

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMEN Y SENTENCIAS:

450-17-EP/21 En el Caso N° 450-17-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N° 450-17-EP.....	3
2719-17-EP/21 En el Caso N° 2719-17-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N° 2719-17-EP.....	14
49-18-IS/21 En el Caso N° 49-18-IS Desestímese la acción de incumplimiento interpuesta	21
2264-17-EP/21 En el Caso N° 2264-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección.....	28
3346-17-EP/21 En el Caso N° 3346-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección.....	34
82-16-IN/21 En el Caso N° 82-16-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad N° 82-16-IN	45
13-14-IN/21 En el Caso N° 13-14-IN Niéguese la acción pública de constitucionalidad presentada por el señor Luis Serrade Peláez	67
22-18-IS/21 En el Caso N° 22-18-IS Desestímese la acción de incumplimiento de sentencia correspondiente al caso N° 22-18-IS	90

	Pág.
1790-18-EP/21 En el Caso N° 1790-18-EP Acéptese la acción de extraordinaria de protección N° 1790-18-EP	102
65-19-IN/21 En el Caso N° 65-19-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad N° 65-19-IN ..	113
8-21-EE/21 En el Caso N° 8-21-EE Declárese la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N° 276 de 29 de noviembre de 2021	119



Sentencia No. 450-17-EP/21
Juez ponente: Ali Lozada Prado

Quito, D.M., 08 de diciembre de 2021

CASO No. 450-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte descarta la vulneración del derecho al debido proceso –en las garantías de ser juzgado por un juez competente y a la motivación– en la sentencia de apelación emitida en una acción de protección. Para el efecto, se verifica que el tribunal no era incompetente, al haberse alegado vulneraciones de derechos fundamentales, que la sentencia impugnada contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente y que no es contradictoria.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 10 de junio de 2016, María Augusta Lima Mora presentó una demanda de acción de protección en contra de Norman Quezada Vega, por sus propios derechos, y en contra de CONORQUE Cía. Ltda. (cuyo nombre comercial es Mega Tienda del Sur). María Augusta Lima Mora alegó que fue expulsada con violencia verbal de CONORQUE Cía. Ltda. por ser trabajadora de la empresa Coral Hipermercados y ser acusada de “*realizar una revisión de precios*”¹.
2. El 21 de junio de 2016, dentro del proceso N.o 01333-2016-07248, el titular de la Unidad Judicial Civil de Cuenca emitió sentencia en la que aceptó la demanda, declaró la vulneración del derecho a la no discriminación y dispuso, como medidas de reparación integral: i) el libre ingreso de María Augusta Lima Mora a CONORQUE Cía. Ltda., ii) la emisión de disculpas por escrito y iii) la realización de una reunión en la que se difunda a los trabajadores de la compañía el contenido de la sentencia para evitar que se vuelvan a cometer actos semejantes en contra de cualquier persona.
3. El 24 de junio de 2016, CONORQUE Cía. Ltda. interpuso recurso de apelación. El 20 de julio de 2016, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay emitió un auto en

¹ María Augusta Lima Mora alegó la vulneración de sus derechos al honor y al buen nombre, a la igualdad formal y material, a la no discriminación, a la integridad personal, a disponer de bienes y servicios de calidad, con buen trato y a elegir con libertad bienes y servicios.

el que declaró la nulidad del proceso, desde la audiencia de primera instancia, por falta de motivación al resolver la causa.

4. El 29 de agosto de 2016, se llevó a cabo una nueva audiencia. El 31 de agosto de 2016, el titular de la Unidad Judicial Civil de Cuenca emitió sentencia en la que aceptó la demanda, declaró la vulneración del derecho a la no discriminación y dispuso las tres medidas señaladas en el párrafo 2 *supra* –en los mismos términos– y, además, la siguiente: iv) capacitación sobre derechos humanos y no discriminación a los empleados administrativos y de atención al cliente de la compañía.
5. El 6 de septiembre de 2016, CONORQUE Cía. Ltda. interpuso recurso de apelación. En sentencia de mayoría de 19 de enero de 2017, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay negó el recurso interpuesto y ratificó la decisión apelada.
6. El 16 de febrero de 2017, Norman Quezada Vega, por sus propios derechos, y Mariuxi Quezada Pachar, en calidad de gerente general de CONORQUE Cía. Ltda. (también “los accionantes”), presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación de 19 de enero de 2017.
7. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 16 de agosto de 2017, admitió a trámite la demanda.
8. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se sorteó la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 17 de agosto de 2021, en la que, además, se requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

9. Los accionantes pretenden que se declare la vulneración de sus derechos fundamentales, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se “*determine la improcedencia de la acción de protección*”.
10. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 10.1. Que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, previsto en el artículo 76.1 de la Constitución.
 - 10.2. Que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución, ya que se habría alterado el significado de la Constitución y desnaturalizado la acción de protección, al aceptarla a pesar de que el tema planteado debía tratarse por la vía ordinaria.

