2.2 Así, consideran que las normas impugnadas omiten otro elemento constitucionalmente relevante, pues no garantizan a los trabajadores el acceso a “*retribuciones justas en materia de participación de utilidades, obligación constitucional que no se cumple cuando solamente se les entrega un mínimo 3% de un total de 15%, permitiendo que el Estado, que es el responsable de proteger ese derecho a través de su propia legislación, se lleve el 12% mayoritario*” (Énfasis en el original). Indican que ello anula el derecho a llevar una vida decorosa.

16.3. Las normas impugnadas “*incurren en actos confiscatorios y, por lo tanto, vulneran el derecho de propiedad*” (Énfasis en el original); omisión inconstitucional relativa, al no incluir en su contenido los elementos constitucionalmente relevantes previstos en los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE “*relativos a las posibilidades constitucionales de limitar el derecho de propiedad y la proscripción absoluta para el Estado de incurrir en actos confiscatorios*” (Énfasis en el original).

16.3.1. Esgrimen que la participación en utilidades es anulada por el legislador al determinar que “*solo el 3% de un total de 15% de las mismas les pertenece a aquellos*” (Énfasis en el original), pero, además, rebasa “*toda idea razonable y proporcional de limitación del ejercicio de ese derecho fundamental, [que] se produce como consecuencia un acto confiscatorio del restante 12% que es entregado al Estado [...]*” (Énfasis en el original).

16.3.2. Señalan que el legislador reconoce el derecho a la propiedad privada en los artículos 66 numeral 26 y 321 de la CRE, normas que “*han sido parcialmente inobservadas por el legislador a la hora de establecer el límite*” al derecho a participar de las utilidades (Énfasis en el original).

16.3.2.1. Arguyen que las normas impugnadas facultan al Estado a confiscar, “a *pretexto de una supuesta limitación (que en realidad constituye un verdadero acto de anulación de un derecho), el 12% de las utilidades [...]*” (Énfasis en el original). Indican que las normas impugnadas afectan el núcleo esencial del derecho fundamental a la propiedad, anulándolo, sin que exista disposición constitucional que lo permita.

16.3.2.2. Refieren que la Corte Constitucional “*ha confirmado que los derechos adquiridos, como son las **utilidades, forman parte del patrimonio personal de sus titulares***” (Énfasis en el original), por lo que, además, son derechos intangibles.

16.3.3. Luego, esgrimen que el artículo 323 de la CRE prohíbe toda forma de confiscación, prohibición “*inconstitucionalmente omitida en las normas impugnadas*”, toda vez que “*se reduce la capacidad de ahorro y la única posibilidad que tenemos los trabajadores de beneficiarnos de la actividad económica que realizamos a través del servicio que prestamos al empleador*”.

16.3.4. Hacen alusión al artículo 328 de la CRE, a fin de señalar que las utilidades no son parte de la remuneración, lo que confirma “*el **menoscabo de la posibilidad de ahorro o de obtención de rentas o beneficios que devengan de la actividad profesional que realizan***” (Énfasis en el original).

16.4. Las normas impugnadas anulan el derecho fundamental a participar de las utilidades de las empresas que explotan recursos naturales no renovables, lo que atenta “*contra la **dignidad humana de los trabajadores, restringiendo de forma ilegítima su ejercicio***” (Énfasis en el original); omisión inconstitucional relativa, pues no incluye los elementos constitucionalmente relevantes previstos en el artículo 84 de la CRE, “*relativos a prohibir que las leyes, al limitar derechos, los **restrinjan de modo ilegítimo, afectando la dignidad humana***” (Énfasis en el original).

16.4.1. En razón de la afectación al derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación desarrollada *supra*, refieren una afectación a la dignidad humana, garantizada por el artículo 11, numerales 7 y 9, de la CRE.

17. Con base en lo expuesto, los accionantes concluyen que las normas impugnadas incurren en omisión inconstitucional relativa por excluir de su contenido elementos constitucionalmente relevantes “*como son la prohibición constitucional de anular o menoscabar el ejercicio de derechos fundamentales, el respeto a la propiedad individual y la prohibición de incurrir en actos confiscatorios*”, conforme lo previsto

por los artículos 11, numerales 2, 6, 7, 8 y 9; 33; 66, numeral 26; 84; 321; 323; y, 328 de la CRE.

18. Por tanto, solicitan que se declare la inconstitucionalidad por omisión relativa de los artículos 94 de la Ley de Hidrocarburos, 64 numeral 3 y la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, “*subsanando esa omisión con la modificación de dicha norma*” (Énfasis en el original), mediante una sentencia de constitucionalidad condicionada. Específicamente, requieren que:

18.1. Se modifique el contenido del artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos y “*se determine que el porcentaje de limitación de participación de utilidades en empresas que explotan recursos naturales no renovables es de 3% y el 12% de propiedad de los trabajadores*” (Énfasis en el original).

18.2. Se modifique el contenido de los artículos 64 numeral 3 y de la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, disponiendo que “*solamente el 3% que se establece como limitación del derecho a participar de utilidades en empresas que explotan recursos naturales no renovables serán utilizados para formar el Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, ordenándose que el 12% es intangible e indisponible y es de propiedad exclusiva de los trabajadores*” (Énfasis en el original).

4.2. Argumentos de las entidades accionadas

4.2.1. Argumentos de la Presidencia de la República

19. La Presidencia de la República arguye que las normas impugnadas no violentan el ordenamiento constitucional. Así, cita el contenido del artículo 328 de la CRE y señala que la propia Constitución dispone que se limitará la participación en utilidades de los trabajadores de empresas que explotan recursos naturales no renovables. En ese sentido, hace alusión a los artículos 81 y 102 del Código del Trabajo, señalando que esta norma “*regula las remuneraciones y establece las condiciones bajo las cuales los trabajadores participan en las utilidades de la empresa*”.

20. Indica que en la determinación y distribución de utilidades:

[...] *se implementan los principios constitucionales contemplados en el artículo 11, numerales 2, 6 y 8; 33 y 84 de la Constitución [...], no siendo plenamente aplicables los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la Carta Fundamental que tratan de la propiedad en otros aspectos y no de los derechos patrimoniales relacionados con el trabajo, y, en el caso de serlo, tampoco se contrarían aquellos pues de manera alguna la facultad constitucional establecida en el artículo 328 de la Constitución [...] establece que la regulación de utilidades pueda convertirse en una “confiscación”.*

21. Luego, transcribe los artículos 97, 97.1, 98, 99 y 104 del Código del Trabajo y esgrime que no caben “*las argumentaciones de los accionantes en el sentido de que se anula, imposibilita o incluso se evita el pago de utilidades, argumentaciones que caen por su propio peso*”. Además, manifiesta que el hecho de que el 12% de las utilidades “*pasen al Estado para la ejecución de obras públicas*” no provoca una inconstitucionalidad por omisión relativa, así como que las normas impugnadas establecen una situación de igualdad respecto a todos los trabajadores del sector de recursos naturales no renovables, al contrario de la supuesta desigualdad que acusan los accionantes.
22. Sobre la base de lo expuesto, solicita que se deseche la acción de inconstitucionalidad por omisión relativa propuesta.

4.2.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

23. En primer lugar, la Asamblea Nacional manifiesta que “[e]l legislador en ningún momento anula el derecho de acceso a las utilidades; lo que hace es limitarla [sic]”, conforme lo dispone el artículo 328 de la CRE, el cual prevé que, en el caso de los trabajadores de empresas privadas de explotación de recursos naturales no renovables, las utilidades se fijarán por ley.
24. En ese sentido, indica que los recursos naturales no renovables pertenecen al Estado y que los trabajadores de esa rama se limitan a extraer los mismos, motivo por el cual, no pueden “*reclamar participación*”. Así, arguye:

Si la materia prima es del Estado y sobre ella se pretende generar utilidades, lo justo es que los beneficios de dicha materia prima sean de su propietario (Estado) y sobre lo restante, es decir el trabajo de extracción, se genere alguna utilidad cuyo cálculo ha delegado la Constitución de la República a la Función Legislativa a través de la Ley.

25. Esgrime que otras leyes como la Ley Orgánica de Energía Eléctrica y Ley de Minería regulan de forma similar el reconocimiento del 3% de utilidades a favor de los trabajadores y el 12% a favor del Estado. Señala que la limitación prevista en las normas impugnadas “*tiene bases constitucionales que buscan la redistribución de la riqueza, la eliminación de las desigualdades, la protección de la naturaleza y el bien común*”, para lo cual, hace alusión a los artículos 5 numeral 3, 276 numeral 2, 284 numeral 1, 334 numeral 1, 317 y 250 de la CRE.
26. Por tanto, rechaza que las normas impugnadas incurran en “*discriminación, no respeto a la igualdad de deberes, derechos y oportunidades, atentado [sic] a la inalienabilidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, regresividad de derechos, irrespeto al derecho al trabajo como deber social, a la propiedad en todas sus formas y confiscación de derechos*”.
27. Finalmente, refiere que el 12% destinado al Estado y a los GAD o al financiamiento del Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica “*tiene una visión enfocada en el interés común*”, pues se destinará “*a proyectos de inversión social y de*

desarrollo territorial” (Énfasis en el original). Al respecto, cita los artículos 313 y 275 de la Constitución.

28. Con base en lo expuesto, solicita que se deseche la demanda y se ratifique la constitucionalidad de las normas impugnadas.

4.2.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

29. La Procuraduría General del Estado no presentó argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas, en el marco de la causa que nos ocupa.

V. Cuestión previa

5.1. Sobre la procedencia de pronunciarse respecto a una norma declarada inconstitucional

30. Los accionantes señalan que el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos fue reformado mediante la Primera Disposición Reformatoria de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, la cual se declaró inconstitucional por la forma en la sentencia N°. 58-11-IN/22 y acumulados de 12 de enero de 2022. Específicamente, esgrimen que la omisión inconstitucional relativa en la que presuntamente incurre el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos persiste, toda vez que en la sentencia referida se realizó únicamente un control formal y no material. Además, reiteran que debido al efecto diferido que se dio a la declaratoria de inconstitucionalidad – hasta el 31 de diciembre de 2023 –, *“las consecuencias inconstitucionales de dicha ley no han desaparecido”*.³
31. Previo a determinar si las disposiciones constitucionales presuntamente inobservadas en las normas impugnadas pueden ser objeto de la acción que nos ocupa, esta Magistratura debe establecer si resulta procedente pronunciarse sobre el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos, en vista de las alegaciones descritas *ut supra*.
32. La acción pública de inconstitucionalidad por omisión se rige bajo el régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad;⁴ sin embargo, se deben tomar en cuenta las particularidades de las omisiones constitucionales.⁵ En ese sentido, si bien la pérdida de vigencia del acto normativo o administrativo con efectos generales resulta en que el control abstracto carezca de objeto – excepto de producir efectos ultractivos la norma derogada –, en las omisiones constitucionales no ocurre automáticamente lo mismo.⁶

³ Véase, escrito presentado por los accionantes el 1 de febrero de 2022.

⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 28.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 54 y Sentencia N°. 1-17-IO/21 de 7 de julio de 2021, párr. 17.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 56.

33. Así, en la sentencia N°. 2-17-IO/22, se sostuvo que cuando se demande una omisión inconstitucional relativa:

[...] la derogatoria del acto que supuestamente contendría esta omisión no puede derivar, sin más, en la pérdida de competencia para ejercer el control constitucional. Esto pues, al tratarse del control de una omisión, el solo hecho de que el acto jurídico impugnado haya quedado sin efecto no convierte a la posible omisión en inexistente, sino que, al contrario, de tener mérito lo alegado, podría implicar que la omisión que tenía efectos de tipo relativa se convierta en una de carácter absoluto, pues se habría regresado al escenario en el que no se habría emitido regulación alguna en cumplimiento del mandato.⁷

34. En consecuencia, y sin perjuicio de que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado se difieren “*hasta el final del ejercicio fiscal 2023 (31 de diciembre de 2023), de conformidad al artículo 95 de la LOGJCC en armonía con el artículo 11 del Código Tributario*”⁸, corresponde que esta Corte determine si las omisiones acusadas son objeto de la presente acción, pues la referida declaratoria de inconstitucionalidad no implica, sin más, la pérdida de competencia para ejercer el control constitucional inherente a la causa que nos ocupa.

5.2. Sobre si las normas constitucionales invocadas son objeto de pronunciamiento en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad por omisión

35. La acción pública de inconstitucionalidad por omisión “*tiene como objetivo garantizar la supremacía constitucional, la fuerza normativa de sus disposiciones y el sometimiento de toda autoridad pública a los mandatos constitucionales*”.⁹ Precisamente, esta acción permite a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la inobservancia de **mandatos constitucionales expresos**.¹⁰
36. Para ello, y conforme lo previsto por el artículo 436 numeral 10 de la CRE¹¹ y el artículo 128 de la LOGJCC¹², este Organismo debe verificar la existencia de una omisión

⁷ *Ibíd.*, párr. 57.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 58-11-IN/22 y acumulados de 12 de enero de 2022, VII. b.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 43. Véase también, Sentencia N°. 68-16-IN/21 y acumulado de 25 de agosto de 2021, párr. 41.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 43.

¹¹ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 436.-La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 10. Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley”.

¹² Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. “Art. 128.-Alcance.- El control abstracto de constitucionalidad comprende el examen de las omisiones normativas, cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales. Este control se sujetará al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad”.

normativa derivada de: (i) “*la inactividad de las autoridades o entidades públicas con competencia normativa, que se vean avocadas a normar un determinado asunto o materia por mandato de la Constitución*”; y, (ii) “*la inacción en su obligación de ejecutar un acto expresamente dispuesto por la Constitución*”.

37. Así, a fin de identificar una omisión constitucional, tanto absoluta como relativa, es necesario que se configuren los siguientes requisitos: (i) “*la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de normar o actuar*”; (ii) “*la inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de normar o actuar*”; (iii) “*la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo*”; y, (iv) “*la ineficacia de la voluntad del constituyente*”.¹³

38. Para identificar el primer requisito – **mandato constitucional expreso de normar o actuar** – este debe ser concreto y claro. Un mandato es **concreto**, si está bien delimitado e identifica al sujeto llamado a su cumplimiento, así como al objeto de la obligación específica; y, es **claro**, si no queda duda de que se trata de un deber de cumplimiento imperativo que debe ser cumplido por autoridades o instituciones estatales.¹⁴ Caso contrario, toda norma o deber constitucional podría exigirse mediante esta acción, lo que desnaturalizaría su objeto.¹⁵

39. En este orden de ideas, mediante la sentencia N°. 2-17-IO/22, la Corte Constitucional determinó que:

*Así, por ejemplo, las normas constitucionales que reconocen derechos y sus correspondientes obligaciones de respeto, garantía y adoptar medidas, no pueden ser asimiladas a un mandato constitucional cuya observancia es exigible a través de esta vía. Más aún cuando, para garantizar la observancia de tales normas constitucionales, existen las acciones correspondientes [se ha omitido una referencia a pie de página].*¹⁶

40. Por tanto, únicamente de identificar el cumplimiento del requisito (i) referido en el párrafo 37 *supra*, esta Magistratura podrá verificar si concurren los requisitos (ii), (iii) y (iv) detallados en el mismo párrafo. Ahora, de los argumentos propuestos por los accionantes, se desprende que alegan que las normas impugnadas incurren en una omisión inconstitucional relativa, *i.e.* aquella que ocurre “*cuando, existiendo una regulación en cumplimiento del mandato constitucional, se han omitido elementos normativos constitucionalmente relevantes de tal mandato*”.¹⁷

41. A su criterio, las normas impugnadas inobservaron diversas disposiciones constitucionales que debían ser respetadas y garantizadas al momento de su emisión. Específicamente, esgrimen que se verifica una omisión inconstitucional relativa por la presunta inobservancia de los siguientes “*elementos constitucionalmente relevantes*”,

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 47.

¹⁴ *Ibíd*, párr. 48.

¹⁵ *Ibíd*, párrs. 48 y 50.

¹⁶ *Ibíd*, párr. 50.

¹⁷ *Ibíd*, párr. 56.

contenidos en: (i) el artículo 11, numerales 2, 6 y 8 de la CRE¹⁸, respecto a la imposibilidad de anular y tornar impracticable un derecho – percibir utilidades –, a pretexto de limitarlo, conforme lo previsto por el artículo 328 de la CRE¹⁹ (véase párrafo 16.1. *supra*); (ii) el artículo 33 de la CRE²⁰, que garantiza el acceso a retribuciones justas y al desarrollo de una vida decorosa (véase párrafo 16.2. *supra*); (iii) los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la Constitución²¹, que garantizan el derecho a la propiedad,

¹⁸ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 11.-El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio”.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.

¹⁹ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 328.-La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos.

El Estado fijará y revisará anualmente el salario básico establecido en la ley, de aplicación general y obligatoria.

El pago de remuneraciones se dará en los plazos convenidos y no podrá ser disminuido ni descontado, salvo con autorización expresa de la persona trabajadora y de acuerdo con la ley.

Lo que el empleador deba a las trabajadoras y trabajadores, por cualquier concepto, constituye crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aun a los hipotecarios.

Para el pago de indemnizaciones, la remuneración comprende todo lo que perciba la persona trabajadora en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que reciba por los trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios o cualquier otra retribución que tenga carácter normal. Se exceptuarán el porcentaje legal de utilidades, los viáticos o subsidios ocasionales y las remuneraciones adicionales.

Las personas trabajadoras del sector privado tienen derecho a participar de las utilidades líquidas de las empresas, de acuerdo con la ley. La ley fijará los límites de esa participación en las empresas de explotación de recursos no renovables. En las empresas en las cuales el Estado tenga participación mayoritaria, no habrá pago de utilidades. Todo fraude o falsedad en la declaración de utilidades que perjudique este derecho se sancionará por la ley”.

²⁰ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 33.-El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”.

²¹ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 66.-Se reconoce y garantizará a las personas:

26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”.

“Art. 321.-El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”.

establecen sus posibles limitaciones, así como la proscripción absoluta de la confiscación (véase párrafo 16.3. *supra*); y, finalmente, (iv) el artículo 84 de la CRE, en concordancia con el artículo 11, numerales 7 y 9 de la misma norma²², que impiden que las leyes restrinjan derechos de forma ilegítima, afectando, como resultado, la dignidad humana (véase párrafos 16.4. y 16.4.1. *supra*).

42. Ninguna de las normas referidas *ut supra* tienen la potencialidad de ser exigidas a través de esta acción²³ – específicamente la inclusión de sus contenidos en las normas impugnadas –, pues no cumplen con el primer requisito, *i.e.* no contienen un mandato constitucional expreso de normar o actuar, que debe ser concreto y claro conforme los términos previstos en el párrafo 38 *supra*. Al contrario, las disposiciones constitucionales invocadas reconocen derechos, contienen principios que regulan su ejercicio y, en último lugar, establecen obligaciones generales de respeto y garantía a cargo del Estado.²⁴ *Ergo*, no delimitan e identifican a un sujeto llamado a su cumplimiento ni cuál sería el objeto de la obligación a ser cumplida, sin que quepan dudas sobre la imperatividad de dicho deber y de la autoridad o institución obligada.
43. Este Organismo observa que existen otras vías pertinentes e idóneas para ventilar el reclamo formulado por los accionantes, en las que se puede requerir la tutela de derechos constitucionales o el cumplimiento de obligaciones a cargo del Estado²⁵, así como corregir presuntas incompatibilidades entre disposiciones infraconstitucionales y los derechos, principios o reglas consagrados en la Constitución.²⁶
44. En consecuencia, esta Magistratura reitera:

[...] que la acción de inconstitucionalidad por omisión no puede ser entendida de forma tan genérica como para suplantar las vías que la Constitución y la ley han previsto para la impugnación de la constitucionalidad de acciones, actos normativos o actos administrativos con efectos generales, ni como para superponerse a las vías que la

“Art. 323.-Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación”.

²² Constitución de la República del Ecuador. “Art. 84.-La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”.

“Art. 11.-El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”.

²³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 60.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 79-16-IN/22 de 29 de junio de 2022, párr. 51.

Constitución y la ley han previsto para la protección frente a la vulneración de derechos por acción u omisión (Énfasis añadido).²⁷

- 45.** Con base en lo anterior, la Corte Constitucional concluye que no cabe un pronunciamiento sobre las disposiciones constitucionales presuntamente inobservadas al momento de emitir las normas impugnadas, pues excedería el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad por omisión, la cual tiene una naturaleza especialísima. Sin perjuicio de ello, se dejan a salvo las vías que los accionantes consideren pertinentes a fin de que se conozcan sus pretensiones.

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. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad por omisión N°. **1-18-IO**.
- Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 61.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 12 de abril de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

000118IO-55662

**Caso Nro. 0001-18-IO**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día viernes catorce de abril de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 1-18-IO/23

Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 24 de mayo de 2023.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional el escrito presentado el 18 de abril de 2023 por los señores Luis Antonio Collaguazo Lara, Jorge Efrén Aldás Acosta y Manuel Alejandro Sagal Ortega. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 24 de mayo de 2023, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 12 de julio de 2018, los señores Luis Antonio Collaguazo Lara, Jorge Efrén Aldás Acosta y Manuel Alejandro Sagal Ortega, en calidad de presidente, vicepresidente y tesorero, respectivamente, de la Asociación “Va por ti Trabajador Petrolero” (“**accionantes**”), presentaron acción pública de inconstitucionalidad por omisión relativa en contra del artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos, así como contra el artículo 64 numeral 3 y la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (“**normas impugnadas**”).
2. En sentencia 1-18-IO/23 de 12 de abril de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió desestimar la acción pública de inconstitucionalidad por omisión relativa presentada por los accionantes, al evidenciar que las normas impugnadas no tienen la potencialidad de ser exigidas a través de esta acción.
3. El 18 de abril de 2023, los accionantes presentaron un escrito solicitando se aclare y amplíe la sentencia referida.

2. Oportunidad

4. Visto que el pedido fue planteado el 18 de abril de 2023 y que la sentencia 1-18-IO/23 fue notificada el 14 de abril de 2023, se observa que el recurso se interpuso dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”).

3. Fundamentos de la solicitud

5. Para mayor comprensión, se esquematizarán los argumentos de los accionantes encaminados a solicitar la *aclaración* de la sentencia de la siguiente forma: (i) aquellos que versan sobre otros pronunciamientos de esta Corte; (ii) aquellos

relacionados a la fase de admisión de la causa que nos ocupa; y, (iii) aquellos dirigidos contra la sentencia 1-18-IO/23.

6. Sobre el primer punto, los accionantes solicitan que se aclare lo siguiente:

6.1. “Que se aclare por qué en este caso *se actúa de un modo distinto* al obrado por esta misma Corte en la *Sentencia N°. 102-21-IN/22*, en un caso en que funcionarios de esta Magistratura presentaron *demanda de inconstitucionalidad contra acto*, y resolvió *cambiar el tipo de acción para transformarla en una omisión inconstitucional relativa cuando lo que se demandó fue la inconstitucionalidad del acto [...]*” (Énfasis en el original), para lo cual transcriben el decisorio de dicha sentencia.

6.2. “Que también se aclare cómo es que esta Corte, al resolver *dos demandas de inconstitucionalidad contra acto*, resolvió, en la *Sentencia N°. 8-19-IN/21*, que, *por conexidad, se declaraba una inconstitucionalidad por omisión* nunca pedida o demandada, estimando que las *normas relativas a derechos son materia del control abstracto por omisión, algo que, en nuestro caso, no se hace [...]*” (Énfasis en el original). Así, citan los párrafos 74, 89, 90 y 91 de esa decisión.

6.3. “Que también esta Magistratura aclare cómo es que se ha obrado con laxitud en casos en los que, *habiéndose demandado el incumplimiento de una sentencia constitucional*, se concluye resolviendo que lo que se produjo, en realidad, *es una omisión inconstitucional*, sin que se haya acudido al mismo señalamiento que se hace en nuestro caso [...]” (Énfasis en el original). Así, citan el decisorio de la sentencia 38-13-IS/19, que se pronunció sobre una acción de incumplimiento propuesta respecto de la sentencia 001-10-SIN-CC.

7. Con relación al punto (ii), los accionantes requieren que se aclare cómo es posible que tres miembros de esta Corte, jueces Herrería, Lozada y Salazar, “*cambian el criterio esgrimido en el auto admisorio*, en donde estimaron admisible la demanda de inconstitucionalidad por omisión en este caso. De no ser así, *en 2018 se hubiese dictado auto de rechazo o de inadmisión*” (Énfasis en el original). Arguyen que esta actuación sería “*explicable*” si los miembros de la Corte que admitieron la acción fueran distintos a aquellos que dictaron la sentencia, así como que obrar en este sentido es rechazable al hacer a los accionantes aguardar cinco años “*para no resolver el caso*”.

8. Respecto al punto (iii) referido en el párrafo 5 *supra*, los accionantes solicitan:

- 8.1. “La Corte se servirá aclarar cómo es que en los *casos citados sí era procedente y posible pronunciarse sobre omisiones inconstitucionales* pese a que lo demandado fue *tramitado mediante otras vías procesales*, y cómo es que *en este caso no se obra con la misma indulgencia*, negándose la Magistratura a resolver el fondo del problema constitucional debatido con el argumento de que tenemos otra vía para reclamar lo demandado en ésta, mucho más cuando el trámite del control abstracto de actos es idéntico al relacionado con las omisiones” (Énfasis en el original).
- 8.2. “Así también, la Magistratura aclarará su fallo indicando si, lo que se dice en los *párrafos 43 y 44 de la sentencia*, respecto de que *la vía adecuada* para procesar las impugnaciones realizadas mediante esta causa *sería la acción de inconstitucionalidad contra actos*, habría supuesto que *pretendamos resolver en esta última vía aspectos que no son propios de la misma*, incurriendo en *confusión entre la naturaleza jurídica de la omisión inconstitucional y el control abstracto de actos normativos*, tal como lo ha señalado la Corte en la sentencia 12-11-IN/20” (Énfasis en el original). Para ello, cita los párrafos 142, 143 y 144 de la sentencia 12-11-IN/20.
9. Finalmente, los accionantes solicitan que se *amplíe* la sentencia y se resuelva el fondo del caso, *i.e.* todos los problemas jurídicos planteados en la demanda, sin incurrir en denegación de justicia.¹

4. Análisis

10. En virtud del escrito presentado, le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre el pedido de aclaración y ampliación. Para el efecto, se dividirá el análisis en los siguientes puntos: (i) naturaleza de la aclaración y ampliación y sus efectos; (ii) pronunciamientos contenidos en otras decisiones; (iii) alegaciones sobre la fase de admisibilidad; y, (iv) aclaración y ampliación de puntos específicos de la sentencia.

4.1. Naturaleza de la aclaración y ampliación y sus efectos

11. El artículo 440 de la CRE establece que las sentencias y autos de la Corte Constitucional “tendrán un carácter definitivo e inapelable”. En concordancia, el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone: “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de

¹ Para ello, hacen alusión al caso 0033-2006-TC.

aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”. Por su parte, la CRSPCCC, en su artículo 40, establece que:

De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación. Cuando se presentare un pedido de aclaración y/o ampliación, la jueza o juez que sustanció la causa elaborará el proyecto de providencia, en un término no mayor a cinco días, para conocimiento y resolución del Pleno.

12. Así, el recurso de aclaración procederá en caso de sentencia oscura; mientras que, el objeto del recurso de ampliación es resolver alguno de los puntos controvertidos cuando este no se haya tomado en consideración en la decisión adoptada. Esto, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”);² norma supletoria en materia constitucional.³
13. En tal virtud, no le corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse sobre escritos que busquen revertir lo resuelto o que busquen cuestionar y manifestar su inconformidad con la decisión adoptada.

4.2. Pronunciamientos contenidos en otras decisiones

14. Conforme se desprende del párrafo 6 *supra*, los accionantes pretenden que se aclare por qué se resolvió de forma distinta a las sentencias 102-21-IN/22, 8-19-IN/21 y 38-13-IS/19, en las que, a su criterio, se habría declarado la inconstitucionalidad por omisión en acciones distintas a la que nos ocupa. Este Organismo no evidencia que los referidos argumentos estén dirigidos a esclarecer algún aspecto de la sentencia 1-18-IO/23, al contrario, se limitan a manifestar su inconformidad con lo resuelto, toda vez que, del párrafo 45 de la referida decisión, se desprende lo siguiente: “la Corte Constitucional concluye que no cabe un pronunciamiento sobre las disposiciones constitucionales presuntamente inobservadas al momento de emitir las normas impugnadas, pues excedería el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad por omisión, la cual tiene una naturaleza especialísima”.
15. Finalmente, esta Magistratura debe recalcar que, en un auto de aclaración y ampliación, no puede pronunciarse sobre el alcance de lo resuelto en otras decisiones. Por los motivos expuestos en este apartado, el pedido resulta improcedente.

² El cual recoge lo siguiente: “Aclaración y ampliación.- La aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas”.

³ La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su disposición final, menciona que: “en todo aquello no previsto expresamente en esta Ley, se estará a lo dispuesto supletoriamente en sus reglamentos, en el Código Civil, [COGEP] [...]”.

4.3. Alegaciones sobre la fase de admisibilidad

16. Del párrafo 7 *supra*, se evidencia que los accionantes no pretenden que se resuelva ningún punto oscuro de la sentencia. Así, sus alegaciones se agotan en cuestionar lo resuelto, toda vez que consideran que si su demanda fue admitida, es “*rechazable*” que haya sido posteriormente desestimada.
17. Si bien no existe nada qué aclarar, esta Magistratura considera imprescindible reiterar que la fase de admisibilidad y sustanciación son distintas e independientes entre sí. Por tanto, que se verifique, *prima facie*, el cumplimiento de ciertos requisitos necesarios para la admisión del caso, no quiere decir que automáticamente, en la fase de sustanciación, el accionante deba tener una respuesta favorable a sus pretensiones⁴. En otras palabras, en la fase de admisibilidad no se realiza un pronunciamiento sobre el fondo del asunto que comprometa la decisión que esta Corte adopte posteriormente.
18. Ello, con independencia de si los miembros que conformaron el Tribunal de Admisión forman parte o no del Pleno de este Organismo al momento de sustanciar la causa, ya que, de sostener lo contrario, la fase de admisión obligaría a esta Corte, así como a sus integrantes de manera individual, a aceptar toda demanda previamente admitida, lo que tornaría inútil a la separación entre admisibilidad y sustanciación. Finalmente, esta Corte reitera que en la sentencia 1-18-IO/23 sí se emitió un pronunciamiento de fondo, al desestimarse la acción planteada. Por lo expuesto, el pedido de aclaración es improcedente.

4.4. Aclaración y ampliación de puntos específicos de la sentencia

a. Aclaración

19. Los accionantes requieren que se aclare por qué en otros casos sí existió un pronunciamiento sobre omisiones inconstitucionales, pese a no ser expresamente demandadas, mientras que en el caso que nos ocupa no se obró “con la misma indulgencia” (párrafo 8.1. *supra*). Al respecto, en el acápite 4.2. de este auto se exponen los motivos por los que no cabe aceptar dicho pedido.

⁴ Incluso, del párrafo 11 del auto de admisión de la causa 1-18-IO, se desprende lo siguiente: “Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve ADMITIR a trámite la acción de inconstitucionalidad por omisión 0001-18-IO, *sin que esta decisión implique prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión*” (Énfasis añadido).

20. Ahora bien, del párrafo 8.2. *supra*, se desprende que los accionantes solicitan que se aclaren los párrafos 43 y 44 de la sentencia N°. 1-18-IO/23,⁵ “respecto de que *la vía adecuada* para procesar las impugnaciones realizadas mediante esta causa *sería la acción de inconstitucionalidad contra actos [...]*” (Énfasis en el original). Esta Corte, en el párrafo 42 de la referida sentencia, determinó que las normas aludidas por los accionantes no “tienen la potencialidad de ser exigidas a través de esta acción”, al no contener un mandato concreto y claro de normar o actuar. Luego, en los párrafos 43 y 44 señaló que existen otras vías pertinentes e idóneas, así como que la acción de inconstitucionalidad por omisión no puede ser entendida de forma tan genérica como para suplantar las vías que la Constitución y Ley han previsto para distintas impugnaciones. Por último, en el párrafo 45 se señaló que: “se dejan a salvo las vías *que los accionantes consideren pertinentes* a fin de que se conozcan sus pretensiones” (Énfasis añadido).
21. Por tales motivos, no se verifica la existencia de algún punto oscuro que requiera ser aclarado.

b. Ampliación

22. Finalmente, los accionantes solicitan que se *amplíe* la sentencia y se resuelva el fondo del caso (párrafo 9 *supra*). Conforme lo esgrimido en líneas previas, la ampliación procede para resolver alguno de los puntos controvertidos cuando este no se haya tomado en consideración en la decisión adoptada, más no para revertir lo resuelto. En tal virtud, no procede lo solicitado, al pretender modificar la decisión adoptada en la sentencia 1-18-IO/23.

5. Decisión

23. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

⁵ Párr. 43: “Este Organismo observa que existen otras vías pertinentes e idóneas para ventilar el reclamo formulado por los accionantes, en las que se puede requerir la tutela de derechos constitucionales o el cumplimiento de obligaciones a cargo del Estado [se ha omitido una referencia a pie de página], así como corregir presuntas incompatibilidades entre disposiciones infraconstitucionales y los derechos, principios o reglas consagrados en la Constitución [se ha omitido una referencia a pie de página]”.

Párr. 44: “En consecuencia, esta Magistratura reitera: [...] que la acción de inconstitucionalidad por omisión *no puede ser entendida de forma tan genérica como para suplantar las vías que la Constitución y la ley han previsto para la impugnación de la constitucionalidad de acciones, actos normativos o actos administrativos con efectos generales, ni como para superponerse a las vías que la Constitución y la ley han previsto para la protección frente a la vulneración de derechos por acción u omisión* (Énfasis añadido) [se ha omitido una referencia a pie de página]”.

1. *Negar* la solicitud de aclaración y ampliación presentada por los señores Luis Antonio Collaguazo Lara, Jorge Efrén Aldás Acosta y Manuel Alejandro Sagal Ortega, en calidad de presidente, vicepresidente y tesorero, respectivamente, de la Asociación “Va por ti Trabajador Petrolero”.
2. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia 1-18-IO/23.
3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.
4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 24 de mayo de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen No. 6-22-CP/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 09 de mayo de 2023

CASO No. 6-22-CP

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

DICTAMEN No. 6-22-CP/23

Tema: El presente dictamen realiza el control de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular para mantener el crudo del bloque 43 indefinidamente bajo el subsuelo. Luego de realizar el análisis, la Corte Constitucional emite dictamen favorable de los considerandos y la pregunta.

I. Antecedentes¹

1. El 22 de agosto de 2013, Julio César Trujillo presentó ante el Consejo Nacional Electoral (en adelante, “CNE”) y la Corte Constitucional una solicitud de consulta popular con el contenido de la siguiente pregunta: “¿Está usted de acuerdo con que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el subsuelo?”. Ante esta Corte, la causa se identificó con el número 2-13-CP.
2. El 26 de septiembre del 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso que se complete la solicitud y que el CNE, “*en aplicación de la regla jurisprudencial contenida en el dictamen No. 001-13-DCP-CC, [...] remita el informe favorable del cumplimiento de la legitimación democrática*”.
3. Mediante el oficio 0001190 de 12 de mayo de 2014, el CNE comunicó a la Corte Constitucional que en la resolución PLE-CNE-2-8-5-2014 de 8 de mayo del 2014, el Pleno del CNE resolvió remitir a la Corte Constitucional: “*el informe No. 025-DNOP-CNE-2014 [...] con sus respectivos anexos y el informe jurídico No. 213-CGAJ-CNE-2014, en los que se concluye que no se ha dado cumplimiento con el requerimiento de la legitimación democrática [...]*”. Julio César Trujillo Vásquez, Pablo Piedra Vivar y otros impugnaron la resolución PLE-CNE-2-8-5-2014 ante el CNE.
4. El 12 de junio de 2014, mediante la resolución PLE-CNE-1-12-6-2014, el CNE resolvió aceptar parcialmente la impugnación interpuesta y ordenó que se notifique a Julio César Trujillo y a la Corte Constitucional que

sumadas las 9.353 firmas a las 359.761, que fueron aceptadas como firmas válidas conforme a la Resolución PLE-CNE-2-8-5-2014, dan un total de 369.114 firmas válidas,

¹ Considerando la multiplicidad de actuaciones y particularidades que rodean al presente caso, resulta necesario incluir diversos antecedentes interrelacionados, los mismos que han sido obtenidos de los expedientes constitucionales 2-13-CP y 348-20-EP.

por lo que, el proponente no ha dado cumplimiento con el requisito de la legitimación democrática para la Consulta Popular.

5. El 12 de febrero de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió inadmitir a trámite la causa 2-13-CP por no cumplir con el requisito de la legitimación democrática y dispuso su archivo.
6. El 1 de octubre de 2018, mediante el oficio CPCCS-SG-2018-0695-Of, el prosecretario encargado del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio puso en conocimiento del CNE la resolución PLE-CPCCS-T-O-100-06-09-2018 de 6 de diciembre del 2018, que resolvió: *“poner en conocimiento el informe de la Coordinación Técnica sobre las denuncias del Colectivo Yasunidos al [CNE], a fin de que se remita un pronunciamiento respecto del contenido del informe, previo a la Resolución del Pleno del CPCCS-T”*.
7. El 24 de octubre de 2018, mediante la resolución PLE-CNE-4-14-10-2018-T, el Pleno del CNE resolvió *“nombrar una Comisión que se encargará de organizar y dirigir la auditoría independiente al proceso administrativo que se dio a la iniciativa de consulta popular presentada por el Colectivo Yasunidos”*.
8. El 7 de noviembre de 2018, la comisión de auditoría independiente presentó ante el Pleno del CNE su informe, en el que se recomendó

extender el correspondiente certificado relativo al cumplimiento del número de firmas necesarias para la realización de la consulta popular promovida desde el Colectivo Yasunidos; y en consecuencia, se sugiere al Pleno del [CNE] disponer que la pregunta que consta en los formularios sobre los cuales el Colectivo Yasunidos realizó la recolección de firmas, se ponga en conocimiento de la Corte Constitucional que realice el correspondiente control previo de constitucionalidad, y dictamine lo que en derecho corresponda.

9. A través de la resolución PLE-CPCCS-T-E-318-20-03-2019 de 20 de marzo de 2019, el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social resolvió *“exhortar a los consejeros y consejeras del [CNE] para que se repare los derechos de participación de los ciudadanos que suscribieron los formularios correspondientes en apoyo a la iniciativa de consulta popular propuesta por el Colectivo Yasunidos, y se emita el informe favorable de cumplimiento de legitimidad democrática [...]”*.
10. El 15 de noviembre de 2019, el Pleno del CNE emitió la resolución PLE-CNE-1-15-11-2019, que inadmitió por improcedente la solicitud presentada por Pedro Bermeo Guarderas *“para que se emita el certificado de cumplimiento de requisitos de legitimidad democrática a favor del ‘Colectivo Yasunidos’ y se remita la documentación necesaria a la Corte Constitucional, a fin de que emita el dictamen previo de constitucionalidad”*. Esperanza Martínez Yáñez y Pedro Bermeo Guarderas apelaron esta resolución ante el Tribunal Contencioso Electoral (en adelante, “TCE”)².

² La causa fue identificada con el número 888-2019-TCE.