10.3. Que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contemplado en el artículo 76.7.1 de la Constitución, por cuanto:

- i) No es razonable ya que no se habría analizado la prueba actuada; se habrían citado normas sin justificación –volviendo al fallo subjetivo y discrecional–; y, con notorias contradicciones –al reconocer que *“no se ha probado circunstancias del hecho concreto de discriminación, pero a reglón seguido se dice que se evidencia consideraciones discriminatorias de orden subjetivo”*–.
- ii) No es lógica porque habría establecido que los accionantes vulneraron el derecho a la no discriminación sin valorar adecuadamente la prueba adjuntada al caso, la cual demostraría que a otros trabajadores de Coral Hipermercados sí se les ha permitido el ingreso a la tienda, siempre y cuando sea en calidad de clientes.
- iii) No es comprensible debido a que no existe claridad en las explicaciones dadas y sus argumentos resultan contradictorios y subjetivos.

C. Informe de descargo

- 11. Mediante informe de 3 de septiembre de 2021, las juezas de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores que emitieron la sentencia de mayoría señalaron que en su fallo se estableció que se vulneró el derecho a la no discriminación por cuanto los accionantes no lograron demostrar que María Augusta Lima Mora ingresó al local comercial para *“revisar precios”*.
- 12. De esta forma, indicaron que de la prueba presentada se pudo concluir que la accionante fue impedida de adquirir productos de primera necesidad en Mega Tienda del Sur por llevar el uniforme de la empresa en la que trabajaba. En consecuencia, establecen que el asunto no se trata de mera legalidad y que los accionantes únicamente están en desacuerdo con el análisis realizado que, efectivamente, cumple con el test de motivación.

II. Competencia

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

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 14. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de

las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

15. Conviene mencionar que esta Corte, en la sentencia N.º 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, señaló que una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.
16. El cargo expuesto en el párrafo 10.1 *supra* únicamente señala el derecho que se considera vulnerado: el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. Por consiguiente, el cargo carece de una base fáctica y de una justificación jurídica, por lo que no es posible formular un problema jurídico en torno a él, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.
17. Sobre el cargo resumido en el párrafo 10.2 *supra*, los accionantes afirman que la decisión impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica por cuanto habría resuelto una pretensión ajena a su competencia. Al respecto, se observa que, si bien los accionantes han señalado como derecho vulnerado a la seguridad jurídica, en aplicación del principio *iura novit curia*², debe plantearse el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la defensa de los accionantes, en la garantía de ser juzgado por un juez competente, porque el tribunal habría sido incompetente para resolver un asunto propio de la justicia ordinaria?
18. En función de los cargos mencionados en los párrafos 10.3.i) y 10.3.iii) *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes porque habría sido contradictoria, no habría explicado la pertinencia de las normas que aplicó ni habría analizado la prueba?
19. El cargo resumido en el párrafo 10.3.ii) *supra*, asevera que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la motivación por no haber valorado correctamente la prueba aportada al proceso, la que habría demostrado que no existió vulneración del derecho a la discriminación por parte de los accionantes. En tal virtud, se plantea el siguiente

² LOGJCC. Artículo 4 numeral 13: “*Iura Novit Curia.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional*”.

problema jurídico: ¿Es apto para ser examinado en esta sentencia el cargo que cuestiona la valoración de la prueba efectuada por la sentencia impugnada?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la defensa de los accionantes, en la garantía de ser juzgado por un juez competente, porque el tribunal habría sido incompetente para resolver un asunto propio de la justicia ordinaria?

20. El derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por juez competente está previsto en el art. 76.7.k de la Constitución de la siguiente forma: “[s]er juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto”.
21. Para la resolución de este problema jurídico es pertinente mencionar que los accionantes alegan que la sentencia impugnada habría afectado la garantía de ser juzgado por un juez competente porque el tema puesto a consideración de la justicia constitucional correspondería a la justicia ordinaria.
22. En varios fallos³, entre ellos, en la sentencia N.º 307-10-EP/19, de 9 de julio de 2019 (párr. 21), esta Corte señaló que la competencia de una acción de protección depende de si: *“el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales”*.
23. También se debe considerar la jurisprudencia establecida por esta Corte⁴ desde la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013 (página 18), según la cual, el juez constitucional solo puede determinar la procedencia de otras vías de impugnación si previamente estableció la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales. Este criterio ha sido ratificado reiteradamente por esta Corte. Al respecto, conviene citar el párrafo 28 de la sentencia N.º 1285-13-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, en el que se señaló que la motivación en garantías constitucionales incluye la siguiente obligación:

iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.