11. En sentencia de 21 de enero de 2020, el TCE declaró que el Colectivo Yasunidos ostenta legitimación “*en los términos previstos en el artículo 244 inciso tercero del Código de la Democracia*”; sin embargo, negó “*la pretensión de que el CNE otorgue el certificado de cumplimiento de legitimidad democrática en favor del colectivo Yasunidos [...]*”.
12. El 17 de febrero de 2020, Esperanza Martínez Yánez y Pedro Bermeo Guarderas presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del TCE señalada en el párrafo anterior. La causa se identificó con el número 348-20-EP.
13. El 24 de noviembre de 2021, la Corte Constitucional emitió la sentencia 348-20-EP/21 en la que aceptó la acción extraordinaria de protección, declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dejó sin efecto la sentencia de 21 de enero de 2020 emitida por el TCE y ordenó que “*mediante sorteo se designe una nueva conformación del [TCE], que resuelva el recurso de apelación presentado por los accionantes*”.
14. En sentencia de 5 de septiembre de 2022, dictada en la causa 888-2019-TCE, el TCE aceptó el recurso de apelación interpuesto por el Colectivo Yasunidos en contra de la resolución PLE-CNE1-15-11-2019 y dispuso que el CNE “*otorgue el certificado de legitimidad democrática y remita a la Corte Constitucional del Ecuador para que expida el dictamen que corresponda*”.
15. El 27 de septiembre de 2022, el Pleno del CNE emitió la resolución PLE-CNE-1-27-9-2022, en la cual resolvió, entre otras medidas: (i) dar cumplimiento a la sentencia dictada por el TCE; (ii) aceptar el informe de auditoría independiente; (iii) otorgar el certificado de legitimidad democrática a favor del Colectivo Yasunidos; y, (iv) remitir a la Corte Constitucional la documentación para que emita dictamen de constitucionalidad. Esta resolución fue remitida a la Corte Constitucional el 28 de septiembre de 2022, mediante el oficio CNE-SG-2022-000829-O.
16. El 3 de octubre de 2022, mediante memorando CC-SG-2022-581, suscrito por la secretaria general de la Corte Constitucional, se puso en conocimiento del Pleno de este Organismo el “*Informe sobre ingreso de Oficio No. CNE-SG-2022-000829-OF del CNE*”, en el cual se concluyó que

se debería ingresar la documentación [remitida a esta Corte por parte del CNE], abrir una causa de consulta popular, para lo cual debería considerarse como legitimado activo al mencionado colectivo, que es la organización que planteó la pregunta; y, sortear la causa.
17. El 7 de octubre de 2022³, Pedro Bermeo Guarderas y Esperanza Martínez, en su calidad de representantes del Colectivo Yasunidos (en adelante, “**los solicitantes**”), comparecieron dentro de la causa 2-13-CP y solicitaron:

³ En escrito de 13 de febrero de 2023, los solicitantes reiteraron sus pretensiones.

- a) *Se revoque o deje sin efecto el auto que inadmitió a trámite la causa la causa [sic] 0002-13-CP.*
 - b) *Se sortee la causa 0002-13-CP.*
 - c) *Se convoque a audiencia pública dentro 0002-13-CP, para que se pueda garantizar el derecho a ser escuchados conforme al artículo 76 numeral 7 literal c) de la Constitución), [...].*
 - d) *Emita Dictamen favorable de la pregunta, de tal forma que se garantice la expresión de la voluntad popular, se resuelva en el sentido que más favorezca a la participación y sobre todo al sentido literal de la pregunta.*
 - e) *Se dicten medidas cautelares dentro de la presente causa, para que el gobierno, a través de sus entidades competentes suspenda el inicio de cualquier actividad petrolera nueva en los campos petroleros ITT del bloque 43 [...].*
18. El 11 de octubre de 2022, en memorando CC-SG-2022-594 suscrito por la secretaria general de la Corte Constitucional, se puso en conocimiento del Pleno el “*Alcance al memorando CC-SG-2022-581*”, en el cual se informó del nuevo escrito ingresado por los solicitantes y se ratificó en su conclusión de “*abrir una nueva causa con esta petición y la documentación ingresada por el CNE*”.
 19. En sesión de 13 de octubre de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la comunicación contenida en el memorando CC-SG-2022-581 de 3 de octubre de 2022 y su alcance.
 20. En razón de lo anterior, se abrió la causa 6-22-CP cuyo conocimiento, mediante sorteo automático, correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce quien, en providencia de 12 de abril de 2023, avocó conocimiento de la causa⁴ y dispuso notificar su contenido a los solicitantes y poner en conocimiento de la ciudadanía la propuesta de consulta popular, por medio de su publicación en el Registro Oficial y en la página web institucional. Adicionalmente, en dicho auto se requirió información a varias instituciones públicas y se convocó a una audiencia.
 21. Mediante auto de 14 de abril de 2023, se prorrogó el término concedido a las entidades públicas para la entrega de la información solicitada y se negaron los pedidos de diferimiento de la audiencia realizados por la Presidencia de la República y la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP PETROECUADOR (en adelante, “**EP PETROECUADOR**”).
 22. El 17 de abril de 2023, los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Pastaza y Aguarico, el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, la Agencia de Regulación y

⁴ En los dictámenes 1-19-CP/19 y 4-18-RC/19, la Corte Constitucional interpretó que los veinte días establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC inician desde la emisión del avoco conocimiento de la jueza o juez constitucional ponente.

Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables, remitieron la documentación solicitada por la jueza sustanciadora.

23. El 18 de abril de 2023, se llevó a cabo la audiencia pública en la causa 6-22-CP⁵, y en la misma fecha se notificó la providencia a través de la cual se otorgó a las entidades públicas el término de 48 horas para que remitan los informes y demás documentación requerida por los jueces y juezas constitucionales en la audiencia; asimismo, se ratificó el término de 72 horas para que los intervinientes legitimen su intervención.
24. En escritos de 19, 20, 21, 23, 25, 27 y 28 de abril de 2023, la Asamblea Nacional, EP PETROECUADOR, los ministerios del Ambiente, de Economía y Finanzas, de Energía y Recursos Naturales No Renovables y de la Mujer y Derechos Humanos, la Procuraduría General del Estado, la Presidencia de la República, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Orellana y los solicitantes dieron cumplimiento a lo ordenado. Por otra parte, el 25 y 31 de enero, 16 de febrero, 2, 10, 17, 27 de marzo, 11, 17, 18, 19, 22, 23 y 26 de abril, 4 de mayo de 2023, se recibieron escritos de *amici curiae*⁶.

⁵ Conforme obra en la razón sentada por la actuaría del despacho de la jueza sustanciadora, a la referida diligencia asistieron: (i) los solicitantes señor Pedro Juan Bermeo Guarderas acompañado por su abogado defensor el doctor Ramiro Fernando Ávila Santamaría. (ii) Entidades públicas: 1. EP PETROECUADOR debidamente representado por el abogado Juan Sebastián Calero Chávez y Orlando Patricio Meza Campos, con los técnicos Martina Greffa Zúñiga, Ana del Socorro López Fierro y Carlos Pérez. 2. Por parte de la Asamblea Nacional compareció el abogado Edgar Fabián Lagla Toapanta. 3. GAD de Orellana debidamente representado por el abogado Henry Darwin Cruz Sánchez y el técnico ambiental Augusto Salvador Córdova, los cuales pese a ser registrados para intervenir en la presente audiencia no lo hicieron. 4. Presidencia de la República del Ecuador debidamente representada por la doctora Yolanda Narcisa de Jesús Salgado Guerrón en calidad de delgada del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República. 5. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica debidamente representado por los abogados Darío Fernando Cueva Valdez y Karina del Carmen Pérez Castillo, acompañados de sus técnicos Darwin Gallardo, Juan Carlos Dueñas, Emiliano Vinuesa y Lourdes Quishpe. 6. Ministerio de Economía y Finanzas debidamente representado por la abogada María Daniela Barrera Palacios, la directora nacional Daysi Dávila y la subsecretaria de presupuesto de la misma entidad economista Olga Núñez. 7. Ministerio de Energía y Minas debidamente representado por el abogado Diego Leonardo Cofre Calderón. 8. Ministerio de la Mujer y DDHH debidamente representado por el abogado Irwin Jamil Añamisse Gutiérrez. 9. La Procuraduría General del Estado debidamente representado por el abogado Carlos David Heredia Salazar. 10. La Subdirección de Gestión ambiental del GAD de Pastaza debidamente representado por su abogado Leonardo Rodrigo Haro Sánchez, el cual pese a ser registrados para intervenir en la presente audiencia, no lo hizo. (iii) En calidad de *amicus curiae* comparecieron: 1. Alberto José Acosta Espinosa. 2. Carlos Alberto Larrea Maldonado. 3. Johanna Melina Romero Larco. 4. Hueiya Alicia Cahuiya Iteca. 5. Amanda Cristina Yépez Salvador. 6. Vivian Isabel Idrovo Mora. 7. Nenquimo Pauchi Inés Viviana. 8. Diego Fernando Cano Molestina.

⁶ Comparecieron en calidad de *amicus curiae*: Claudia Storini, Agustín Grijalva, Marco Navas, Johanna Melina Romero Larco, Alberto Acosta, Carlos Alberto Larrea Maldonado, Bertha Patricia Sánchez Gallego, Isabel María

Enríquez Jaya, Dina Marivel Farinango Quilumbaquin, Salvador Quishpe Lozano, estos últimos cuatro en calidad de asambleístas de la Asamblea Nacional del Ecuador, Nely Alexandra Almeida Albuja, presidenta de la organización Acción Ecológica, Manuel Bayón Jiménez y Amanda Yépez Salazar, integrantes del Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, Diego Fernando Cano Molestina, Verónica Potes, miembro de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos en el Ecuador, Vivian Isabel Idrovo Mora, Carla Luzuriaga, Eduardo Gudynas en representación del Centro Latino Americano de Ecología Social, Inti

25. La jueza Carmen Corral Ponce presentó el respectivo proyecto de dictamen, mismo que fue tratado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 21 de abril de 2023. Al no haber obtenido la mayoría necesaria para su aprobación, el caso fue resorteado⁷ y la sustanciación le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó⁸ conocimiento el 24 de abril de 2023.

II. Contenido del pedido de consulta popular

26. La pretensión de los solicitantes es que la Corte emita un dictamen favorable de constitucionalidad respecto de la propuesta de consulta popular encaminada a que la ciudadanía en general se pronuncie sobre lo siguiente:

Que, el art. 104 de la Constitución de la República del Ecuador faculta a las ecuatorianas y ecuatorianos solicitar la convocatoria a consulta popular. La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto.

Que, mantener la iniciativa de dejar el crudo en el subsuelo en el YASUNÍ, en los campos conocidos como ITT, ISHPINGO, TAMBOCOCHA, TIPUTINI es un tema de interés general que puede ser decidido mediante consulta popular.

Por consiguiente:

¿Está usted de acuerdo con que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo del ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el subsuelo?

Si [sic]

No

III. Competencia

27. De conformidad con lo establecido en los artículos 104 inciso final y 438.2 de la Constitución de la República; artículos 75.3.e, 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”); y, artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante, “RSPCCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el presente dictamen.

Tamara Alvarado Romero en representación del Movimiento Animalista Nacional, Fernando Andrés Muñoz Miño, Wilma Josefina Salgado Tamayo, Pablo Arturo Piedra Vivar, Enkemo Kehuanto Gabamo, Daniela Erazo Robles, entre otros, por sus propios derechos.

⁷ De conformidad con el artículo 90, número 3, de la LOGJCC y en aplicación del artículo 38, inciso final, de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

⁸ En el que, de forma similar al auto de 25 de enero de 2021, emitido dentro de la causa 7-20-CP, se estableció que, en caso de resorteo, los veinte días previstos en el artículo 105 de la LOGJCC se deben contar desde el avoco del nuevo juez sustanciador.

IV. Legitimación activa

28. El artículo 104 de la Constitución de la República determina que la convocatoria a consulta popular puede ser solicitada por “*la ciudadanía*”. Esto tiene fundamento en el artículo 1 inciso segundo de la propia Constitución que establece que “*la **soberanía radica en el pueblo**, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público [democracia **representativa**] y de las formas de participación directa previstas en la Constitución [democracia **directa**...]*” y en el artículo 95 de la Constitución que indica que: “[l]a *participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia **representativa, directa** y comunitaria*” [énfasis añadidos]⁹. De lo anterior se sigue que la *democracia representativa* y la *democracia directa* son dos valores constitucionales cuyo fundamento es el mismo, la *soberanía del pueblo*; y que el ejercicio de los **derechos de participación**, en los contextos de democracia representativa y de democracia directa, deben orientarse por el principio de la soberanía popular, con las limitaciones que la Constitución establece.
29. La solicitud de consulta popular materia de este análisis inició con la presentación del oficio CNE-SG-2022-000829-O de 28 de septiembre de 2022 por parte del CNE (ver párrafo 15 *supra*) a través del cual se dispuso otorgar el certificado de legitimidad democrática a favor del colectivo Yasunidos, con el objeto de que la documentación de la causa 888-2019-TCE sea remitida a la Corte Constitucional para la emisión del dictamen correspondiente¹⁰.
30. Es oportuno señalar que el presente caso tuvo su origen en un procedimiento contencioso electoral en el que se impugnó la negativa de extender el certificado de legitimidad democrática como un requisito previo para obtener el dictamen de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular. Bajo esta consideración cabe diferenciar el presupuesto de la legitimación activa para requerir el dictamen previo de constitucionalidad de una propuesta de consulta popular, del requisito material de la legitimidad democrática.
31. La legitimación activa está directamente relacionada con la aptitud procesal para comparecer en calidad de solicitante de una consulta popular y requerir el dictamen de constitucionalidad. En cambio, la legitimidad democrática, es un requisito para solicitar la convocatoria a una consulta popular, una vez que se haya superado el respectivo control constitucional de los considerandos, el cuestionario y los anexos que acompañan a la propuesta de consulta popular¹¹.
32. Lo expuesto previamente fue establecido en el dictamen 1-19-CP/19, de 16 de abril de 2019, en el que la Corte cambió el precedente contenido en el dictamen 001-13-DCP-CC e indicó lo siguiente:

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 1-21-CP/21, de 23 de junio de 2021, párrafo 48.1.

¹⁰ Sentencia de 5 de septiembre de 2022, dictada en la causa 888-2019-TCE.

¹¹ Ver inciso cuarto e inciso final del artículo 104 de la Constitución de la República

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

33. Por lo dicho, cualquier ciudadano está legitimado para presentar una solicitud de dictamen de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular, sin que, para obtener este pronunciamiento previo de la Corte, sea necesario acompañar las firmas de respaldo a su iniciativa¹². En este punto, para la Corte resulta necesario indicar que, en el caso concreto, por las circunstancias particulares del mismo, los solicitantes cumplen con la legitimidad democrática por las razones que serán señaladas en el párrafo 93 *infra*.
34. Ahora bien, de la revisión de la solicitud objeto de análisis, se advierte que los comparecientes acuden a la Corte “*en calidad de representantes del colectivo Yasunidos*” y adjuntan al expediente constitucional los anexos que acreditan tal calidad. Cabe precisar que dado que el artículo 104 de la Constitución prevé que se convoque a consulta popular “[...] *por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana*”, esta Corte verifica que esta solicitud tiene su origen en una iniciativa ciudadana colectiva. Esta forma colectiva de ejercer la iniciativa ciudadana está amparada en los artículos 11.1 y 95 de la Constitución.
35. En relación a estas iniciativas, el mismo artículo 104 de la Constitución establece que “*la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto*”, expresión que no debe ser entendida en el sentido de que no estarían sometidas a límite alguno pues, como se detalla al plantear los problemas jurídicos, toda consulta debe respetar ciertos límites, lo que se ratifica cuando el mismo artículo prevé que “*las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país*”.
36. Sin embargo, esta Corte no identifica normas particulares que nieguen a la iniciativa ciudadana el plantear una consulta como la examinada en esta causa. Por ejemplo, el primer inciso del artículo 407 de la Constitución, que trata sobre la facultad de convocar a consulta popular para la explotación de los recursos no renovables, no limita esta posibilidad.
37. En definitiva, entonces, se establece que, de conformidad al artículo 104 de la Constitución, los integrantes del Colectivo Yasunidos están legitimados para solicitar la consulta popular en examen.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 1-21-CP/21 de 23 de junio de 2021, párrafo 5.

V. Pedidos pendientes de resolución

38. Como se señaló en el párrafo 17 y la nota al pie de página 3 *supra*, el Colectivo Yasunidos formuló varias peticiones que están pendientes de resolución. Específicamente, solicitó la revocatoria del auto de inadmisión del caso 2-13-CP, su resorteo, la realización de una audiencia y, como medida cautelar, que se “*suspenda el inicio de cualquier actividad petrolera nueva en los campos petroleros ITT del bloque 43*”.
39. Al respecto, cabe señalar que los autos de inadmisión de esta Corte son definitivos y en su contra solo caben los recursos de ampliación y aclaración, no el recurso de revocatoria. Luego, si no procede la revocatoria del auto de inadmisión, tampoco cabe el resorteo de la causa 2-13-CP o cualquier actuación posterior en dicha causa (como la realización de una audiencia o la concesión de medidas cautelares).
40. Ahora bien, como se ha establecido en los antecedentes de este dictamen, el caso 2-13-CP tiene relación con la causa 6-22-CP, por lo que cabe preguntarse si lo solicitado en relación a la tramitación del caso 2-13-CP, específicamente la realización de una audiencia y el otorgamiento de medidas cautelares, es procedente en esta causa.
41. En relación a la audiencia, en el presente caso se ordenó su realización de oficio y esta efectivamente se dio, conforme consta en la razón (ver nota al pie de página 5 *supra*), por lo que sería improcedente la realización de una audiencia adicional.
42. Finalmente, el pedido de medidas cautelares también resulta improcedente, porque de conformidad al artículo 32 de la LOGJCC, estas medidas solo pueden solicitarse “*conjuntamente con el requerimiento de cualquiera de las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución*” –esta causa no corresponde a una garantía jurisdiccional– o en ciertos casos en los que la ley lo establece como son en las acciones públicas de inconstitucionalidad –la LOGJCC no prevé expresamente las medidas cautelares en el trámite propio del control de constitucionalidad de una convocatoria a una consulta popular–.
43. En conclusión, la Corte debe negar las solicitudes presentadas por el Colectivo Yasunidos el 7 de octubre de 2022 y 13 de febrero de 2023.

VI. Planteamiento de los problemas jurídicos

44. Esta Corte ha establecido¹³ que, cuando a ella le corresponde dictaminar si un pedido de convocatoria a consulta popular es o no procedente, hay varias normas constitucionales que deben considerarse en su razonamiento, específicamente:

44.1. Las normas que consagran los **derechos fundamentales de participación del o de los peticionarios**, especialmente, los derechos a participar en asuntos de

¹³ Véase el dictamen 5-20-CP/20 del 26 de agosto de 2020, párrafo 9.

interés público y a ser consultado, reconocidos en los numerales 2 y 4 del artículo 61 de la Constitución.

44.2. Las normas que reconocen el derecho a “**libertad de la electora o elector**”, explicitado en el artículo 127 inciso primero de la LOGJCC, libertad que constituye una dimensión del derecho fundamental a ser consultado; derecho reconocido, como ya se indicó, en el artículo 61.4 de la Constitución.

44.3. Otras reglas o principios constitucionales que podrían afectarse por el resultado de la consulta popular de que se trate. De ahí que, el art. 127, inciso primero de la LOGJCC establezca que es una finalidad del control previo y automático de las consultas populares –junto a la de garantizar la libertad del elector– la de “*garantizar [...] la **constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento***” [énfasis añadido].

- 45.** La jurisprudencia de esta Corte también ha establecido¹⁴ que, para el control de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular, el citado inciso primero del art. 127 de la LOGJCC se remite –en lo que fuere aplicable– a las normas de validación atinentes a la convocatoria a *referendos* de modificación constitucional (arts. 103, 104 y 105 de la LOGJCC). Sin embargo, subordina la aplicación –por remisión– de aquellas normas de validación al cumplimiento de dos finalidades, a saber: (i) la de asegurar la libertad del elector (*supra* párrafo 44.2) y (ii) la de asegurar la constitucionalidad de una de estas dos cosas: o bien, (ii.a) de “*las disposiciones jurídicas*” propuestas, en el caso de que la consulta popular consista en un *referendo*, o bien, (ii.b) de “*las medidas a adoptar*”, en caso de pronunciamiento afirmativo del cuerpo electoral, cuando la consulta popular consista en un *plebiscito* (*supra* párrafo 44.3)¹⁵.
- 46.** Esta Corte ha establecido¹⁶, adicionalmente, que la aplicación de las referidas normas de validación recae sobre tres objetos: (i) los considerandos que introducen la pregunta, (ii) el cuestionario y (iii) “*las disposiciones jurídicas*” o “*las medidas a adoptar*”, según la consulta popular consista en *referendo* o en *plebiscito*, respectivamente. En la práctica jurisprudencial de la Corte, al control de los dos primeros objetos se le ha llamado “formal” y al relativo al tercer objeto, “material”. De manera que ambos tipos de control persiguen, respectivamente, las dos finalidades sustanciales antes señaladas: el examen *formal*, la finalidad de garantizar la libertad del elector; y el examen *material*, la constitucionalidad de “*las disposiciones jurídicas*” o de las “*medidas a adoptar*”, según corresponda a un referéndum o a un plebiscito¹⁷.
- 47.** En el presente caso, la consulta popular cuya convocatoria se pide consiste en un *plebiscito*, es decir, se pretende consultar si los electores están o no de acuerdo con una

¹⁴ *Ibíd.*, párrafo 10.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 1-21-CP/21 de 23 de junio de 2021, párrafo 13.

¹⁶ Véanse dictámenes 5-19-CP/19, del 1 de agosto de 2019, párrafo 11; 9-19-CP/19, del 17 de septiembre de 2019, párrafo 13; y, 3-20-CP/20 del 29 de enero de 2020, párrafo 7.

¹⁷ Véanse dictamen 5-20-CP/20 del 26 de agosto de 2020, párrafo 12.

determinada medida a adoptar, específicamente en este caso, mantener el crudo de cierto bloque indefinidamente bajo el subsuelo.

48. En consecuencia, los **problemas jurídicos** a resolver en este caso son los siguientes:

48.1. ¿Cumplen, los considerandos que introducen la pregunta, los requisitos del examen formal?

48.2. ¿Cumple, la pregunta, los requisitos del examen formal?

48.3. ¿Las medidas que la pregunta propone adoptar son constitucionales desde una perspectiva material?

VII. Resolución de los problemas jurídicos

A. Estándares aplicables

49. Como ya se ha mencionado en los antecedentes, la propuesta de consulta popular bajo examen se presentó en el CNE el 22 de agosto de 2013, la misma que –luego de varias acciones administrativas y jurisdiccionales– fue remitida a la Corte Constitucional el 3 de octubre de 2022.

50. Durante ese tiempo, entre la presentación de la solicitud y la remisión de la misma por parte del CNE, específicamente a partir del año 2019, se han emitido diversos estándares y criterios jurisprudenciales¹⁸ que han ido demarcando las pautas de cómo se debe efectuar el control constitucional de las propuestas de consulta popular.

51. Por tanto, previamente a resolver los problemas jurídicos planteados, cabe señalar que la Corte Constitucional no podrá analizar el cumplimiento de dichos estándares jurisprudenciales para el control constitucional respecto de la presente propuesta de consulta popular, ya que, al ser este un caso *sui generis* en el que la extensa demora en la tramitación del pedido de consulta no puede ser atribuida a los solicitantes, sino a distintas instituciones públicas –incluida la Corte Constitucional con el precedente fijado en el dictamen 001-13-DCP-CC, sobre la legitimación democrática, del cual este Organismo se ha alejado expresamente–, sería desproporcionado que se exija a los mismos la adecuación de su proyecto de consulta a criterios que al momento de su presentación –año 2013– no se encontraban vigentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

¹⁸ Véase los dictámenes de la Corte Constitucional 1-18-CP/19, 1-19-CP/19, 2-19-CP/19, 3-19-CP/19, 4-19-CP/19, 5-19-CP/19, 6-19-CP/19, 7-19-CP/19, 8-19-CP/19, 9-19-CP/19, 10-19-CP/19, 11-19-CP/19, 12-19-CP/19, 13-19-CP/19, 14-19-CP/19, 15-19-CP/19, 16-19-CP/19, 1-20-CP/20, 2-20-CP/20, 3-20-CP/20, 4-20-CP/20, 5-20-CP/20, 6-20-CP/20, 7-20-CP/20, 1-21-CP/21, 2-21-CP/21, 3-21-CP/21, 4-21-CP/21, 5-21-CP/21, 6-21-CP/21, 7-21-CP/21, 8-21-CP/21, 9-21-CP/21, 2-22-CP/22, 3-22-CP/22, 4-22-CP/22, 5-22-CP/22, 7-22-CP/22 y 8-22-CP/22.

B. Primer problema jurídico: ¿Cumplen, los considerandos que introducen la pregunta, los requisitos del examen formal?

52. Respecto del control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta, esta Corte verificará la observancia de los parámetros contenidos en el artículo 104 de la LOGJCC¹⁹.
53. La solicitud contiene dos considerandos, el primero se refiere a la disposición jurídica de la Constitución que faculta a los ecuatorianos solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto; por tanto, se observa que este comporta una mera transcripción del marco constitucional aplicable, su finalidad es dar a conocer el régimen constitucional y la base jurídica por la cual se convoca al electorado a consignar su pronunciamiento en las urnas.
54. En cambio, el segundo considerando contiene información sobre la posibilidad de decidir por consulta popular respecto de la explotación del crudo en el subsuelo del Yasuní y aporta información sobre el ámbito geográfico sobre el que se pretende consultar.
55. Los dos considerandos establecen, de forma sencilla, concreta y comprensible, una descripción que tiene relación causal con lo que se pretende consultar, no son superfluos y no inducen a ningún tipo de reflexión ni presentan contenidos sugestivos que puedan influir en la opinión del elector para votar a favor de la propuesta de consulta. Asimismo, no son inconexos o incoherentes para los efectos del mecanismo de democracia directa que se procura activar.
56. Por las razones expuestas en los párrafos precedentes, se concluye que los considerandos de la solicitud objeto de examen cumplen con los requisitos de forma establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC.

C. Segundo problema jurídico: ¿Cumple, la pregunta, los requisitos del examen formal?

57. Para la resolución del problema jurídico, se verificará si la pregunta planteada cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 numerales 1, 2 y 3 de la LOGJCC²⁰, en relación a garantizar la libertad del elector.

¹⁹ Artículo 104 de la LOGJCC: “1. No inducción de las respuestas en la electora o elector; 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo; 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado”.

²⁰ Artículo 105 de la LOGJCC: “1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de

58. Así las cosas, se advierte que la consulta cumple con estos presupuestos jurídicos debido a que en la pregunta se ha formulado una sola cuestión, a saber, mantener el crudo del bloque 43 indefinidamente bajo el suelo, por lo que no existe la posibilidad de aceptar o negar varios temas en bloque. Del contenido de la consulta, es evidente que la pregunta no está encaminada a establecer excepciones que beneficien a un proyecto político específico.
59. No obstante, esta Corte considera necesario realizar una consideración adicional para descartar una posible afectación a la libertad del elector, por falta de claridad o, incluso, de lealtad, debido a que la pregunta fue presentada en un contexto fáctico y jurídico diferente al actual. Así, considerando las circunstancias en las que se presentó la propuesta en el año 2013, se puede concluir que su finalidad era impedir que se inicie la explotación de crudo del bloque 43. Por lo que con el inicio de las actividades extractivas en el bloque, cabe cuestionarse si la pregunta podría resultar engañosa al elector por referirse a una situación imposible o que ha perdido vigencia, consistente en que no se inicie una explotación que ya está en curso.
60. Esta posibilidad debe descartarse por cuanto la pregunta se refiere, literalmente, a “mantener” el petróleo del bloque 43 bajo el subsuelo (ver párrafo 26 *supra*), lo que no solo incluye todo el petróleo de esta área (lo que habría sido posible antes del inicio de su explotación), sino, también, al crudo que todavía no se ha explotado (conforme a la situación actual)²¹. Es decir, al día de hoy, se entiende de forma natural que la pregunta se refiere a que las reservas de petróleo que existen en la actualidad permanezcan bajo el subsuelo, y que, por tanto, se suspendan las actividades de explotación y extracción de crudo ya iniciadas en el bloque en mención.
61. Por las consideraciones previas, se verifica que la propuesta de consulta popular cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 numerales 1, 2 y 3 de la LOGJCC, y garantiza con ello la carga de claridad exigida por el artículo 103 de la LOGJCC²².

D. Tercer problema jurídico: ¿Las medidas que la pregunta propone adoptar son constitucionales desde una perspectiva material?

62. Una vez superado el control formal de los considerandos y de la pregunta, corresponde efectuar un examen material de la pregunta que se propone, el que comprende el análisis de constitucionalidad de que el pedido que se formula no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales ni restrinjan los derechos y garantías constitucionales. Para efectuar este análisis, la Corte examinará, si la consulta tiene posibilidad de generar

aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque. 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico”.

²¹ Tal afirmación se sustenta en la documentación remitida por parte de EP Petroecuador, la cual será expuesta y analizada en los párrafos siguientes (ver párrafos 67 a 71 *infra*).

²² Artículo 103.3 de la LOGJCC: “La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”.

efectos jurídicos, si la materia sobre la cual se consulta está prohibida, la congruencia democrática y si se restringen derechos constitucionales, particularmente la seguridad jurídica.

63. Previamente a dicho análisis, esta Corte Constitucional reconoce que las circunstancias, tanto fácticas como jurídicas, en torno a la explotación petrolera dentro del Parque Nacional Yasuní han experimentado un cambio significativo desde que se presentó la propuesta de consulta popular en el año 2013 hasta la actualidad, es decir, una década después.
64. Al respecto, es preciso mencionar los cambios jurídicos que se han dado respecto del bloque 43. El primero se refiere a que mediante resolución legislativa publicada en el Registro Oficial Suplemento 106 de 22 de octubre de 2013, el Pleno de la Asamblea Nacional resolvió:

PRIMERO. - Declarar de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil (1/1000) de la superficie actual del Parque Nacional Yasuní con el propósito de cumplir con los deberes primordiales del Estado; garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir o Sumak Kawsay [...].

65. Por otra parte, el 4 de febrero de 2018, se efectuó una consulta popular que tuvo como resultado una votación mayoritaria a favor de la pregunta 7: “¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?”. En consecuencia, se emitió el decreto ejecutivo 751 de 27 de mayo de 2019 publicado en el Registro Oficial 506 el 11 de junio de 2019, para redefinir los nuevos límites de la Zona Intangible Tagaeri Taromenane y su zona de amortiguamiento²³.
66. En este punto, cabe aclarar que en este análisis solo se considerará la información relacionada con las actividades llevadas a cabo en el bloque 43 y no en el bloque 31. Esto se debe a que la pregunta de la propuesta de consulta popular se limita exclusivamente al bloque 43. A partir de lo dicho, esta Corte se plantea las siguientes cuestiones.

i) Sobre la posibilidad de generar efectos jurídicos

²³ El decreto ejecutivo fue demandado por inconstitucional, ante lo cual, este Organismo en sentencia 28-19-IN/22 de 19 de enero de 2022, resolvió que: “[...] esta Corte no observa que el artículo 1 del Decreto infrinja el principio de progresividad de los derechos y la prohibición de regresividad, pues tal como se puede apreciar, este amplía la ZITT en una superficie de 60.450,42 has. Además, este artículo únicamente localiza y delimita los límites geográficos de la ZITT, sin establecer permisiones a plataformas o actividades extractivas [...] Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 28-19-IN. 2. Declarar la inconstitucionalidad por la forma de los artículos 3, 4, 5, 6, 8 y 9 del Decreto No. 751 de 27 de mayo de 2019, publicado en el Registro Oficial No. 506 el 11 de junio de 2019. En consecuencia, la redacción original de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Ejecutivo No. 2187 de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007, se mantienen vigentes”.

67. Es procedente señalar que la jurisprudencia de la Corte ha sido oscilante respecto de la verificación de los efectos jurídicos establecidos en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC en un plebiscito. En unos casos se ha establecido que este requisito solo puede ser verificado en un referendo (por ejemplo, en los dictámenes 9-19-CP/19, 2-22-CP/22). En otros, la indeterminación de las medidas a adoptar tuvo como resultado que se nieguen las solicitudes de plebiscitos (por ejemplo, en el dictamen 5-20-CP/20). Al respecto, el artículo 127 de la LOGJCC señala que el control de constitucionalidad debe dirigirse, también a las “medidas a adoptar”, medidas que son propias de un plebiscito (en contraste a las disposiciones jurídicas que corresponden a un referendo, ver párrafo 45 *supra*) y debe tener como fin garantizar la libertad del elector. En este contexto, es claro que para garantizar la libertad del elector las medidas a adoptar deben tener la potencialidad de surtir efectos pues, en caso contrario, no sabría cuáles serían las consecuencias del voto y su elección sería meramente ilusoria. En conclusión, esta Corte considera que el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC también debe ser verificado ante las iniciativas de realización de un plebiscito.
68. En este caso, respecto de la verificación de las medidas a adoptar es preciso considerar que de la solicitud planteada se extrae que la misma tenía como finalidad que se mantenga el crudo del bloque 43 indefinidamente bajo el subsuelo, lo que, en la práctica –y a pesar del tiempo transcurrido en el que se emitieron una serie de actos para la explotación hidrocarburífera–, conserva la posibilidad de generar efectos. Esto porque, de acuerdo con la información presentada por PETROECUADOR, se estima aproximadamente que son 136,2 millones de barriles de crudo los que todavía no se han explotado del bloque 43²⁴. Así, si eventualmente en la consulta se obtuviese una votación mayoritaria por el sí, este resultado podría traducirse en resultados tangibles, consistentes en la suspensión de la explotación de petróleo del bloque 43, es decir, de las actividades constantes en el plan de actividades del bloque²⁵.
69. Además, según lo indicado por los solicitantes en la audiencia efectuada ante esta Corte, su finalidad es que cese la explotación de crudo del bloque 43.
70. Lo señalado previamente permite verificar el cumplimiento de uno de los requisitos exigibles a las propuestas de consulta popular, específicamente el previsto en el numeral

²⁴ Así lo ha manifestado EP Petroecuador al señalar que “*El Bloque 43 al cierre de diciembre del año 2022 tiene un acumulado de 125.46 millones de barriles de petróleo y cuenta con reservas 3P (Probadas + Probables + Posibles) de 136.2 millones de barriles, asociadas a los pozos existentes en producción y al plan de desarrollo de las áreas Tiputini, Tambococha e Ishpingo Norte (plataformas A y B), basados en el comportamiento histórico de producción, correlaciones estructurales, estratigráficas, propiedades petrofísicas, etc*”. Informe técnico, desarrollo del campo ITT, bloque 43 EP Petroecuador. A esta información se puede acceder a través del siguiente link: <https://nube.eppetroecuador.ec/index.php/s/kptEEwYMsCoYZSE?path=%2FINFORMACI%C3%93N%20GERENCIA%20EXPLORACI%C3%93N%20Y%20PRODUCCI%C3%93N>.

²⁵ Informe técnico, desarrollo del campo ITT, bloque 43 EP Petroecuador. A esta información se puede acceder a través del siguiente link: <https://nube.eppetroecuador.ec/index.php/s/kptEEwYMsCoYZSE?path=%2FINFORMACI%C3%93N%20GERENCIA%20EXPLORACI%C3%93N%20Y%20PRODUCCI%C3%93N>.

4 del artículo 105 de la LOGJCC, es decir, que deben tener como resultado un efecto jurídico cierto. Para mostrarlo en cifras, la eventual aprobación de la consulta por la ciudadanía, implicaría la suspensión en la explotación de petróleo de aproximadamente 55.000 barriles diarios (correspondientes al bloque 43, conforme al documento mencionado en la nota al pie de página 25 *supra*).

71. En consecuencia, en virtud de lo expuesto y dado que la pregunta podría generar efectos jurídicos, se verifica el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC.

ii) Sobre la materia de la consulta

72. A continuación, se examinará si la pregunta incluida en la propuesta se refiere a una materia que puede ser consultada al pueblo.
73. El tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución establece que *"los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible"* y aunque el Estado tiene, en consecuencia, competencias exclusivas sobre los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos²⁶, la explotación de estos recursos, según el artículo 408 de la Constitución, solo puede realizarse *"en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución"*.
74. Las competencias exclusivas del Estado central en relación con estos recursos no pueden ser entendidas como excluyentes del derecho de los ciudadanos a ser consultados, como la propia Constitución lo expresa reiteradamente. De esta forma, en el dictamen 9-19-CP/19, párrafo 21, la Corte Constitucional indicó que *"no existe, en principio, una disposición constitucional que prohíba clara y expresamente que la ciudadanía pueda plantear como asunto de consulta popular temas relacionados con la explotación de recursos naturales no renovables"*.
75. En consecuencia, al ser el objeto de esta consulta un tema no excluido por el ordenamiento jurídico de aquellos que pueden consultarse mediante un plebiscito, es posible continuar con el análisis.

iii) Sobre la congruencia democrática

76. Por otro lado, esta Corte considera pertinente señalar que, en el caso concreto, no está en discusión la congruencia democrática. Esto, porque se trata de un mandato obligatorio dirigido al Estado ecuatoriano²⁷ para que se mantenga el crudo del bloque

²⁶ Artículos 261 numeral 11, 313, 317. El artículo 313 dispone que estas actividades se hagan en términos de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. El artículo 317 dispone que en su gestión el Estado debe priorizar la responsabilidad intergeneracional y la conservación de la naturaleza, minimizando los impactos de carácter ambiental, cultural, social y económico.

²⁷ Por medio de la resolución 019 de 6 de enero del 2014, la entonces Secretaría de Hidrocarburos resolvió; "[...] Asignar el Bloque 43 (ITT) a la Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

43 indefinidamente bajo el suelo, por ende, el cuerpo electoral guarda correspondencia con el mandato que se pretende.

iv) Sobre la restricción de derechos: seguridad jurídica

77. Por la situación fáctica y jurídica que ha cambiado profundamente desde el momento en que se presentó la solicitud de consulta popular –una década atrás– es preciso que esta Corte realice un análisis de la seguridad jurídica tanto en relación con los solicitantes como con las situaciones jurídicas que se han ido generando como consecuencia de la explotación hidrocarburífera en el bloque 43.
78. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “*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*”. La Corte Constitucional ya se ha pronunciado en cuanto a que este derecho permite al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas²⁸.
79. En dictámenes previos, la Corte ha señalado que “[...] *la seguridad jurídica que las actividades económicas en general [...] requieren, no puede ser entendida como contraria o excluyente de la participación y objetivos ambientales establecidos en la propia Constitución, ley suprema y fuente material y formal de todo el ordenamiento jurídico infra constitucional. Por el contrario, la seguridad jurídica tiene su fundamento principal en la Constitución y su visión integrada e integral del desarrollo*”²⁹.
80. En el dictamen 6-20-CP, esta Corte estableció la importancia de la seguridad jurídica en el contexto de las consultas populares sobre temas relacionados a los recursos naturales no renovables³⁰.
81. En este contexto, por una parte, esta Corte no puede desconocer la legítima expectativa que tenían los solicitantes de que una vez planteada su solicitud de consulta popular, esta iba a ser tramitada conforme a Derecho, de cumplir con los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico. Por ende, a pesar de que la situación ha cambiado durante estos diez años, por las características particulares del caso en concreto, la seguridad jurídica es un derecho que asiste a los solicitantes y no podría ser un impedimento para que se llegue a conocer la misma.
82. Un aspecto fundamental de análisis para esta Corte es la posible afectación a derechos constitucionales y la responsabilidad internacional que podría acarrear el Estado como consecuencia del incumplimiento de las relaciones contractuales suscritas, en caso de que en la consulta popular llegue a prosperar el sí a la pregunta –lo cual está

‘PETROAMAZONAS EP’ para la exploración y explotación de hidrocarburos y sustancias asociadas [...].’, actualmente EP PETROECUADOR.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019.

²⁹ Corte Constitucional, dictamen 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020.

³⁰ Corte Constitucional, dictamen 6-20-CP/20 de 18 de septiembre de 2020.

directamente relacionado con la lealtad al elector (ver párrafos 57 al 61 *supra*) que tiene derecho a conocer las consecuencias de la materia sometida a consulta—. De la información solicitada por esta Corte en audiencia y de la información remitida por EP PETROECUADOR se conoce que se han suscrito contratos, principalmente, (i) de preventa de petróleo; y (ii) de servicios y de adquisición de bienes para llevar a cabo la explotación del bloque.