24. En el caso, se observa que María Augusta Lima Mora, en su demanda de acción de protección, alegó que se vulneraron varios de sus derechos fundamentales⁵ (ver nota al

³ En el mismo sentido, sentencias N.º 2152-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 32, N.º 739-13-EP/19, de 16 de octubre de 2019, párr. 28, y N.º 603-14-EP/20 de 30 de septiembre de 2020, párr. 21.

⁴ Véase también la sentencia N.º 001-16-PJO-CC, de 22 de marzo de 2016, dictada dentro del caso N.º 0530-10-JP.

⁵ Hojas 2 a la 4 del expediente de primera instancia.

pie de página 1 supra). Además, en la sentencia impugnada se determinó la vulneración de su derecho a la no discriminación. Por lo tanto, dado que en la acción de protección se alegó que se habían vulnerado varios derechos fundamentales, no se puede concluir que el tribunal que emitió la sentencia impugnada hubiese sido incompetente para resolver el litigio⁶.

25. De igual forma, el tribunal de apelación señaló que se declaró competente para conocer el caso según el sorteo efectuado el 11 de julio de 2016, aclarando que se declaró la nulidad del proceso desde la audiencia de primera instancia y se sustanció nuevamente el proceso cumpliendo con el procedimiento establecido en los artículos 76 y 86 numeral 2 literales a y b de la Constitución y lo contemplado en los artículos 8, 14 y 24 de la LOGJCC. Dichos artículos establecen que cualquier juez de primera instancia es competente para conocer y resolver garantías jurisdiccionales y que las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la Corte Provincial, cuya competencia radicará por sorteo. En ese sentido, correspondía a la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, analizar, como en efecto lo hizo, si existió vulneración de derechos constitucionales por parte de los accionantes una vez que la sentencia de primera instancia, emitida por la Unidad Judicial Civil de Cuenca fue apelada.
26. Por lo dicho, se desestima el presente cargo, relativo a que la sentencia impugnada habría vulnerado el derecho a la defensa de los accionantes en la garantía de ser juzgado por un juez competente.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes porque habría sido contradictoria, no habría explicado la pertinencia de las normas que aplicó ni habría analizado la prueba?

27. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el art. 76.7.1 de la Constitución de la siguiente forma: *“no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.
28. Además, según los párrs. 61, 71 y 74 de la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en lo normativo (debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso) como en lo fáctico (debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso analizando las pruebas dentro del proceso). También, menciona que la garantía se vulnera, entre otros supuestos, cuando una de sus argumentaciones es meramente aparente, es decir, cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación suficiente, pero está afectada por algún tipo de vicio motivacional. Entre estos vicios se encuentra el de incoherencia, tanto lógica –una

⁶ En el mismo sentido, sentencia N.º 1754-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 34.

contradicción entre los enunciados de su fundamentación– como decisional –una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión–.

29. Los accionantes sostienen que la sentencia impugnada vulneró la mencionada garantía por las siguientes razones: i) careció de justificación fáctica; ii) careció de justificación sobre las normas que aplicó; y, iii) contiene contradicciones.
30. A fin de determinar si la alegada vulneración se produjo, conviene referirse al contenido de la sentencia impugnada:

30.1. La sentencia impugnada centró su análisis en la alegada vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación. En tal razón, a lo largo de la sentencia se mencionan los artículos 1, 3, 11 (numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6) 66.3 y 88 de la Constitución, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las sentencias constitucionales N.º 192-16-SEP-CC, 102-2013-SEP-CC y 001-2016-PJO-CC.