- 83. En relación con los contratos del punto (i):** EP PETROECUADOR, en memorando PETRO-CIN-2023-0600-M, informó que *“las ventas de crudo Oriente y Napo que realiza la Gerencia de Comercio Internacional de la EP PETROECUADOR, a través de sus contratos de compra venta de hidrocarburos, no corresponden a un solo Bloque específico o determinado; el crudo que se exporta es de toda la producción petrolera nacional”*.
- 84.** Además, mediante memorando PETRO-CIN-2023-0614-M, EP PETROECUADOR también proporcionó a esta Corte el detalle de los compromisos internacionales respecto de la producción nacional³¹ en el que se señala que hasta diciembre de 2027 está comprometido un total de 101 880 000 barriles de petróleo. Esto permite plantearse si los resultados de la consulta podrían generar un incumplimiento de los contratos de preventa de petróleo. Para analizar este último punto, corresponde verificar el porcentaje que representa el bloque 43 para la producción nacional de petróleo.
- 85.** De la información publicada por la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables en su página web se puede extraer que el bloque 43 representa el 14,39%³² de la producción nacional de EP PETROECUADOR³³ y representa el cuarto bloque de mayor explotación de petróleo. Así también, de información disponible en la página web de EP PETROECUADOR, en el 2023, se conoce que *“la empresa pública proyecta un saldo exportable aproximado de 111,5 millones de barriles de crudo, del cual 70% será entregado a contratos vigentes y el 30% irá al mercado Spot, vía licitaciones internacionales”*.
- 86.** Ahora bien, con los datos señalados se puede llegar a concluir que no es indispensable la explotación del bloque 43 para poder cumplir con los contratos de preventa de petróleo, pues si bien se reduciría la cantidad de barriles que son vendidos en el mercado

³¹ A esta información se puede acceder a través de los siguientes links: <https://nube.eppetroecuador.ec/index.php/s/nJRAEp4C3zXjPpw?path=%2FCONTRATOS%20BLOQUE%2043%20ITT> y, <https://nube.eppetroecuador.ec/index.php/s/nJRAEp4C3zXjPpw?dir=undefined&path=%2FCONTRATOS%20BLOQUE%2043%20ITT&openfile=14729646>.

³² Las cifras fueron obtenidas a la fecha del 4 de mayo de 2023.

³³ A esta información se puede acceder a través del siguiente link: <https://www.controlrecursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/05/REPORTE-DIARIO-DE-PRODUCCION-DIARIA-DE-PETROLEO-Y-GAS-NATURAL-DE-CAMPO-A-NIVEL-NACIONAL-PRELIMINAR-DEL-05-05-2023.pdf>.

SPOT³⁴, no existe información –que haya sido agregada a este proceso, pese a que fue solicitada a las instituciones públicas de forma reiterada– que permita afirmar que el petróleo que se extrae del bloque 43 es o sea indispensable para cumplir con las obligaciones contractuales –el 14,39% que representa el bloque 43 para la producción nacional puede ser extraído del 30% de producción nacional de petróleo que no está comprometido para el año 2023–.

- 87. En relación con los contratos del punto (ii):** de la información señalada se conoce que existen aproximadamente 900 relaciones contractuales³⁵ que están ejecutándose respecto del bloque 43, sin que se haya suscrito contrato alguno de participación³⁶, sino, exclusivamente, de prestación de servicios³⁷. De una revisión general de estos contratos, la Corte, realizando un esfuerzo razonable –dado que la información presentada resulta insuficiente–, observa que la mayoría están por terminar entre los años 2023 y 2024.
- 88.** Por dicha circunstancia, para precautelar la seguridad jurídica esta Corte considera que si se establece un plazo determinado para que se adopten las medidas necesarias –en caso de que se obtuviera un resultado positivo en la consulta popular–, la terminación de estos contratos no representaría un riesgo de pago de altas indemnizaciones por parte del Estado ecuatoriano. Cabe aclarar que, a pesar de habérselo solicitado en providencia de 12 de abril de 2023 y en audiencia, las diferentes instituciones del Estado no han dado respuesta cabal que permita a esta Corte establecer con total precisión las posibles indemnizaciones que se deberían asumir en caso de que se suspenda la explotación del bloque 43.
- 89.** Además, si se establece un plazo para la ejecución de los resultados de la consulta, este también permitiría dejar sin efecto los permisos y licencias ambientales que se hayan otorgado a EP Petroecuador para la explotación del bloque 43, que EP Petroecuador repare cualquier pasivo ambiental que exista –lo que debe ser monitoreado por la entidad competente, el Ministerio de Ambiente–, se precautele la protección de los territorios ancestrales de los PIAV, entre otras acciones. Así, esta Corte puntualiza que una

³⁴ Según la Real Academia Española, el mercado spot “*en el lenguaje económico se usa la expresión spot market con el sentido de ‘mercado en el que se negocian compras al contado y con entrega inmediata’*”. En otras palabras, es una operación para exportación inmediata de petróleo, al precio que ofrece el mercado.

³⁵ A esta información se puede acceder a través del siguiente link:

<https://nube.eppetroecuador.ec/index.php/s/nJRAEp4C3zXjPpw?path=%2FCONTRATOS%20BLOQUE%2043%20ITT>

³⁶ Ley de Hidrocarburos, artículo innumerado anterior al 13: “*Son contratos de participación para la exploración y/o explotación de hidrocarburos, aquéllos celebrados por el Estado, titular de los recursos, por intermedio del Ministerio del Ramo, mediante los cuales delega a la contratista la facultad de explorar y/o explotar hidrocarburos en el área del contrato, realizando por su cuenta y riesgo todas las inversiones, costos y gastos requeridos para la exploración, desarrollo y producción*”.

³⁷ Ley de Hidrocarburos, artículo 16: “*Son contratos de prestación de servicios para la exploración y/o explotación de hidrocarburos, aquéllos en que personas jurídicas, previa y debidamente calificadas, nacionales o extranjeras, se obligan a realizar para con la Secretaría de Hidrocarburos, con sus propios recursos económicos, servicios de exploración y/o explotación hidrocarburífera, en las áreas señaladas para el efecto, invirtiendo los capitales y utilizando los equipos, la maquinaria y la tecnología necesarios para el cumplimiento de los servicios contratados*”.

eventual suspensión de la explotación de crudo no podría ser automática ni abrupta, justamente por las implicaciones que la suspensión puede acarrear en distintos ámbitos –principalmente en el jurídico, económico, social y ambiental–. En consecuencia, una eventual suspensión de toda actividad relacionada a la extracción de petróleo en el bloque 43 debería ser ordenada y progresiva.

- 90.** Por todo lo expuesto, esta Corte Constitucional considera prudente otorgar un término no mayor a un año desde la notificación de los resultados oficiales para la ejecución de los resultados de la consulta en caso de que esta obtenga un resultado positivo.
- 91.** Por todo lo señalado anteriormente, esta Corte aclara que si triunfa el “sí” en la consulta, el Estado: (i) no podría ejercer acciones tendientes a iniciar nuevas relaciones contractuales para continuar con la explotación de petróleo en el bloque 43; y, (ii) deberá adoptar medidas inmediatas para la reparación de la naturaleza, la protección del territorio de los PIAV, entre otras acciones, a través de los ministerios competentes.

VIII. Sobre el procedimiento de la consulta popular

- 92.** En relación con las competencias que tiene la Corte Constitucional en el procedimiento de la consulta popular, cabe recordar que, en el dictamen de control de constitucionalidad, a esta institución le corresponde únicamente verificar si la solicitud cumple los requisitos formales y materiales, sin que esto implique realizar una valoración sobre otros aspectos, relativos a las prioridades que corresponden al campo de la política pública. Así, en la consulta popular le corresponde al pueblo ponderar las consecuencias económicas, sociales y ambientales que se generen del resultado de su decisión, tanto en el supuesto de responder “*Sí*” como “*No*”.
- 93.** Ahora bien, respecto de la fase posterior a la emisión del dictamen, según el procedimiento actual³⁸, correspondería que los solicitantes entreguen los formularios al CNE para el cumplimiento de la legitimación democrática. Sin embargo, dado que la consulta se presentó en el 2013 y que el 27 de septiembre de 2022, el Pleno del CNE resolvió otorgar el certificado de legitimidad democrática a favor del Colectivo Yasunidos (ver párrafo 15 *supra*), esta Corte debe disponer que dicho certificado sea considerado como válido. En consecuencia, se debe entender cumplido el requisito de legitimación democrática.

IX. 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.** Emitir dictamen favorable de los considerandos.

³⁸ Artículo 195 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia: “[...] *El Consejo Nacional Electoral entregará los formularios para el cumplimiento de la legitimación democrática luego del dictamen de constitucionalidad de la Corte Constitucional*”.

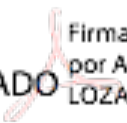
2. Emitir dictamen favorable respecto de la pregunta bajo la siguiente condición:

2.1. Para garantizar la libertad del elector, se dispone que al final de la pregunta deberá incluirse el siguiente texto:

De conformidad con lo dispuesto en el dictamen 6-22-CP/23, las medidas a implementar, en caso de un pronunciamiento afirmativo del electorado, se realizarán a través de un retiro progresivo y ordenado de toda actividad relacionada a la extracción de petróleo en un término no mayor a un año desde la notificación de los resultados oficiales. Adicionalmente, el Estado no podrá ejercer acciones tendientes a iniciar nuevas relaciones contractuales para continuar con la explotación del bloque 43.

3. Reprochar el conjunto de acciones estatales que en su momento obstaculizaron el pleno ejercicio de los derechos de participación de los solicitantes y adherentes a la iniciativa de consulta popular en cuestión.
4. Negar por improcedentes las solicitudes de revocatoria del auto de inadmisión del caso 2-13-CP, su resorteo y de las medidas cautelares presentadas por los solicitantes.
5. Disponer que se proceda conforme al proceso prescrito para las consultas populares en la Constitución y el Código de la Democracia tomando en cuenta que los solicitantes cumplen con la legitimación democrática y, por tanto, no se les requerirá nuevamente la presentación de firmas.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en sesión extraordinaria de martes 09 de mayo de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 6-22-CP/23**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetuosamente me aparto del dictamen de mayoría No. 6-22-CP/23, por las consideraciones que se indican a continuación:
2. El voto de mayoría consideró que la propuesta de consulta popular es procedente y supuestamente cumple con los requisitos previstos en los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
3. En mi opinión, el análisis de mayoría debió considerar que, si bien es cierto que el artículo 104 de la Constitución regula la iniciativa ciudadana para proponer consultas populares, como derecho de participación política (art. 61.4 Constitución), no se puede considerar a este derecho como absoluto y sin límites.
4. Una lectura integral de la Constitución permite establecer temáticas que reñirían con la interpretación amplia del voto de mayoría sobre lo previsto en el artículo 104 de la Constitución. Por lo que, considerar que el derecho de la ciudadanía para proponer consultas populares es absoluto, implicaría abrir la posibilidad de que a, través de este mecanismo de participación ciudadana, se vacíen límites previstos en la propia Constitución, que no se consideran en el voto de mayoría.
5. Tal como lo manifesté en el voto salvado al dictamen No. 2-22-CP/22, reitero que existen límites constitucionales para impedir que la consulta popular sustituya competencias exclusivas de los distintos órganos del poder público. Para el caso concreto, el artículo 313 de la Constitución claramente dispone:

El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

*Los sectores estratégicos, de **decisión y control exclusivo del Estado**, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social (énfasis añadido).*

6. Entre esos sectores estratégicos, se encuentran los recursos no renovables como los hidrocarburos. Además, el artículo 261, número 11, de la Constitución prevé como competencia exclusiva del Estado central los temas sobre: “*Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales*”. Por lo tanto, la explotación de recursos no renovables como los hidrocarburos son de competencia exclusiva del gobierno central, y no están a simple disposición de una consulta popular de iniciativa ciudadana.

7. Además, el artículo 407 de la Constitución prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en áreas protegidas y zonas declaradas como intangibles. Sin embargo, por excepción, en la misma norma, se prevé la posibilidad de que el Presidente de la República –confirmando la competencia exclusiva del gobierno central sobre los recursos no renovables– solicite a la Asamblea Nacional –como órgano representativo del soberano– la declaratoria de interés nacional de la actividad extractiva de recursos no renovables en aquellas áreas y zonas. Como se puede notar, en esta declaración extraordinaria participan los dos órganos con legitimidad democrática. La posibilidad de llamar a una consulta popular sobre el asunto que nos ocupa, también está establecida expresamente en el mismo artículo 407 de la Constitución. Es decir, que solo es potestad de la Asamblea Nacional, cuando lo considere necesario, convocar a consulta popular. Por lo tanto, la iniciativa ciudadana para convocar a este tipo de consultas está restringida y, a mi juicio, los derechos de participación no se ven menoscabados por la participación de los órganos de representación democrática y por los propios límites constitucionales.
8. Es decir, en una lectura sistemática de la norma suprema y respetando el principio de unidad de la Constitución, el artículo 104 sobre la iniciativa ciudadana para convocar a consultas populares, en el caso concreto, tiene los siguientes límites: (i) las competencias exclusivas del Gobierno central sobre los recursos no renovables (arts. 261.11 y 313 de la Constitución), y (ii) las competencias de la Asamblea Nacional para la declaración de interés nacional de actividades extractivas en áreas protegidas y zonas intangibles, y para convocar a una consulta popular, si lo considera necesario sobre este tema.
9. En este contexto, en el año 2013, la Presidencia de la República siguió el trámite constitucional del artículo 407 para la declaratoria de interés nacional, que fue aprobada por la Asamblea Nacional y publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 106 de 22 de octubre de 2013. En este caso, la Asamblea Nacional –en ejercicio de sus facultades constitucionales– estimó que no era conveniente convocar a una consulta popular. Esta decisión de la Asamblea Nacional, como ya se ha argumentado, no podría ser revisada a través de una consulta popular de iniciativa ciudadana. El voto de mayoría no podía ignorar las actuaciones amparadas constitucionalmente de los órganos representativos sobre la declaratoria de interés nacional.
10. Por las consideraciones expuestas, el dictamen no debió analizar el contenido de los considerandos y la pregunta, sino limitarse a determinar si el objeto de la iniciativa ciudadana de consulta era constitucionalmente procedente, y rechazarla con base en los argumentos expuestos en este voto salvado.

RICHARD
OMAR
ORTIZ
ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.05.09
11:54:53 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 6-22-CP, fue presentado en Secretaría General el 09 de mayo de 2023, mediante correo electrónico a las 10:09; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 6-22-CP/23**VOTO SALVADO****Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet**

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor del dictamen N° 6-22-CP/23, nos permitimos discrepar con el voto de mayoría, y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, fundamentamos nuestra disidencia en los siguientes términos.

I. Sobre la legitimación activa

2. El artículo 1 de la Carta Fundamental, en su inciso primero proclama al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia de carácter democrático; y, en su inciso segundo establece que: *“La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad”*; en tanto que el artículo 95 de la Constitución indica que: *“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones”*. En este contexto, la soberanía popular es la expresión del poder de mando originario del pueblo y encuentra en los mecanismos participativos los instrumentos adecuados para ejercerla.
3. De tal manera, que la participación ciudadana se encauza *-inter alia-* a través de la consulta popular (democracia directa), denominación genérica que abarca, tanto al plebiscito, en el cual se obtiene una posición o pronunciamiento del pueblo sobre temas específicos, como al referéndum, en el que se somete a aprobación de la colectividad un determinado texto normativo, el mismo que puede ser una modificación constitucional o una reforma legal, de acuerdo a la normativa pertinente.
4. En este punto, se estima indispensable aclarar que la presente causa se activó con la presentación del oficio N° CNE-SG-2022-000829-O de 28 de septiembre de 2022, a través del cual se pone en conocimiento de este Organismo el contenido de la Resolución N° PLE-CNE-1-27-9-2022, en la que se dispuso: **i)** otorgar el certificado de legitimidad democrática a favor del colectivo YASunidos; y, **ii)** remitir toda la documentación a la Corte Constitucional con la finalidad de que se expida el correspondiente dictamen. No obstante, aquello no debe entenderse en lo absoluto como el mecanismo regular o apropiado para que se encause el trámite de control constitucional de una propuesta de consulta popular.
5. No es adecuado confundir al presupuesto de la legitimación activa para requerir el dictamen previo de constitucionalidad de una propuesta de consulta popular con el requisito sustancial o material de la legitimidad democrática. El artículo 104 de la CRE prescribe que existe iniciativa ciudadana para proponer una consulta popular sobre cualquier tema o asunto de su interés y relacionados con el Estado. Para el efecto ha previsto que se requiere de un respaldo no inferior al 5 o 10 % de las personas inscritas

en el correspondiente registro electoral dependiendo de si la consulta es de carácter nacional, local o especial (esto último para ecuatorianas y ecuatorianos residentes en el exterior).

6. Así, en términos generales puede decirse que existe una capacidad de obrar abierta similar a la *actio popularis*, con respecto a la posibilidad de presentar ante la Corte Constitucional una “solicitud” de consulta popular, por lo que esta puede proponerse por cualquier persona o grupo de personas sin que para ello se requiera de un número determinado de firmas de respaldo. Esta potestad se relaciona directamente con el presupuesto de la “legitimación activa”; esto es, con la aptitud procesal para comparecer en calidad de proponente de una consulta popular y requerir el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad acorde a lo dispuesto el inciso final del artículo 104 de la CRE.
7. En cuanto a la “legitimidad democrática”, se tiene que conforme lo establece el inciso cuarto del artículo 104 de la CRE, este es un requisito *sine qua non* para solicitar la **convocatoria** a una consulta popular; es decir, para dar curso o emplazar el inicio del procedimiento electoral, una vez que se haya superado el respectivo control constitucional de los considerandos, el cuestionario y los anexos que acompañan a la propuesta de consulta popular.
8. De tal forma, la recolección de firmas debe ser un paso ulterior al dictamen de constitucionalidad, pues su racionalidad reside en la necesidad de obtener el soporte o apoyo de un importante segmento de la población respecto de una propuesta de consulta que sea constitucionalmente viable y que no encuentre más obstáculos para su realización que el propio interés ciudadano (verbigracia, si no se obtuviera las firmas necesarias en merced de la iniciativa formulada).
9. A propósito de la imperativa disquisición realizada líneas arriba sobre el momento en que debe exigirse las firmas de respaldo que acredite el cumplimiento del porcentaje determinado en el artículo 104 de la CRE, resulta oportuno relieves que el presente caso deriva de un intrincado procedimiento contencioso electoral en el que justamente se impugnaba la negativa de extender el certificado de legitimidad democrática, como un requisito previo para obtener el dictamen de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular.
10. No se puede dejar de reprochar el conjunto de acciones estatales que en su momento obstaculizaron el pleno ejercicio de los derechos de participación de los proponentes y adherentes a la iniciativa de consulta popular en cuestión. Una de estas actuaciones estatales provino por parte de conformación de la Corte Constitucional en funciones durante los años 2013-2015, pues es en este periodo en el que se dispuso completar la “*demanda*” adjuntado el informe favorable del CNE sobre el cumplimiento de la legitimación democrática en aplicación de la regla jurisprudencial contenida en el

dictamen N° 001-13-DCP-CC; y, posteriormente se archivó el proceso N° 2-13-CP¹, a causa de la supuesta ausencia de este requisito; asunto controvertido que fuere resuelto de forma definitiva y en sentido favorable a los proponentes mediante sentencia dictada dentro de la causa N° 888-2019-TCE de 05 de septiembre de 2022.

11. Es menester enfatizar que el precedente desarrollado en el dictamen N° 001-13-DCP de 25 de septiembre de 2013, se constituyó como un obstáculo para el ejercicio del derecho de participación a través de la figura de la consulta popular, ya que dicha interpretación generó dos efectos negativos: “(...) *el primero ocasiona un obstáculo injustificado que altera y agrava el proceso de consulta popular de iniciativa ciudadana. Y, el otro efecto, como consecuencia del primero, podría conducir a un desincentivo sistemático que disuada a los ciudadanos de promover consultas populares, debido a una exigencia previa que dificulta innecesariamente su derecho de participación*”.²
12. Precisamente por tal razón, el Pleno de la Corte Constitucional cuyos jueces se posesionaron el 5 de febrero de 2019, se alejó expresa y fundamentadamente del referido precedente jurisprudencial y en el dictamen N° 1-19-CP/19 de 16 de abril de 2019, estableció que:

“(...) al exigirse de forma prematura, una condición no prevista en la Constitución para el ejercicio de este derecho de participación, se inobserva el principio recogido en el artículo 11 numeral 3 de la Carta Constitucional, que, en su inciso segundo determina: ‘Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley’; y, el artículo 11 numeral 8 de la Norma Suprema que respecto del desarrollo de los derechos establece que ‘El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos’ (...).

En tal virtud, esta Corte Constitucional está en la obligación de alejarse del precedente fijado en el Dictamen No. 001-13-DCP-CC, por tratarse de un criterio incompatible con la Constitución, que además de carecer de un sustento jurídico, ha sido empleado como un mecanismo para dificultar y coartar la participación ciudadana, conforme al artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece como un principio de la justicia constitucional a la obligatoriedad del precedente; no obstante, señala que: ‘La Corte podrá alejarse de sus precedentes de

¹ Cabe aclarar que la causa 2-13-CP, se inició a partir de la solicitud presentada directamente ante esta Corte, en la que se solicitó se emita el “(...) dictamen acerca de la conformidad de la pregunta con la Constitución de la República del Ecuador según el art. 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...)”. En tanto que la causa N° 6-22-CP deriva de la solicitud formulada ante el CNE, en la que se requirió: “(...) *que una vez que la Corte emita su dictamen nos entregue los formularios para recoger las firmas de respaldo, en el plazo legal. No está por demás informar a usted que también nos hemos dirigido a la Corte Constitucional para que emita el dictamen sobre la constitucionalidad de la misma pregunta*”. De ahí, que, aunque sean peticiones relacionadas tienen un origen distinto.

² Corte Constitucional, dictamen N° 1-19-CP/19 de 16 de abril de 2019, párr. 23.

forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia’.

En aras de favorecer un pleno ejercicio y vigencia de este derecho, corresponde que este organismo de control e interpretación constitucional modifique la regla jurisprudencial contenida en el Dictamen No. 001-13-DCP-CC. Como consecuencia, no debe exigirse la acreditación del porcentaje de respaldo popular, como un requisito para efectuar el control previo de constitucionalidad al cual hacen referencia los artículos 104 y 438 numeral 2 de la Norma Suprema”.

13. En suma, de la revisión de la solicitud materia de análisis se observa que nos encontramos frente a una consulta popular de carácter plebiscitaria en la que los proponentes manifiestan que comparecen en calidad de representantes del colectivo YASunidos³, de lo cual se colige que los mismos se encuentran plenamente legitimados para solicitar a este Organismo el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad respecto de su propuesta de consulta popular.

II. Consideración previa

14. Se hace notar que la propuesta de consulta popular *in examine* ingresó ante el CNE el 22 de agosto de 2013, la misma que luego de varias acciones administrativas y jurisdiccionales fue remitida a la Corte Constitucional el 03 de octubre de 2022.
15. En tal virtud, es necesario puntualizar que a partir del año 2019 se emitieron diversos estándares y criterios jurisprudenciales mediante los cuales se establecieron condiciones más favorables para el pleno ejercicio de los derechos de participación, entre los que se fue delimitando la forma en cómo se debe efectuar el control constitucional de las propuestas de consulta popular. El objetivo de fundar dichas líneas jurisprudenciales fue el de establecer directrices *a futuro*, para que tanto la ciudadanía, como la presidencia de la República, los gobiernos autónomos descentralizados⁴ y la Asamblea Nacional⁵ (entidades públicas legitimadas para convocar a una consulta popular) cuenten con herramientas útiles que les permitan ejercitar de mejor manera el derecho a consultar y de esta forma asegurar la garantía de libertad del elector y en particular las cargas de lealtad y claridad.
16. Es así que en los 40 casos de consulta popular que han sido resueltos por esta Corte Constitucional en el periodo 2019-2022, se han establecido criterios que configuran el estándar que ha aplicado este Organismo para el ejercicio del control constitucional de los pedidos de consulta popular (anexo 1).
17. Una mención especial merece el dictamen N° 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, en el que se razonó lo siguiente:

³ Conforme consta acreditado en los anexos que se remiten al expediente N° 6-22-CP.

⁴ Artículo 104 de la CRE.

⁵ Artículo 407 de la CRE.

“27. Esto se debe a que los considerandos son los contenidos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan una consulta y tienen como función principal brindar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración. Por consiguiente, toda consulta que pretenda realizarse a la ciudadanía debe estar acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios.

28. Además, la exposición de considerandos no constituye un requisito puramente formal, sino que para garantizar la carga de claridad necesaria y para brindar libertad al elector debe, como mínimo, contener: Descripción objetiva de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado; cifras oficiales y demás información que permita comprender la pregunta; el fin que persigue y la delimitación de los efectos de la consulta” (énfasis agregado).

18. De igual manera, en el dictamen N° 7-22-CP/22 de 28 de noviembre de 2022 se establece lo siguiente:⁶

“11. Cabe indicar que los parámetros de control constitucional empleados para el análisis de las propuestas de consulta popular deben ser estrictos, ‘pues por su importancia y posibles consecuencias, los electores deben contar con preguntas constitucionales, con considerandos que brinden la información necesaria y neutra que les permita conocer el contexto, los fines, razones y consecuencias de la misma; así como con preguntas claras y leales que permitan a los electores tomar una decisión libre que garantice materialmente su derecho a elegir’ (...).

16. Así mismo, se debe considerar que como parte del control material de la consulta planteada, en atención al artículo 127 de la LOGJCC, este Organismo verificará que el petitorio que se formula ‘no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni reformen la Constitución en tanto para ello existen procedimientos específicos para tal efecto’. El control material también consiste en verificar que las preguntas ‘no menoscaben el orden constitucional y, por tanto, protejan los derechos de los ciudadanos’ (...).

31. En el presente caso, este Organismo constata que la mayoría de los considerandos analizados no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 104, así como con el artículo 103 LOGJCC, y consecuentemente, al excluir 5 de los textos introductorios de la propuesta, la pregunta tan solo contaría con 2 considerandos que, por sí solos, no brindan la información necesaria y suficiente sobre la cuestión planteada, pese a esto, esta Corte, considera adecuado continuar con el análisis de la pregunta 1, a fin de identificar si ésta cumple con los requisitos legales para su aprobación y así como brindar al ejecutivo y a la ciudadanía un análisis integral de lo planteado”.

19. Bajo tales consideraciones vale la pena acotar que la presente propuesta de consulta popular y su consecuente control constitucional no podrían guiarse en función de dichos estándares jurisprudenciales, pues sería irrazonable que se exija a los proponentes que hayan debido adecuar su proyecto de consulta a criterios que a la

⁶ Se han omitido los pies de página que constan en el dictamen citado.

época de su presentación (2013) no se encontraban desarrollados en nuestro ordenamiento jurídico.

III. Sobre los petitorios de 07 de octubre de 2022 y 13 de febrero de 2023

20. En relación al escrito presentado el 07 de octubre de 2022 por parte de los proponentes, se verifica que en el mismo se solicita la realización de actuaciones jurisdiccionales vinculadas con la causa N° 2-13-CP; ante lo cual cabe señalar lo siguiente:
- i. La causa 6-22-CP se aperturó debido al ingreso del oficio N° CNE-SG-2022-000829-O de 28 de septiembre de 2022, suscrito por el secretario general del CNE, por medio del cual se puso en conocimiento del presidente de la Corte Constitucional el contenido de la Resolución No. PLE-CNE-1-27-9-2022.
 - ii. En la Resolución N° PLE-CNE-1-27-9-2022, se dispuso: “(...) *Aceptar la solicitud presentada por el señor Pedro Bermeo Guarderas, y consecuentemente otorgar el certificado de legitimidad democrática a favor del “Colectivo Yasunidos”*; y, “(...) *remitir toda la documentación necesaria a la Corte Constitucional del Ecuador, con la finalidad que expida el correspondiente dictamen de constitucionalidad*”.
 - iii. Es decir, que el caso 6-22-CP corresponde a un nuevo pedido de dictamen de constitucionalidad, al que se acompaña el certificado relativo al cumplimiento de las firmas necesarias para la realización de la consulta popular, por lo que si bien, el presente caso guarda relación con el proceso N° 2-13-CP, debe dejarse claro que son dos expedientes que tienen un origen distinto. El caso 6-22-CP se relaciona con el pedido del CNE, mientras que el caso N° 2-13-CP se vincula con el pedido de dictamen presentado por los proponentes de la consulta ante la Corte Constitucional en el año 2013.
 - iv. Lo anterior es relevante, pues el caso N° 2-13-CP se encuentra archivado mediante auto de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional de 12 de febrero de 2015, sobre el cual no caben nuevas actuaciones jurisdiccionales con ocasión de la sustanciación de la causa N° 6-22-CP.
 - v. Los petitorios formulados en el escrito de 07 de octubre de 2022 y su correspondiente insistencia parcial de 13 de febrero de 2023, en los que se solicita que se revoque el auto de inadmisión, se asigne un nuevo juez ponente a la causa archivada y que se dicten medidas cautelares dentro del proceso N° 2-13-CP, son impertinentes por cuanto las sentencias y autos de la Corte Constitucional tienen el carácter de definitivos e inapelables⁷ (sin perjuicio de la posibilidad de interponer los recursos horizontales de ampliación y aclaración⁸); por lo que no procede la revocatoria del auto de inadmisión ni el resorteo solicitado en la causa N° 2-13-CP.

⁷ Artículo 440 de la CRE.

⁸ Artículo 162 de la LOGJCC.

- vi. Respecto de la solicitud de medidas cautelares se ilustra que estas también devienen en improcedentes, en razón de que aquellas se las puede presentar en conjunto con otra acción constitucional, siempre se traten de garantías jurisdiccionales de protección de derechos; no obstante, siendo que la consulta popular se erige como un mecanismo de democracia directa no corresponde su interposición dentro de la presente causa.

IV. Contenido de la propuesta de consulta popular

21. En el caso que nos ocupa, la pretensión de los proponentes es que la Corte emita un dictamen favorable de constitucionalidad respecto de una propuesta de consulta popular encaminada a que la ciudadanía en general se pronuncie sobre lo siguiente:

“Que, el art. 104 de la Constitución de la República del Ecuador faculta a las ecuatorianas y ecuatorianos solicitar la convocatoria a consulta popular. La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto.

Que, mantener la iniciativa de dejar el crudo en el subsuelo en el YASUNÍ, en los campos conocidos como ITT, ISHPINGO, TAMBOCOCHA, TIPUTINI es un tema de interés general que puede ser decidido mediante consulta popular.

Por consiguiente:

¿Está usted de acuerdo con que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo del ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el subsuelo?

Si (sic)

No”

V. Ejercicio del control constitucional

22. El artículo 127 de la LOGJCC determina que el control de constitucionalidad de los pedidos de consulta popular “*se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título*”; concomitantemente, el artículo 85 del RSPCCC establece que dicho ejercicio se efectuará: “*de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*”.
23. Este control constitucional acorde a lo previsto en los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, comprende dos

momentos de análisis, a saber: **a)** respecto de los considerandos que introducen las preguntas⁹; y, **b)** del cuestionario que conforma la pregunta¹⁰.

24. En virtud de lo expresado *ut supra* se procederá a realizar el respectivo control de constitucionalidad a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

a) ¿Los considerandos introductorios cumplen con los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC?

b) ¿El cuestionario formulado por los proponentes cumple con los requisitos exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC?

- **Resolución del primer problema jurídico:**

¿Los considerandos introductorios cumplen con los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC?

25. Como un primer punto cabe indicar que la propuesta de consulta popular se halla compuesta de dos considerandos, los cuales tienen como propósito contextualizar y suministrar la información que, a juicio de los proponentes, se considera adecuada a fin de acercar a los electores a una comprensión efectiva de la pregunta esbozada en el cuestionario.

26. Al respecto, se verifica que, si bien, el considerando primero comporta una mera transcripción del marco constitucional aplicable, su finalidad es dar a conocer la base jurídica por la cual se convoca al electorado a consignar su pronunciamiento en las urnas; lo cual, no induce a ningún tipo de reflexión o presenta contenidos sugestivos que puedan influir en la opinión del elector para votar a favor de la propuesta de consulta. Asimismo, no deviene en inconexo o incoherente para los efectos del mecanismo de democracia directa que se procura activar.

27. En lo que atañe al considerando segundo se verifica que las frases: “*mantener la iniciativa*” y “*es un tema de interés general*”, proporcionan una carga valorativa que

⁹ En cuyo caso el análisis debe estar orientado a verificar: “1. No inducción de las respuestas en la electora o elector; 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo; 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado”.

¹⁰ Para lo cual se debe constatar: “1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico”.

tiene potencialidad de incidir en una respuesta afirmativa, pues haría presumir que existe una imperiosa necesidad de “mantener la iniciativa” de dejar crudo bajo el suelo, persiguiendo a su vez una suerte de adhesión del sufragante con la propuesta al calificarla como un asunto de “interés general”, lo que ciertamente termina por afectar la neutralidad del lenguaje utilizado.

28. Por estas razones, con miras a garantizar la plena libertad del elector y respetando la voluntad de los proponentes, se considera pertinente excluir únicamente dichas frases, de modo que el considerado segundo será constitucional al tenor del siguiente texto:

“Que, dejar el crudo en el subsuelo en el YASUNÍ, en los campos conocidos como ITT, ISHPINGO, TAMBOCOCHA, TIPUTINI es un tema que puede ser decidido mediante consulta popular”.

29. Por tanto, se establece que los considerandos de la propuesta de consulta popular cumplen con las exigencias del artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con las precisiones realizadas en los párrafos 55 y 56 *supra*.

- Resolución del segundo problema jurídico:

¿El cuestionario formulado por los proponentes cumple con los requisitos exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC?

30. Como punto de partida es necesario recapitular que la naturaleza de la presente consulta popular es de orden plebiscitaria, por lo que su examen de constitucionalidad se ciñe a la verificación de los presupuestos establecidos en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.
31. Así las cosas, se advierte que la consulta cumple con estos presupuestos jurídicos debido a que se ha formulado una sola cuestión en la pregunta, a saber, mantener el crudo del bloque 43 del ITT indefinidamente bajo el suelo; y, no existe la posibilidad de aceptar o negar la consulta en bloque, por cuanto existe solo una pregunta.
32. Por lo señalado, se colige que la propuesta de consulta popular cumple con los parámetros establecidos el artículo 105 numerales 1 y 2 de la LOGJCC.

Presupuesto material:

33. Adicionalmente, es importante resaltar que la propuesta de consulta no contraviene expresamente ningún mandato constitucional, puesto el mismo artículo 407 de la CRE¹¹, en un contexto muy similar, prevé que existe la posibilidad de convocar a una

¹¹ Artículo 407 de la CRE: “Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa

consulta popular para autorizar la explotación de recursos naturales no renovables en áreas protegidas y zonas declaradas como intangibles, por lo que es lógico concluir que, por un elemental principio de equivalencia, también es plausible impedir que se autorice su explotación por medio de dicha figura.

34. En suma, se concluye que de haberse realizado el control de la consulta popular materia de este dictamen en el año 2013, ésta hubiera superado el control constitucional.

V. Situaciones supervinientes y eficacia de la propuesta de consulta a la fecha actual

35. Sin perjuicio del análisis realizado previamente este voto particular no puede abstraerse de la realidad y desconocer que existen circunstancias fácticas y jurídicas que han variado considerablemente en torno a la explotación petrolera dentro del Parque Nacional Yasuní desde la fecha de presentación de la propuesta de consulta popular (año 2013) hasta la actualidad, esto es, casi diez años después.
36. Para ello, conviene traer a colación un acontecimiento sumamente relevante, que se trata de la declaratoria de interés nacional para autorizar la explotación hidrocarburífera en los bloques 31 y 43 del Parque Nacional Yasuní.
37. Así se tiene, que luego de que el 15 de agosto de 2013 se anunciara el fracaso de la iniciativa denominada “Yasuní ITT”¹², que tenía como propósito conservar al petróleo bajo tierra como un efecto útil para conservar, principalmente, la biodiversidad existente dentro del Parque Nacional Yasuní y contener la emisión de CO₂ que significaría el uso del crudo en la atmósfera, el gobierno nacional dio paso a las gestiones administrativas, legales y constitucionales para solicitar a la Asamblea Nacional la declaratoria de interés prevista en el artículo 407 de la CRE.
38. De tal manera que a través del decreto ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 72 de 03 de septiembre de 2013¹³, la presidencia de la República ordenó:

“Art. 4.- En el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, los ministros Coordinador de la Política Económica; Ambiente ; Justicia, Derechos Humanos y Cultos; y Recursos Naturales No Renovables, deberán informar a la Presidencia de la República sobre la viabilidad ambiental, técnica, financiera y constitucional de la explotación de los campos petroleros en el Parque Nacional Yasuní, para efectos de solicitar fundadamente a la Asamblea Nacional para que autorice la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní.

declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular” (énfasis agregado).

¹² Mediante decreto ejecutivo N° 847 de 02 de enero de 2008, publicado en el Registro Oficial N° 253 del mismo mes y año, se autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas para constituir el fideicomiso para la administración de aportes transferidos al proyecto “MODELO YASUNÍ - ITT”.

¹³ Reformado por el decreto ejecutivo No. 84 de 17 de agosto de 2013 (publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 77 de 10 de septiembre de 2013)

Art. 5.- En el caso de que la Asamblea Nacional autorice la actividad extractiva, esta no podrá desarrollarse en un área superior al uno por mil del territorio del Parque Nacional Yasuní”.

39. Posteriormente, con oficio N° T.4980-SNJ-13-719 de 23 de agosto de 2013, la presidencia de la República requirió a la Asamblea Nacional: “(...) *se sirva declarar de interés nacional conforme establece el Art. 407 de la Constitución de la República, la explotación petrolera de los bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní, de conformidad con los fundamentos relatados*”.¹⁴
40. Con estos petitorios, mediante resolución legislativa publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 106 de 22 de octubre de 2013, el Pleno de la Asamblea Nacional resolvió:

“PRIMERO. - Declarar de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil (1/1000) de la superficie actual del Parque Nacional Yasuní, con el propósito de cumplir con los deberes primordiales del Estado; garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir o Sumak Kawsay (...).

SEGUNDO. - Excluir de esta Declaratoria de Interés Nacional, la realización de actividades extractivas en la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane, delimitada mediante Decreto Ejecutivo No. 2187, publicado en el Registro Oficial 01 de 16 de enero de 2007.

En cumplimiento de los principios de aplicación de los derechos garantizados en la Constitución, la Función Ejecutiva, en el caso de avistamiento de personas de pueblos en aislamiento voluntario, suspenderá las actividades hasta la aplicación de las políticas, protocolos y códigos de conducta que precautelen los derechos a la vida y la autodeterminación de los pueblos”.

41. Luego de ello, por medio de la Resolución N° 019 de 06 de enero del 2014, la entonces Secretaría de Hidrocarburos resolvió en su artículo 1: “(...) *Asignar el Bloque 43 (ITT) a la Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos “PETROAMAZONAS EP” para la exploración y explotación de hidrocarburos y sustancias asociadas (...).*”
42. El 4 de febrero de 2018, se efectuó una consulta popular que tuvo como resultado una votación mayoritaria a favor de la pregunta 7 referente a: “*¿Está usted de acuerdo en*

¹⁴ Cabe indicar que tanto los decretos ejecutivos, como el oficio referido en los párrafos 65 y 66 fueron demandados por inconstitucionales y que en sentencia N° 5-13-IA de 30 de junio de 2021, esta Corte determinó: “*Por tal motivo, se concluye que el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013, el artículo 5 del mismo instrumento sustituido por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 84 de 17 de agosto de 2013; y, el oficio de la Presidencia de la República No. T.4980-SNJ-13-719 de 23 de agosto de 2013, al ser actos de mera fundamentación y trámite, surtieron efectos jurídicos individuales e indirectos; y en consecuencia, no cumplieron con el requisito de generalidad y abstracción, lo que configura la falta de objeto para ser impugnables vía acción pública de inconstitucionalidad, sin perjuicio de que se pueda accionar el control constitucional que corresponda*”.

incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?”. En ese marco, se dictó el decreto ejecutivo N° 751 de 27 de mayo de 2019¹⁵ publicado en el Registro Oficial N° 506 el 11 de junio de 2019, para redefinir los nuevos límites de la Zona Intangible Tagaeri Taromenane y su zona de amortiguamiento.¹⁶

43. Se aclara que en el presente voto salvado se tomará como referencia únicamente aquella información que se relaciona con las actividades desarrolladas en el bloque 43 mas no en el 31, por cuanto la pregunta de la propuesta de consulta popular *in examine* se circunscribe exclusivamente al denominado bloque 43.