30.2. Posteriormente, para desechar el recurso de apelación interpuesto, señaló que:

La parte accionada ha presentado prueba, con la que pretende desvirtuar un hecho discriminatorio; indica en el alegato que el Juez ha desvirtuado las declaraciones de Luis Alberto Pachar Ordoñez [sic], pero de dicho testimonio se desprenden elementos que nos informan de un hecho discriminatorio basado en que la usuaria de los servicios de Megatienda del Sur, ciudadana María Augusta Lima es empleada de la empresa Gerardo Ortiz e Hijos Coral Hipermercados, situación con la cual el accionado dio por hecho que la usuaria "estaba viendo precios" y dentro de los argumento[s] tanto en primera instancia como en esta, se ha enfatizado que para dicha revisión de precios destruye los productos –específicamente las galletas– que la accionante no es consumidora. La tesis de que estaba comparando precios no ha sido probad[a], pues el testimonio del señor Pachar Ordoñez [sic] deja claro la preocupación del socio o propietario así como de los empleados (guardia y supervisor) del establecimiento de que la actora solo va a ver precios por ser empleada de Coral hipermercados, y con esa presunción impiden a la ciudadana María Augusta Lima Mora adquirir los productos procediendo a quitarle los alimentos que ya había tomado de las perchas. Se ha probado que la condición social de la accionante, consistente en su actividad laboral la que ha sido el motivo para un trato discriminatorio. Se actúa como prueba que otro empleado de Coral Hipermercado ha sido atendido y ha adquirido bienes en Megatienda del Sur, pero respecto de este elemento no prueban circunstancias del hecho concreto de discriminación, pues para impedir la adquisición de bienes a la actora, se ha argumentado que [sic] el horario que la ciudadana utilizó sus servicios debería estar laborando; y es por el horario que la ciudadana acude a Megatienda del Sur que provoca las presunciones del propietario, y empleados de la Megatienda del Sur, suponiendo que no estaba de compras sino comparando precios [sic]. Se debe valorar el testimonio de la actora quien ha señalado que estaba en horario de atención al público. Nuevamente se evidencia que consideraciones de orden subjetivo de uno de los propietarios y empleados de Megatienda del Sur generaron una conducta discriminatoria basada en la condición laboral de María Augusta Lima Mora. Los argumentos de un supuesto desorden y destrucción de los productos han quedado, como se aprecia de la

prueba actuada en meros argumentos, y que en caso de existir dichos supuestos, los perjudicados podían de su parte accionar lo que en derecho les corresponda; y como hemos invocado en las normas y doctrina citadas ut supra, los prejuicios por el lugar de trabajo devinieron en un hecho discriminatorio que se concretó inclusive con una agresión verbal, la cual es parte del trato desigualitario, en este caso se ha anulado la posibilidad de que la ciudadana pueda hacer uso de los servicios de Megatienda del Sur por su condición de empleada de Coral Hipermercados, es un prejuicio negativo que incluso se concreta a través de la humillación pública a la ciudadana al impedir que adquiera los productos, sea expulsada del local a través de términos que han sido recibidos como discriminatorios, aspectos que como hemos visto en la doctrina son elementos constitutivos de un hecho de discriminación. En consecuencia, dada los hechos puestos a resolución y la prueba actuada se evidencia que respecto del derecho que reclama la accionante a la NO DISCRIMINACIÓN es aplicable el Art. 88 de la Constitución, así como de los Art. 40 y 41.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por haberse evidenciado un hecho claro de discriminación basada en la condición laboral de la accionante.

31. Ahora bien, una vez descrito el contenido de la sentencia impugnada, corresponde analizar la primera razón esgrimida por los accionantes para alegar la vulneración de su derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación, es decir, que los jueces de apelación no motivaron su sentencia porque no analizaron las pruebas presentadas en el caso. De la cita establecida en el párrafo 30.2 *supra*, se verifica que el tribunal de apelación, al momento de valorar el testimonio de Luis Alberto Pachar, llegó a la conclusión de que este no permitía establecer que María Augusta Lima Mora haya estado revisando precios. Así también, la sentencia señala que el testimonio de otro empleado de Coral Hipermercados, el cual adquirió bienes en el local, tampoco prueba que María Augusta Lima Mora hubiese estado comparando precios. Por lo expuesto, debido a que la sentencia estableció los hechos probados en función de las pruebas actuadas, se desestima el primer argumento alegado por los accionantes respecto de la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
32. Luego, corresponde analizar la segunda razón esgrimida por los accionantes para alegar la vulneración de su derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación, es decir, que la sentencia no habría justificado las normas jurídicas que aplicó. Como se mencionó en el párrafo 30.1 *supra*, la sentencia impugnada se enfocó en resolver el problema jurídico relativo a si las actuaciones de los ahora accionantes vulneraron el derecho a la igualdad y no discriminación de María Augusta Lima Mora. De lo citado en el párrafo 30.2 *supra*, se aprecia que el tribunal consideró que María Augusta Lima Mora fue objeto de un trato diferenciado que le perjudicó en función de su condición laboral, al retirarla de un local comercial dedicado a la venta de productos de primera necesidad. De esta forma, dado que en la sentencia se esgrimieron razones para justificar las normas que aplicó, se descarta la segunda razón alegada por los accionantes para declarar la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
33. La última razón alegada por los accionantes consiste en que la sentencia impugnada sería incoherente al contener contradicciones. Específicamente establece que la

contradicción se observa cuando se señala que “*no se ha probado circunstancias del hecho concreto de discriminación, pero a reglón seguido se dice que se evidencia consideraciones discriminatorias de orden subjetivo*”. Del texto citado en sentencia se verifica que las afirmaciones aludidas no son contradictorias porque se refieren a dos hechos distintos: no se habría probado discriminación respecto del otro empleado de Coral Hipermercado que fue atendido en el local comercial, pero sí respecto de María Augusta Lima Mora.