- **Situación actual respecto de la explotación hidrocarburífera en el bloque 43 del Parque Nacional Yasuní:**

44. Conforme consta en el: “*DÉCIMO OCTAVO INFORME SEMESTRAL DE CUMPLIMIENTO DE LA DECLATORIA DE INTERÉS NACIONAL PARA LA EXPLOTACIÓN PETROLERA DE LOS BLOQUES 31 Y 43 DENTRO DEL PARQUE NACIONAL YASUNÍ (ABRIL 2022 – OCTUBRE 2022)*”, se evidencia que de las 80.06 hectáreas intervenidas 43.16 corresponden al bloque 43.¹⁷

¹⁵ En el aludido decreto se establece: “*Que mediante informe técnico respecto de la reducción del área autorizada por la declaratoria de interés nacional de la explotación de los bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil (1/1000) de la superficie actual del parque nacional Yasuní, a un área de 300 hectáreas realizado por el Ministerio del Ambiente en junio de 2018, se determinó que al momento existe una intervención de 47,2 hectáreas dentro del parque Nacional Yasuní (...) Art- 1.- Reformar el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 2187, de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007, con el siguiente contenido: ‘Delimítense la Zona Intangible Tagaeri Taromenane que alcanza 818.501,42 hectáreas, que se ubican en las parroquias de Cononaco y Nuevo Rocafuerte, cantón Aguarico; Inés Arango, cantón Rocafuerte provincia de Orellana; y parroquia Curaray, cantón Arajuno, provincia de Pastaza (...)’.*”

¹⁶ El citado decreto ejecutivo también fue demandado por inconstitucional, ante lo cual, este Organismo en sentencia N° 28-19-IN/22 de 19 de enero de 2022, resolvió que: “*(...) esta Corte no observa que el artículo 1 del Decreto infrinja el principio de progresividad de los derechos y la prohibición de regresividad, pues tal como se puede apreciar, este amplía la ZITT en una superficie de 60.450,42 has. Además, este artículo únicamente localiza y delimita los límites geográficos de la ZITT, sin establecer permisiones a plataformas o actividades extractivas (...) Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 28-19-IN. 2. Declarar la inconstitucionalidad por la forma de los artículos 3, 4, 5, 6, 8 y 9 del Decreto No. 751 de 27 de mayo de 2019, publicado en el Registro Oficial No. 506 el 11 de junio de 2019. En consecuencia, la redacción original de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Ejecutivo No. 2187 de 03 de enero de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2007, se mantienen vigentes*”.

¹⁷ Información y tabla obtenida del informe realizado por PETROECUADOR EP, que se encuentra denominado como “Informe DIN 18 (abril 2022-octubre 2022)”, p. 21, accesible través del siguiente link: <https://nextcloud.energiayminas.gob.ec/index.php/s/48dCHLekxiSrd3j>.

Instalación	Área Intervenida dentro del PNY en periodos anteriores (Hectárea) (a)	Área Intervenida dentro del PNY en <u>este período</u> (Hectárea) (b)	Total Área Intervenida dentro del PNY (Hectárea) (a + b)
Área total intervenida dentro del PNY Bloque 31	36.90	0.00	36.90
Área total intervenida dentro del PNY Bloque 43	43.16	0.00	43.16
Área total intervenida dentro del PNY (BLQ. 31 y 43)	80.06	0.00	80.06

45. Según el periodo reportado en el informe citado *ut supra*, los pozos perforados en el bloque 43, se encontrarían ubicados dentro y fuera de los límites del PNY¹⁸, conforme el siguiente detalle:

AREA	PLATAFORMA	POZOS PERFORADOS	LICENCIA AMBIENTAL	UBICACIÓN
Ishpingo	Ishpingo A	10	032 (31MAY2022)	Dentro del PNY
	Ishpingo B	4	032 (31MAY2022)	Dentro del PNY
Tiputini	Tiputini C	35	315 (22MAY14) / 166 (16MAR15) 195-SUIA (30NOV18)	Fuera del PNY
	CPT	8		Fuera del PNY
	Tiputini B	3		Fuera del PNY
	Tiputini A	20	315 (22MAY14) / 166 (16MAR15)	Fuera del PNY
	Tiputini D	21	315 (22MAY14) / 166 (16MAR15) 195-SUIA (30NOV18)	Fuera del PNY
	Tiputini E	11	315 (22MAY14) / 277	Fuera del PNY

¹⁸ *Ibidem*, pág. 59.

Tambococha			(15NOV16)	PNY
	TambocochaD	27	315 (22MAY14) / 277 (15NOV16) 195-SUIA (30NOV18)	Dentro del PNY
	TambocochaA	20	315 (22MAY14) / 166 (16MAR15) 195-SUIA (30NOV18)	Dentro del PNY
	TambocochaE	22	315 (22MAY14) / 166 (16MAR15) 195-SUIA (30NOV18)	Dentro del PNY
	TambocochaB	20	315 (22MAY14) / 166 (16MAR15) 195-SUIA (30NOV18)	Dentro del PNY

46. Del acontecer relatado previamente se evidencia que a la presente fecha, el bloque petrolero N° 43 ocupa 43.06 de las 300 hectáreas autorizadas para la explotación petrolera dentro del Parque Nacional Yasuní (“**PNY**”), estando ubicadas sus plataformas y pozos para dicha actividad extractiva, tanto dentro, como fuera del PNY. Por lo que se puede inferir razonablemente que la consulta materia de análisis carece de objeto superviniente, puesto que la misma tenía como finalidad que se “*mantenga el crudo del ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el suelo*”, situación que en la práctica no se logró concretar y que, por el contrario, se han emitido una serie de actos jurídicos entre los que se incluye principalmente el procedimiento especial previsto en el artículo 407 de la CRE (declaratoria de interés nacional) para la explotación hidrocarburífera en los bloques 31 y 43 del PNY.
47. Ahora bien, a pesar de que no corresponde interpretar a partir de hechos futuros la intencionalidad de una propuesta de consulta popular, tampoco sería procedente avalar que las expresiones *-mantener el crudo indefinidamente bajo el suelo-* podrían entenderse como la disposición de “suspender o impedir que se continúe la explotación petrolera dentro del bloque 43 del PNY”, pues aquello significaría irrumpir en la esfera volitiva de quienes prestaron su firma de respaldo para una propuesta que mantenía otro contexto fáctico y jurídico, asumiendo que en las actuales circunstancias también estarían de acuerdo con su decisión inicial; lo que puede suponer una suerte de fraude al proceso de legitimación democrática.
48. Es por ello, que no se puede coincidir con el voto de mayoría cuando en el párrafo 68 se afirma que: “(...) *si eventualmente en la consulta se obtuviese una votación*

mayoritaria por el sí, este resultado podría traducirse en resultados tangibles, consistentes en la suspensión de la explotación de petróleo del bloque 43, es decir, de las actividades constantes en el plan de actividades del bloque (...) [énfasis agregado]. Este tipo de análisis conduce a un ejercicio intelectual que no es procedente en materia de control constitucional de consultas populares donde se debe respetar al máximo la taxatividad de la pregunta, pues la Corte estaría rebasando sus competencias e interpretando el cuestionario al acomodo de otras circunstancias fácticas y jurídicas.

49. En el presente caso, la pregunta no se circunscribe a disponer la “suspensión de la explotación de petróleo del bloque 43” ni mucho menos hace referencia a una “suspensión de actividades constantes en un plan”. Es muy grave que el dictamen de mayoría minimice el hecho de que existen circunstancias sobrevinientes que pueden verse afectadas con la propuesta de consulta, ya que, al existir una serie de disposiciones normativas que actualmente autorizan la explotación hidrocarburífera en el PNY, hacen que sobre esta decisión estatal se despliegue un complejo encadenamiento de relaciones jurídicas (especialmente contractuales¹⁹ o convencionales²⁰), que de ser ignoradas

¹⁹ A través del escrito de 20 de abril de 2023, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, PETROECUADOR: 1) los memorandos N° PETRO-CIN-2023-0543-M y PETRO-SSA-2023-0902-M de 20 de abril de 2023, en los que se hace conocer el listado de los contratos nacionales; y, 2) el memorando N° PETRO-CIN-2023-0614-M de 20 de abril de 2023, en el que consta la lista de los contratos internacionales que comprometen la producción nacional de crudo.

²⁰ Mediante escrito de fecha 17 de abril de 2023, presentado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Aguarico se informó que: “(...) de acuerdo con nuestras competencias en diferentes áreas que se ha realizado con Petroecuador, con fondos provenientes de la explotación petrolera del bloque 43, mismos que han sido invertidos para el desarrollo del organismo seccional, así también han sido beneficiados las comunidades cercanas a la zona de afectación, con las cuales se ha realizado convenios tripartitos de los cuales detallo a continuación; a) CONVENIO ESPECÍFICO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, LA EMPRESA PÚBLICA DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS PETROAMAZONAS EP Y EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN ÁGUARICO; b) CONVENIO DE COOPERACIÓN TRIPARTITO ENTRE LA COMUNA KICHWA CHIRO ISLA, PETROAMAZONAS EP Y EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN AGUARICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE EN LA COMUNA CHIRO ISLA (CHIRO ISLA Y LIMÓN YACU) EN EL MARCO DEL CONVENIO DE COMPENSACIÓN O-01834-PAM-EP-2015 SUSCRITO CON LA COMUNA CHIRO ISLA; c) CONVENIO DE COOPERACIÓN TRIPARTITO- ENT-RE LA COMUNA KICHWA BOCA TIPUTINI, LA EP PETROECUADOR Y EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN AGUARICO, EN APOYO A LA COMUNA CON EL FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE EN LA COMUNA KICHWA BOCA TIPUTINI (VANAVACU, PATAS URCO, BOCANA CENTRO, SAN CARLOS) EN EL MARCO DEL CONVENIO DE COMPENSACIÓN O-02913-PAM-EP-2018 SUSCRITO EL 15 DE JULIO DE 2018 ENTRE LA COMUNA KICHWA BOCA TIPUTINI V LA EX PETROAMAZONAS EP; d) CONVENIO DE COOPERACIÓN TRIPARTITO ENTRE EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN AGUARICO LA COMUNA KICHWA BOCA TIPUTINI Y LA EP PETROECUADOR PARA EL CUMPLIMIENTO DEL NUMERAL 4.1.4. del CONVENIO DE COMPENSACIÓN SOCIAL O-03349-PAM-EP-2020; e) CONVENIO DE COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN AGUARICO Y LA EP PETROECUADOR PARA EL CUMPLIMIENTO DEL NUMERAL 5.2. DEL CONVENIO MODIFICATORIO AL CONVENIO DE COMPENSACIÓN SOCIAL NRO. O-02913-PAM-EP-2018 CON LA COMUNA KICHWA BOCA TIPUTINI, ÁREA DE INFLUENCIA DEL BLOQUE 43; f) CONVENIO TRIPARTITO DE COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN AGUARICO, LA COMUNA KICHWA

podrían derivar en una eventual lesión del derecho constitucional a la seguridad jurídica, puesto que se afectaría intempestivamente a terceros que en función de una certeza jurídica ejecutaron un cúmulo de acciones (técnicas, jurídicas, administrativas y patrimoniales) orientadas a conseguir un determinado estado de cosas en torno a la explotación petrolera autorizada por el Estado ecuatoriano en el bloque 43 del PNY.

50. Resulta contradictorio que en el dictamen de mayoría se afirme que se estaría precautelando el derecho a la seguridad jurídica (párr. 88): **i)** al disponer que en el plazo de un año se adopten las medidas necesarias -relacionadas a la terminación de las relaciones contractuales vigentes- (que según se indica en el párrafo 88, serían alrededor de 900); y, **ii)** pero que en todo caso aquello no representa “*un riesgo de pago de altas indemnizaciones*”. Lo que en realidad se dice con ello, es que, sí se va a afectar el derecho constitucional a la seguridad jurídica de terceros, pero que se debe reparar por dicha vulneración a través del pago de las indemnizaciones a las que haya lugar.
51. En este punto, es apropiado aclarar que las situaciones jurídicas consolidadas no generan un efecto de inmutabilidad que imposibilite que el Estado adopte nuevas decisiones o reformas al ordenamiento jurídico, pero sí limita el hecho de que en aplicación de estos cambios se impida que se materialicen los resultados o consecuencias de las situaciones jurídicas que habían comenzado a regir al amparo de un presupuesto jurídico anterior, so pena de incurrir en el pago de las consecuentes indemnizaciones. Por tal motivo, es inadecuado que en el dictamen de mayoría se pretenda dar a entender que pagar indemnizaciones es una forma de garantizar el derecho a la seguridad jurídica, cuando, por el contrario, aquello es una consecuencia de quebrantar tal derecho constitucional.²¹

BOCA TIPUTINI Y LA EP PETROECUADOR PARA EL CUMPLIMIENTO DEL NUMERAL 4.3.1 Y 4.3.2 DEL CONVENIO DE COMPENSACIÓN SOCIAL O-03349-PAM-EP-2020 y el numeral 4.4.3 del CONVENIO PGG N° 2022168 (...)” [mayúsculas en el texto original].

²¹ **Procuraduría General del Estado, Cuadro de casos, Dirección Nacional de Asuntos Internacionales y Arbitraje, de 12 de julio de 2013.**

Las cuantías que constan en este documento son: Caso 1 Occidental: \$3370 millones. Caso 2 Chevron II: \$1600 millones. Caso 3 Chevron III: Por determinar. Caso 4 Burlington: Por determinar en fase de daños. Caso 5 Perenco: \$440 millones. Caso 6 Murphy III: Por determinar. Caso 7 Cooper Mesa: \$69.7 millones. Caso 8 Zamora Gold: Por determinar. Caso 9 RSM: Por determinar. Caso 10 Globalnet: \$32’566.000. Caso 11 Merck: Por determinar. Caso 12 Tide: Por determinar. Caso 13 Ecuador vs. Colombia: Indeterminada. Caso 14 Hermanos Isaías: Por determinar. Caso 15 Coca Codo Sinclair: Indeterminada. Caso 16 Tellus: \$1’443.326,43. Caso 17 Espoch: Por determinar. Caso 18 Waorani: por determinar.

En: https://www.planv.com.ec/sites/default/files/cuadro_de_casos_dnaiya_12-07-2013.pdf

Nota de prensa “La ineficiencia legal de los procesos legales instaurados en el exterior le cuesta millones al Ecuador”, de 08 de mayo de 2022.

“(…) ¿Cuál es el monto del perjuicio económico al Estado por los procesos legales instaurados en el exterior en contra del Ecuador? La cifra no se puede cuantificar, pero algunos montos están reflejados en una historia plagada de pérdidas de recursos públicos. En la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), opinan que esto se ha producido por la ineficiencia estatal, que ha afectado al erario nacional (...) La CNA detalló los casos en los que el estado ha sufrido pérdidas económicas (...) Uno de los rubros más altos del perjuicio económico al Estado está cifrado en más de \$ 374 millones (...)” En: <https://www.lahora.com.ec/pais/procuraduria-perenco-odebrecht-indemnizacion-recursos-publicos/>

- 52.** Tampoco se está de acuerdo con la aseveración respecto a que el pago en que debe incurrir el Estado por afectar situaciones jurídicas consolidadas no sea “alto”, habida cuenta que se está reconociendo que no se cuenta con la información suficiente para establecer con precisión el total de las posibles indemnizaciones; lo cual, además, no es una labor de esta Corte sino de las instancias jurisdiccionales competentes.
- 53.** De igual manera, resulta de mucha utilidad resaltar que en atención a lo solicitado por los jueces constitucionales de forma oral en la audiencia pública celebrada el 18 de abril de 2023, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, PETROECUADOR EP, agregó al presente expediente el memorando N° PETRO-CIN-2023-0614-M de 20 de abril de 2023²², en el cual se remite el listado de los contratos relacionados a compromisos internacionales que comprometen la producción nacional de crudo, acorde al siguiente detalle:

CONTRATO	COMPAÑÍA	OBJETO DEL CONTRATO	VOLUMEN TOTAL DEL CONTRATO EN BARRILES	VIGENCIA DEL CONTRATO	VOLUMEN COMPROMETIDO PENDIENTE DE ENTREGA EN BARRILES	AREA RESPONSABLE DEL CONTRATO
2011203	PETROCHIN A INTERNACIONAL CO LTD	Compra-venta de Petróleo Crudo	177.480.000	Diciembre 2027	17.280.000	Gerencia de Comercio Internacional
2014090	UNIPEC ASIA CO. LTD.	Compra-venta de Petróleo Crudo	120.960.000	Diciembre 2024	4.320.000	Gerencia de Comercio Internacional
2016279	PETROCHIN A INTERNACIONAL CO LTD	Compra-venta de Petróleo Crudo	190.440.000	Abril 2027	44.640.000	Gerencia de Comercio Internacional
2016916	PTT INTERNACIONAL PTE LTD	Compra-venta de Petróleo Crudo	128.898.000	Diciembre 2023	11.520.000	Gerencia de Comercio Internacional
2020020	SHELL WESTERN SUPPLY AND TRADING LIMITED	Compra-venta de Petróleo Crudo	20.160.000	Diciembre 2023	5.760.000	Gerencia de Comercio Internacional
2022386	PETROCHIN A INTERNACIONAL CO LTD	Compra-venta de Petróleo Crudo	28.800.000	Abril 2024	17.280.000	Gerencia de Comercio

²² A esta información se puede acceder a través del siguiente link: <https://nube.eppetroecuador.ec/index.php/s/nJRAEp4C3zXjPpw>.

						Internacional
FAX 00177-COM- CPC-2022	MARATHON PETROLEUM SUPPLY LLC	Compra-venta de Petróleo Crudo	7.920.000	Mayo 2023	720.000	Gerencia de Comercio Internacional
FAX 00178-COM- CPC-2022	PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.	Compra-venta de Petróleo Crudo	3.960.000	Mayo 2023	360.000	Gerencia de Comercio Internacional

- 54.** Por tal motivo, no resultaría pertinente avalar la propuesta consulta popular dejando a salvo aquellas situaciones jurídicas consolidadas, en vista de que una de estas situaciones es la declaratoria de interés nacional dictada por la Asamblea Nacional, en la que se aprueba la explotación de los antedichos bloques 31 y 43, sobre los cuales se habrían desplegado, proyectado y asumido obligaciones nacionales e internacionales que actualmente se encuentran en ejecución y que de acuerdo a lo expuesto por PETROECUADOR EP, compromete la producción nacional, lo que incluiría el crudo extraído en el bloque 43.
- 55.** Este voto particular observa con mucha preocupación que en los párrafos 82 al 86 del dictamen de mayoría, se concluya de forma tan categórica que la paralización indefinida de las actividades hidrocarburíferas en el bloque 43 del PNY no es indispensable para cumplir las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado ecuatoriano por concepto de la suscripción de varios contratos de preventa petrolera.
- 56.** Para llegar a esta convicción se debe tener certeza absoluta de cuantos barriles de crudo obtenidos del bloque 43 del PNY se destinan para dicho fin (lo que se reconoce varias veces en el dictamen que no se puede llegar a determinar); sin embargo, lo que sí se puede llegar a inferir razonablemente es que la extracción del crudo del mentado bloque no es una cuestión menor o irrelevante para lo anteriormente anotado, debido a que tal como se indica en el dictamen materia de divergencia, la cantidad de barriles comprometidos en la preventa asciende a un valor de “101 880 000”, y que la extracción de crudo en el bloque 43 representa cerca del 15% de la producción nacional por ser “*el cuarto mayor bloque de extracción de petróleo*”. Entonces, es desacertado decir que uno de los campos petroleros con mayor cantidad de producción de barriles diarios no es indispensable o de utilidad para cumplir obligaciones internacionales de gran envergadura ligadas a la comercialización de crudo como garantía.
- 57.** En resumidas cuentas, dictaminar la constitucionalidad de la pregunta sin efectivamente resguardar situaciones jurídicas consolidadas, podría afectar enormemente la seguridad jurídica, así como, al presupuesto general del Estado al reducir una fuente de ingresos económicos y comprometer, a su vez, la erogación de pagos relacionados a

indemnizaciones por incumplimiento de vínculos contractuales y desmontaje de infraestructura pública²³.