34. Así, se concluye que no se verificó la alegada vulneración de la garantía de la motivación.
35. Finalmente, es importante recordar que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales⁷.

F. Tercer problema jurídico: ¿Es apto para ser examinado en esta sentencia el cargo que cuestiona la valoración de la prueba efectuada por la sentencia impugnada?

36. Conforme lo expuesto en el párrafo 10.3.ii) *supra*, los accionantes indican que su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación habría sido vulnerado porque la sentencia impugnada no habría valorado correctamente la prueba que habría establecido que no existió discriminación alguna a María Augusta Lima Mora. De esta forma, los accionantes pretenden que se corrija el razonamiento empleado por los jueces de apelación relativo a la procedencia de la acción de protección.
37. Al respecto, cabe indicar que conforme se establece en los artículos 94 y 437 de la Constitución, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de la decisión adoptada en el proceso de origen, es decir, la resolución del conflicto materia del proceso de origen, revisión que ha sido denominada por la jurisprudencia de esta Corte como "examen de mérito".
38. El examen de mérito solo puede realizarse, de forma excepcional, en los procesos de garantías jurisdiccionales, una vez que se ha constatado, entre otros requisitos⁸, una vulneración de derechos fundamentales ocasionada por una acción u omisión judicial, condición necesaria que, en este caso (pese a ser una acción de protección), no se ha cumplido.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia N.º 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 28.

⁸ La Corte Constitucional podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando “*se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión*”. Sentencia N.º 176-14-EP/19, del 16 de octubre de 2019, párr. 55.

39. En consecuencia, se concluye que el cargo al que se refiere el presente problema jurídico no es apto para ser examinado en esta sentencia.

V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 450-17-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.10
15:49:09 -05'00'

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 0450-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2719-17-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 08 de diciembre de 2021

CASO No. 2719-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en una sentencia de apelación en un juicio de expropiación. Para tal efecto, se verifica que la sentencia impugnada explicó cómo fijó el valor del bien y por qué aplicó la norma jurídica que invocó.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 20 de julio de 2016, la Dirección Provincial de Manabí del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (también, “Dirección Provincial de Manabí del IESS”) presentó una demanda de expropiación¹ del predio denominado “MANAPEZ” (N.º 2171709), conformado por dos lotes, por un valor de USD 1’407.835,54.
2. El 10 de febrero de 2017, dentro del proceso N.º 13337-2016-00981, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta emitió una sentencia en la que aceptó la demanda y ordenó el pago de USD 1’854.911,70. En auto de 24 de febrero de 2017, la referida Unidad Judicial negó la solicitud de aclaración y ampliación presentada por José Alejandro Medranda Peralta, en su calidad de procurador común de varios de los demandados.
3. La Dirección Provincial de Manabí del IESS interpuso recurso de apelación. El 21 de junio de 2017, la Sala Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí emitió una sentencia en la que aceptó el recurso interpuesto y reformó la sentencia de primera instancia, fijando el precio de la indemnización en USD 1’407.835,54. En auto de 27

¹ Mediante auto de 14 de diciembre, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, determinó que la parte demandada estaría integrada por: “MEDRANDA PERALTA WASHINGTON ENRIQUE; MEDRANDA PERALTA CARLOS ALBERTO; MEDRANDA PERALTA FREDDY ENRIQUE; MEDRANDA PERALTA CESAR [sic] OSWALDO; MEDRANDA PERALTA CARMEN NARCISA; MEDRANDA PERALTA JORGE ANTONIO; MEDRANDA PERALTA JOSE [sic] ALEJANDRO; MEDRANDA PERALTA JAIME DARIO [sic]; MEDRANDA GARCIA [sic] RICHARD ORLANDO; MEDRANDA GARCIA [sic] NELLY YOLANDA; MEDRANDA PISCO VIVIANA NATALY, en calidad de herederos conocidos del causante señor JORGE ENRIQUE MEDRANDA CHAVEZ [sic]; herederos presuntos y desconocidos del causante señor TITO WALTER MEDRANDA ALCIVAR [sic]; así como herederos presuntos y desconocidos de los causantes señores JORGE ENRIQUE MEDRANDA CHAVEZ [sic] y LOURDES IRENE PERALTA PONCE”.

de julio de 2017, el referido tribunal negó la solicitud de aclaración presentada por uno de los demandados, específicamente, por César Oswaldo Medranda Peralta.