58. Por otro lado, se estima imperativo abordar a manera de *obiter dicta*, que en función de los argumentos expuestos en la audiencia pública por los proponentes de la consulta y varios *amicus curiae*, la finalidad que se persigue con el presente mecanismo de democracia directa es la protección ecosistémica y la suspensión inmediata de las actividades hidrocarburíferas dentro del PNY, lo cual, difícilmente se conseguiría incluso con un eventual resultado favorable a la propuesta de consulta, pues los efectos de esta no alcanzan a las actividades que se están realizando en el bloque 31²⁴, ya que la pregunta se circunscribe privativamente al bloque 43.
59. Es decir, que en el escenario actual la propuesta de consulta popular podría convertirse en un mecanismo inocuo para el fin que se procura a través de ella, debido a que con una posible suspensión y desmontaje de las actividades de extracción en el bloque 43, no se garantizaría la indemnidad del PNY, debido a que en razón de la declaratoria de interés nacional se mantendría vigente la autorización para la explotación petrolífera dentro del bloque 31, conforme se observa en el siguiente mapa:

²³ En la Declaratoria de interés nacional de la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 del PNY consta: "(...) La representante de la AME en la sesión de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio informó que "para alcanzar una cobertura universal de agua potable y alcantarillado se necesita una inversión de USD \$2.300 millones hasta el 2017 y para la construcción de rellenos sanitarios en todos los cantones hasta el 2014 un monto de USD \$793 millones". La explotación responsable y planificada de los recursos naturales no renovables en los Bloques 31 y 43 puede contribuir en gran medida a la erradicación de la pobreza, a la promoción del desarrollo sustentable y a la redistribución de los recursos y de la riqueza, como es deber primordial del Estado de conformidad con el artículo 3 numeral 5 de la Constitución (...)"

²⁴ De hecho, el bloque 31 abarca una mayor área de explotación en comparación con el bloque 43. Según el "DECIMO SEXTO INFORME SEMESTRAL DE CUMPLIMIENTO A LA DECLARATORIA DE INTERÉS NACIONAL DE LA EXPLOTACIÓN PETROLERA DE LOS BLOQUES 31 Y 43 DENTRO DEL PARQUE NACIONAL YASUNÍ (...) "En cumplimiento de la Declaratoria de Interés Nacional (DIN), los resultados de la consulta popular y el Decreto Ejecutivo Nro. 751 de 21 de mayo de 2019, las áreas de intervención actuales de los Bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní, son en total de: 76.86 hectáreas; de las cuales 36.90 hectáreas están en el Bloque 31; y, 39.96 hectáreas en el Bloque 43" (énfasis agregado).



- 109

se requiere de mayor información para que la ciudadanía pueda ejercer en plena libertad su derecho al sufragio, exigencia que no puede ser subsanada en el marco de este proceso debido a los límites propios del control constitucional que engloba esta figura.

62. Por todas las consideraciones expuestas, se establece que la presente propuesta de consulta popular resulta improcedente. Lo anterior no impide que los proponentes puedan presentar una nueva propuesta de consulta popular que resulte acorde a la realidad actual, con respecto a la explotación petrolera en el bloque 43 del Parque Nacional Yasuní.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, este voto salvado resuelve:

1. Rechazar la propuesta de consulta popular a causa de las circunstancias supervinientes evidenciadas en el presente dictamen.
2. Dejar a salvo los derechos de los peticionarios de proponer una nueva consulta popular acorde a la realidad actual.
3. Reprochar el conjunto de acciones estatales que en su momento obstaculizaron el pleno ejercicio de los derechos de participación de los proponentes y adherentes a la iniciativa de consulta popular en cuestión.
4. Disponer el archivo de la causa.
5. Notifíquese y publíquese.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET
Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.05.09
12:06:05 -05'00'
Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 6-22-CP fue presentado en Secretaría General el 09 de mayo de 2023, mediante correo electrónico a las 10:25; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Anexo 1

No.	Caso	Dictamen
1	01-18-CP	Dictamen No. 1-18-CP/19 de 02 de octubre de 2019 El presente dictamen analiza el pedido de consulta popular en Bahía de Caráquez con referencia a la instauración y desarrollo de establecimientos como casinos, casas de apuestas y salas de juegos.
2	01-19-CP	Dictamen No. 1-19-CP/19 de 16 de abril de 2019 Esta Corte Constitucional, contrariamente a la posición anterior, aprecia que si el requisito de respaldo de firmas es exigido después del control de constitucionalidad favorece la participación, pues se garantiza la certeza sobre la constitucionalidad; el control de constitucionalidad se da inicio desde el avoco del juez ponente.
3	02-19-CP	Dictamen No. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019 El presente dictamen analiza la constitucionalidad de considerandos y cuestionario de una única pregunta formulada en la presente causa, por un grupo de ciudadanos pertenecientes a las parroquias de Lita, Carolina, Jijón y Caamaño, y Goaltal de las provincias de Carchi e Imbabura respectivamente. Dicha pregunta hace referencia a la actividad de explotación minera en comunidades asentadas en las parroquias referidas.
4	03-19-CP	Dictamen No. 3-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019 Este Dictamen analiza la constitucionalidad de una solicitud de convocatoria a consulta popular ordinaria por medio de la cual se plantea la instalación de una Asamblea Constituyente para que dicte una nueva Constitución.
5	04-19-CP	Dictamen No. 4-19-CP /19 de 01 de agosto de 2019 El presente dictamen analiza la constitucionalidad de una consulta popular con una única pregunta propuesta por el ciudadano Fernando Marcelo Balda Flores con el objetivo de reformar la Constitución para legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo.
6	05-19-CP	Dictamen No. 5-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019 El presente dictamen analiza la constitucionalidad de considerandos y cuestionario de tres preguntas para consulta popular, formulado en la presente causa, por la Fundación para el Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Kicwas-Chonos-Cholos-Montubios y Afros del Litoral COPIG. Dichas preguntas hacen referencia al Consejo de Participación ciudadana y Control Social, a la justicia indígena y al matrimonio entre parejas del mismo sexo.
7	06-19-CP	Dictamen No. 6-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019 El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular formulada por los señores Telmo Arturo Andrade Páez, Néstor Patricio Arrieta García, Francisco Antonio Cañizares Proaño y otros. La temática de las preguntas incluye aspectos como modificaciones puntuales de la Constitución; la inclusión de la cadena perpetua, la pena de muerte o castigos corporales como sanciones de

		ciertos delitos; medidas que consideran ayudarían en la lucha contra la corrupción, entre otras.
8	07-19-CP	Dictamen No. 7-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019 El presente dictamen analiza el pedido de dictamen previo de consulta popular presentado por el abogado en libre ejercicio, doctor Alfonso López Jaramillo en relación a las atribuciones constitucionales del Consejo de Participación Ciudadana.
9	08-19-CP	Dictamen No. 8-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019 El presente dictamen analiza la constitucionalidad de considerandos y cuestionario de una única pregunta formulada por parte del ciudadano Jorge Moreno Ordóñez, para que se convoque e instale una asamblea constituyente de plenos poderes, y se transforme el marco institucional del Estado y se elabore una nueva Constitución.
10	09-19-CP	Dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019 El presente dictamen analiza el pedido de dictamen previo de consulta popular sobre actividades mineras, presentado por el señor Yaku Pérez Guartambel. <u>Voto Concurrente: Juezas Constitucionales Carmen Corral, Teresa Nuques</u>
11	10-19-CP	Dictamen No. 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019 El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la consulta popular que contiene una pregunta única, presentada por Elías Baldor Bermeo Cabrera, en calidad de Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Camilo Ponce Enríquez, provincia del Azuay, con el objeto de ratificar el desarrollo de la actividad minera metálica en la jurisdicción del cantón referido.
12	11-19-CP	Dictamen No. 11-19-CP/19 de 04 de diciembre de 2019 En el presente dictamen se analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular para revocar la sentencia No 11-18-CN/19 de la Corte Constitucional relacionada con el matrimonio entre personas del mismo sexo.
13	12-19-CP	Dictamen No. 12-19-CP/19 de 25 de septiembre de 2019 El presente dictamen analiza el pedido de consulta popular con referencia a la autorización para el funcionamiento de casinos, casas de apuesta y salas de juego en el cantón Salinas, provincia de Santa Elena.
14	13-19-CP	Dictamen No. 12-19-CP/19 de 25 de septiembre de 2019 Acumulado a 12-19-CP
15	14-19-CP	Dictamen No. 14-19-CP/19 de 07 de noviembre de 2019 El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular formulada por el señor Segundo Carlos Quinto Punguil. La temática de las preguntas incluye aspectos como la inclusión de la cadena perpetua y la pena de muerte como

		consecuencia de la comisión de ciertos delitos; y, la realización de un censo a determinados ciudadanos extranjeros.
16	15-19-CP	Dictamen No. 15-19-CP/19 de 18 de diciembre de 2019 El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular formulada por Marco Vinicio Harb Cordero, respecto de la eliminación del canal de la Asamblea Nacional, modo de conformación del Directorio del IESS, eliminación de los sueldos vitalicios a ex presidentes y ex vicepresidentes, restitución de la facultad de control previo de los contratos de la Procuraduría General del Estado y restablecimiento de salas de casinos y juegos de azar.
17	16-19-CP	Dictamen No. 16-19-CP/20 de 08 de enero de 2020 El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la consulta popular propuesta por Manuel de Jesús Peñafiel Falconí, relativa a la incorporación de la justicia indígena al sistema institucional del Estado y la asignación de partidas presupuestarias para jueces y fiscales indígenas.
18	1-20-CP	Dictamen No. 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020 El presente dictamen analiza la petición de consulta popular respecto de la prohibición de las actividades mineras en diferentes zonas ecológicas ubicadas en la provincia del Azuay; y, respecto de la cancelación de concesiones mineras metálicas otorgadas con anterioridad a la realización de la presente consulta popular. <u>Voto Concurrente: Juezas Constitucionales Carmen Corral, Teresa Nuques</u> <u>Voto Salvado: Jueces Constitucionales Ramiro Avila, Enrique Herrería</u>
19	2-20-CP	Dictamen No. 2-20-CP/20 de 29 de enero de 2020 El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la consulta popular formulada en la presente causa, por Marco Vinicio Harb Cordero, que hace referencia a la despenalización de funcionamiento de casinos, salas de juego y otros previstos en el artículo 236 del Código Orgánico Integral Penal. Se analiza la constitucionalidad de los considerandos de la consulta y al no cumplir los requerimientos del artículo 103 y 104 LOGJCC, en aplicación de precedentes previos de esta Corte, se niega y archiva la causa.
20	3-20-CP	Dictamen No. 3-20-CP/20 de 29 de enero de 2020 En el presente dictamen se analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular para modificar la conformación del Consejo Directivo del IESS, examinado los requisitos formales de sus considerandos y de la pregunta.
21	4-20-CP	Se transformó en el caso 4-20-RC
22	5-20-CP	Dictamen No. 5-20-CP/20 de 26 de agosto de 2020 En el presente dictamen se analiza la constitucionalidad de la propuesta de un plebiscito para prohibir la explotación de minería metálica artesanal, pequeña, mediana y a gran escala, en el Área de

		Bosque y Vegetación Protectora Yanuncay/Irquis, microcuenca del río Tarqui, ubicado en el cantón Cuenca. El dictamen afirma la necesidad de que, tratándose de un plebiscito, el proponente determine las medidas a adoptar en caso de que la pregunta sea contestada de manera mayoritariamente afirmativa. <u>Voto Concurrente: Jueces Constitucionales Agustín Grijalva, Teresa Nuques</u> <u>Voto Salvado: Jueces Constitucionales Ramiro Avila y Enrique Herrería</u>
23	6-20-CP	Dictamen No. 6-20-CP/20 de 18 de septiembre de 2020 El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la petición de consulta popular propuesta por el Concejo Municipal de Cuenca, respecto de la prohibición de actividades mineras a gran y mediana escala en cinco zonas de recarga hídrica ubicadas en dicho cantón. <u>Voto Concurrente: Juez Constitucional Ramiro Avila</u> <u>Voto Salvado: Juezas Constitucionales Carmen Corral, Teresa Nuques</u>
24	7-20-CP	Dictamen No. 7-20-CP/21 de 27 de enero de 2021 El presente dictamen analiza la constitucionalidad de una solicitud de consulta popular cuyo cuestionario contiene 14 preguntas, a través de las cuales se pretende agregar o reformar 63 artículos en 20 cuerpos normativos distintos (Código Orgánico Integral Penal; Código Orgánico Monetario y Financiero; Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca; Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura; Ley Orgánica de la Soberanía Alimentaria; Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario; Ley de Fomento Artesanal; Ley de Defensa del Artesano; Ley Orgánica de Fomento Agropecuario; Ley de Seguridad Social; Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; Ley de Seguridad Social de la Policía; Código Orgánico del Ambiente; Ley de Minería; Ley de Hidrocarburos; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley de Régimen Tributario Interno; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación). <u>Voto Salvado: Jueces Constitucionales Carmen Corral y Hernán Salgado; Enrique Herrería; Teresa Nuques</u>
25	1-21-CP	Dictamen No. 1-21-CP/21 de 23 de junio de 2021 Se dictamina la improcedencia de la propuesta de un plebiscito para prohibir la explotación de minería metálica artesanal, pequeña, mediana y a gran escala en el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito y en las parroquias del Distrito Metropolitano de Quito que integran la Mancomunidad del Chocó Andino (Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Guala y Pacto).

		<u>Voto Concurrente: Jueces Constitucionales Karla Andrade, Agustín Grijalva</u> <u>Voto Salvado: Jueces Constitucionales Ramiro Avila, Enrique Herrería</u>
26	2-21-CP	Dictamen No. 2-21-CP/21 de 07 de julio de 2021 En el presente dictamen se niega la propuesta de un plebiscito para crear un servicio comunitario formativo, de carácter obligatorio, con la duración de un año dirigido a jóvenes de entre 18 a 22 años. Para tal efecto, se verifica que la solicitud incumple con los criterios del control formal.
27	3-21-CP	Dictamen No. 3-21-CP/21 de 11 de agosto de 2021 En el presente dictamen se analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular cuyo cuestionario contiene 5 preguntas. La Corte resuelve negar y archivar la solicitud, en tanto a través de las preguntas 1, 4 y 5 se pretende modificar la Constitución, mientras que las preguntas 2, relacionada con la tipificación del ecocidio como delito penal, y 3, relacionada con la eliminación de sueldos vitalicios a ex presidentes y ex vicepresidentes de la República, incumplen requisitos legales.
28	4-21-CP	Dictamen No. 4-21-CP/21 de 15 de diciembre de 2021 La Corte Constitucional niega la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular presentada por César Wilfrido Cárdenas Ramírez, Shirley Vanessa Muñoz Esmeraldas, Fernando Rafael Albuquerque Bautista, representantes del colectivo ciudadano de hecho “Todos por Guayaquil”, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
29	5-21-CP	Dictamen No. 5-21-CP/21 de 21 de septiembre de 2021 En el presente dictamen se niega la propuesta de una consulta popular – plebiscito– para crear un servicio comunitario formativo con la duración de un año dirigido a jóvenes de entre 18 a 22 años, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
30	6-21-CP	Dictamen No. 6-21-CP/21 de 24 de noviembre de 2021 La Corte Constitucional niega la propuesta de una consulta popular– plebiscito relacionada con la administración del agua potable, alcantarillado y agua pluvial en el cantón Durán, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
31	7-21-CP	Dictamen No. 7-21-CP de 12 de enero de 2022 En el presente dictamen se realiza el control de constitucionalidad de dos solicitudes de consulta popular, compuestas de cuatro planteamientos sobre la explotación de minería metálica en los regímenes: artesanal, pequeña, mediana y gran escala, dentro de los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito,

		Gualea y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino. Una vez efectuado el respectivo control constitucional se dictamina la procedencia de las consultas populares de naturaleza plebiscitaria. <u>Voto Concurrente: Juez Constitucional Enrique Herrería</u> <u>Voto Salvado: Jueces Constitucionales Carmen Corral, Teresa Nuques, Hernán Salgado</u>
32	8-21-CP	Dictamen No. 7-21-CP de 12 de enero de 2022 Acumulado a 7-21-CP
33	9-21-CP	Dictamen No. 9-21-CP/22 de 19 de enero de 2022 La Corte Constitucional niega la propuesta de una consulta popular en la provincia de Zamora Chinchipe presentada por Diómenes Verlaine Rodas Romero, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución de la República y en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
34	1-22-CP	Se transformó en el caso 1-22-RC
35	2-22-CP	Dictamen No. 2-22-CP/22 de 21 de septiembre de 2022 En el presente dictamen se analiza la propuesta de una consulta popular – plebiscito– para prohibir la modificación de uso de suelo para aquellas zonas categorizadas como protección ecológica, recursos naturales no renovables, protección arqueológica y parques metropolitanos en el casco urbano del Distrito Metropolitano de Quito. Luego del análisis, la Corte emite dictamen favorable a las preguntas 1, 3 y 4 de la consulta, respecto de la prohibición de modificación de aquellas zonas categorizadas como protección ecológica, protección arqueológica y parques metropolitanos en el Distrito Metropolitano de Quito, y emite dictamen desfavorable a las preguntas 2 (prohibición de la modificación de las zonas categorizadas como recursos naturales no renovables) y 5 (declaratoria de un predio rural como parque metropolitano) por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución y en la LOGJCC. <u>Voto Concurrente: Jueza Constitucional Karla Andrade</u> <u>Voto Salvado: Juez Constitucional Richard Ortiz</u>
36	3-22-CP	Dictamen No. 3-22-CP/22 de 08 de junio de 2022 La Corte Constitucional niega la propuesta de consulta popular presentada por la presidenta del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Pomasqui, por no estar legitimada para convocar a una consulta popular acerca de la organización política administrativa del país, de acuerdo al artículo 104 de la Constitución de la República. <u>Voto Concurrente: Juez Constitucional Jhoel Escudero</u>
37	4-22-CP	Dictamen No. 4-22-CP/22 de 13 de octubre de 2022 En el presente dictamen se realiza el control de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular, para la creación del cantón “Sevilla Don Bosco” en la provincia de Morona Santiago. Una vez efectuado

		el respectivo control constitucional se dictamina la procedencia de la consulta popular de naturaleza plebiscitaria.
38	5-22-CP	Dictamen No. 5-22-CP/22 de 03 de agosto de 2022 La Corte Constitucional niega la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular presentada por Cristian Eduardo Zamora Matute, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
39	7-22-CP	Dictamen No. 7-22-CP/22 de 28 de noviembre de 2022 En el presente dictamen se realiza el control de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular presentada por Guillermo Alberto Lasso Mendoza, presidente de la República, respecto a tres preguntas, a través de las cuales se pretende agregar o reformar tres artículos en dos cuerpos normativos distintos (Código Orgánico Integral Penal y Ley de Régimen Tributario Interno <u>Voto Concurrente: Jueces Constitucionales: Karla Andrade, Alejandra Cárdenas, Jhoel Escudero, Alí Lozada, Richard Ortiz, Daniela Salazar</u> <u>Voto salvado: Enrique Herrería, Teresa Nuques</u>
40	8-22-CP	Dictamen No. 8-22-CP/22 de 30 de noviembre de 2022 En el presente dictamen, la Corte niega la petición de consulta popular presentada por Diómenes Rodas Romero, respecto a la construcción de un túnel transamazónico, debido a que la propuesta no contiene considerandos y, por ello, no garantiza la libertad del elector ni las cargas de claridad y lealtad. Además, la pregunta contiene afirmaciones, que inducen al elector, incumpliendo así, con el artículo 103 en su numeral 3 de la LOGJCC.

*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional.



Fuente: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>
AIDA SOLEDAD GARCIA BERRI



Caso Nro. 6-22-CP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y los votos salvados que antecede, fue suscrito el día martes nueve de mayo de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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.