4. El 25 de agosto de 2017, César Oswaldo Medranda Peralta presentó una demanda de acción extraordinaria de protección contra la mencionada sentencia de apelación.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 8 de enero de 2018, admitió a trámite la demanda presentada².
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, mediante sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, la causa fue asignada al juez constitucional Alí Lozada Prado. El 17 de agosto de 2021, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso y requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. El accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada, se llame la atención al tribunal de apelación y se ordene que se emita una nueva sentencia.
8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 8.1. La sentencia impugnada vulneró los siguientes derechos y garantías constitucionales: a la tutela judicial efectiva (artículo 75), al debido proceso (artículo 76), a la legalidad de las infracciones y sanciones (artículo 76.3), a la defensa (artículo 76.7.a) y a contar con el tiempo y medios adecuados de defensa (artículo 76.7.b). El accionante también invocó los artículos 323, 424.2 y 425 de la Constitución de la República.
 - 8.2. La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76.7.1 de la Constitución, por cuanto no habría expuesto las razones para la fijación del precio del inmueble expropiado ni habría explicado la pertinencia de las normas que aplicó.
 - 8.3. Así mismo, afirma que se habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución, como consecuencia de la vulneración de la garantía de la motivación.

C. Informe de descargo

² En este auto se identificaron como decisiones judiciales impugnadas la sentencia de apelación y el auto que negó el pedido de aclaración realizado por el hoy accionante, sin embargo, de la revisión íntegra de la demanda, se observa que el accionante señaló expresamente que la decisión contra la que dirigió su demanda es la sentencia de apelación, y se refirió al auto que negó su pedido de aclaración para demostrar que la sentencia impugnada se encontraba ejecutoriada.

9. A pesar de haber sido requerido (ver párrafo 6 *supra*), no se ha remitido el correspondiente informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Planteamiento del problema jurídico

11. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
12. Esta Corte en la sentencia N.o 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, señaló que una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.
13. El cargo expuesto en el párr. 8.1 *supra* se limita a afirmar que se habrían vulnerado varios derechos fundamentales, sin señalar una base fáctica ni una justificación jurídica en respaldo de tal afirmación, por lo que no es posible formular un problema jurídico en torno a dicho cargo, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.
14. En función del cargo detallado en el párr. 8.2 *supra* se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante porque no habría fundamentado normativa y fácticamente su decisión?**
15. El cargo mencionado en el párr. 8.3. *supra* no permite plantear un problema jurídico, considerando que este se plantea como una mera consecuencia de otra presunta vulneración, la especificada en el párr. 8.2 *supra*.

IV. Resolución del problema jurídico

16. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el art. 76.7.1 de la Constitución de la siguiente forma: *“no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.
17. Además, según la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. Específicamente en el párrafo 61 de dicha sentencia se especificó que:

[...] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.

18. El accionante controvierte la sentencia de apelación por dos razones: i) no habría mencionado cómo fijó el precio del bien expropiado y ii) no habría explicado la pertinencia de las normas que aplicó.
19. A fin de determinar si la alegada vulneración se produjo, conviene referirse al contenido de la sentencia impugnada, en la que se afirmó lo siguiente:

La Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública como ley supletoria del COOTAD, determina ciertos lineamientos respecto de las expropiaciones así el Art. 58, entre otras: Se tratará de buscar un acuerdo directo entre las partes y para el justo precio se fijará en función del avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad en que se encuentren dichos bienes y se considerará los precios comerciales actualizados de la zona, y de llegarse a un convenio el mismo no podrá exceder el diez por ciento de dicho avalúo, estableciéndose en el Inciso Séptimo [sic] la obligación del juez de resolver sujetándose al avalúo establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad, y esto sin perjuicio, de que el propietario inicie las acciones que le franquea la Ley respecto de un eventual daño emergente, resaltando una vez más esta disposición, que en caso de existir tributos impagos, del precio de venta se los deducirá. Ante esta disposición, por cuanto la Entidad expropiante es el IEES Entidad Pública del Gobierno Central y por el principio de legalidad estatuido en dicha norma es imperativo para los jueces aprobar el valor indicado en el avalúo [sic] de los GADM de los cantones, por lo que, al ser esta una ley especial y que según mandato constitucional debe ser aplicada ante una general como es el Código de Procedimiento Civil [...] Por consiguiente constando certificación de avalúo [sic] del GADM, de fojas 09 de los predios de clave catastral No.2170102000 y 217010300, con avalúos de \$1.-096.101.77 [sic] y \$ 311.733.77 no existiendo otros elementos de análisis que sean motivo de valorarlos en esta sentencia [...].

20. Ahora bien, una vez descrito el contenido de la sentencia impugnada, corresponde analizar la primera razón esgrimida por el accionante para alegar la vulneración de su

derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación, es decir, que la sentencia carece de motivación respecto a la fijación del valor del bien expropiado.

21. De la cita realizada en el párr. 19 *supra* se verifica que la sentencia impugnada fijó el valor del bien expropiado en función del avalúo efectuado por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Manta a los dos predios que lo conforman. De esta forma, se descarta la primera razón alegada por la accionante para declarar la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
22. La segunda razón alegada por la accionante se centró en cuestionar la sentencia impugnada porque no habría explicado la pertinencia de la norma que aplicó.
23. Al respecto, de lo citado en el párrafo 19 *supra*, se observa que la sentencia impugnada ofrece una estructura mínima en los términos del artículo 76.7.1 de la Constitución. En primer lugar, enunció la norma en la que funda su análisis: el artículo 58 de la Ley de Contratación Pública (vigente a la época). Además, explicó la aplicación de esta norma al caso: en función del principio de especialidad. En consecuencia, se descarta la segunda razón alegada por la accionante.
24. Finalmente, es importante recordar que el análisis sobre la vulneración de la garantía de la motivación de las decisiones del poder público no guarda relación alguna con la corrección en la selección, interpretación y aplicación de las leyes al caso concreto. La garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.
25. En definitiva, esta Corte descarta la examinada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante.

V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 2719-17-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.10
15:48:49 -05'00'

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 2719-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 49-18-IS/21****Juez ponente:** Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 08 de diciembre de 2021

CASO No. 49-18-IS**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento del precedente contenido en la Sentencia No. 012-17-SIN-CC, que declara inconstitucionales y sustituye normas relativas al apremio personal en procesos de alimentos.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 1 de octubre de 2015, Karla Vanessa Tinoco Sarango (Karla Tinoco) presentó una demanda de alimentos en contra de Reinaldo Iván Fuentes Cárdenas (Reinaldo Fuentes).
2. El 12 de octubre de 2015, la jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el Cantón Machala (“la jueza”) fijó una pensión provisional a favor de las dos hijas de Reinaldo Fuentes, y como medidas cautelares dispuso la prohibición de salida del país.¹ Reinaldo Fuentes solicitó se levante dicha medida cautelar.
3. El 21 de diciembre de 2015, la jueza negó la solicitud de levantamiento de la medida cautelar.²
4. El 5 de febrero de 2016, la jueza declaró con lugar la demanda de alimentos presentada por Karla Tinoco y fijó la pensión alimenticia.
5. El 9 de junio de 2016, y en sucesivas ocasiones, Reinaldo Fuentes pidió que se levante la orden de prohibición de salida del país y en ésta y en el resto de las ocasiones la jueza negó las solicitudes ya sea porque había pagado de manera irregular las pensiones o porque las garantías que presentaba en reemplazo no eran suficientes, a criterio de la jueza, para cumplir con el pago de las pensiones alimenticias.³

¹ El proceso fue signado con el No. 07205-2015-04076.

² En esa ocasión, señaló que no se había cumplido con el artículo innumerado 27 del Código de la Niñez y Adolescencia.

³ El 11 de agosto de 2016 negó el pedido del 9 de junio de 2016 porque alegó que había pagado de manera irregular las pensiones. El 29 de diciembre de 2016 Reinaldo Fuentes otra vez solicitó que se levante la medida y la jueza la negó el 9 de enero de 2017 pues señaló que ninguna de las garantías ofrecidas (certificado de póliza) justificaban la pretensión del levantamiento de prohibición de salida del país. Nuevamente, el 10 de enero de 2017 Reinaldo Fuentes solicitó la revocatoria de la medida y pidió que se le acepte como garantía real un vehículo. La jueza le negó el 3 de febrero de 2017. El 7 de febrero de 2017 vuelve a pedir el cese de la medida y propone dejar un bien inmueble de su propiedad como garantía.

6. El 26 abril de 2017 solicita nuevamente se levante la prohibición de salida del país. El 19 de mayo de 2017, la jueza negó la solicitud porque las garantías presentadas en reemplazo, a su criterio, no eran suficientes para garantizar el pago de las pensiones alimenticias. Reinaldo Fuentes apeló la decisión.
7. El 23 de agosto de 2017, la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de El Oro (“la Sala”) negó el recurso de apelación.⁴
8. Después de llamar a una audiencia especial, el 23 de febrero de 2018 la jueza dispuso se levante la medida de prohibición de salida del país y se sustituya por la prohibición de enajenar todos los bienes inmuebles que estén a nombre de Reinaldo Fuentes, quien solicitó la reforma de este auto. El 10 de abril de 2018 la jueza negó su pedido. Reinaldo Fuentes interpuso recurso de apelación.
9. El 17 de mayo de 2018, la Sala negó el recurso de apelación.⁵
10. El 28 de junio de 2018, Reinaldo Fuentes interpuso la presente acción de incumplimiento.
11. El 17 de noviembre de 2018, la jueza dispuso que las medidas cautelares de carácter real se mantengan únicamente respecto de un bien inmueble, y no de todos los bienes inmuebles de Reinaldo Fuentes y dispuso oficios de registro de la medida, y levantamiento de la prohibición de salida del país.⁶
12. El 9 de julio de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Ávila Santamaría. Avocó conocimiento del caso el 19 de noviembre de 2021 y solicitó el informe de descargo a la jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el Cantón Machala.
13. El 26 de noviembre de 2021, la jueza envió el informe solicitado.

La jueza tampoco aceptó el pedido. El 30 de marzo 2017 solicitó nuevamente que se revoque la medida de prohibición de salida del país, y la jueza la negó el 25 de abril de 2017 por que las garantías presentadas (caución prendaria sobre acciones de una compañía) no cumplían con los requisitos suficientes que permitan garantizar el cumplimiento del pago de las pensiones alimenticias en el proceso.

⁴ Negó la apelación pues consideró que el auto en mención no era susceptible de recurso de apelación por no tratarse de un auto resolutorio ni de un decreto que cause daño irreparable, pero le recordó a la jueza que para resolver debe considerar obligatoriamente el precedente de la Corte Constitucional No. 012-17-SIN-CC.

⁵ Indicó que no cabe apelación de la decisión que adopte la jueza pues la misma puede ser sustituida, modificada o revocada. Además señaló que el demandado “*sigue haciendo uso indebido de la impugnación, en tal razón la apelación ha sido indebidamente planteada e ilegalmente concedida por la jueza de primer nivel*”.

⁶ Posteriormente, el 17 de julio de 2020, la jueza se excusó del conocimiento de esta causa a partir de una denuncia que interpuso Reinaldo Fuente en su contra ante el Consejo de la Judicatura y ante la Fiscalía por el presunto delito de prevaricato. El 5 de agosto de 2020, Giovanna Jimbo Galarza, Jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el Cantón Machala negó la excusa presentada. El 26 de agosto de 2020 insistió en la excusa.

II. Competencia de la Corte Constitucional

14. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.⁷

III. Fundamentos de la demanda y pretensiones

15. El accionante presenta esta acción de incumplimiento

...ante la renuencia de la Juzgadora a acatar lo resuelto por la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia No. 012-17-SIN-CC (Casos No. 0026-10-IN; 0031-10-IN y 0062-16-IN) emitida en mayo 10 de 2017; donde el máximo organismo de justicia constitucional resuelve en disposición No. 6.1., que: “no cabe medida de apremio personal en contra de la o los obligados subsidiarios ni garantes; o en contra de personas discapacitadas o que padezcan una enfermedad catastrófica o de alta complejidad que le impidan el ejercicio de actividades laborales”; condiciones estas últimas que procesalmente se encontraban oportunamente acreditadas, por parte del presente accionante.

16. El accionante indica que para que se levante la prohibición de salida del país presentó los certificados que acreditan su condición de discapacidad⁸ así como certificados registrales que garantizaban de manera suficiente el pago de las pensiones de alimentos, pero que “no se concretó, prefiriéndose en desmedro, mantener la perjudicial inconstitucional medida de salida del país... las respuestas injurídicas siempre recibidas eran, se niega la petición, por la rotunda oposición de la actora, repitiéndose esa respuesta, aun posterior a la promulgación de la Sentencia de Corte Constitucional No. 012-17-SIN-CC de mayo 10 del 2017...”.
17. El accionante añade que la renuencia en la aplicación de la Sentencia No. 012-17-SIN-CC le generó perjuicios económicos y en su salud. Señala que la prohibición de salida del país impidió que continúe accediendo a la atención médica que recibía en el extranjero desde el año 2005. En ese año, alega, sufrió lesiones derivadas de un accidente de trabajo que le obligó a jubilarse por incapacidad permanente total para el trabajo. También argumenta que la prohibición de salida del país impide que pueda realizar labores vinculadas al mercado bursátil que le permiten completar sus ingresos, situación que, añade, se empeora a partir de la prohibición total de enajenar sus bienes.
18. Con estos antecedentes, el accionante solicita a la Corte que se levante la medida de apremio personal de prohibición de salida del país, así como la medida cautelar real dispuesta sobre todos sus bienes; y se determine otra que guarde consistencia con su obligación jurídica.

⁷ Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 162 al 165.

⁸ De acuerdo con un certificado del Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades, que se encuentra adjunto al expediente, el accionante “consta registrado con discapacidad física de 45% con fecha 19 de enero de 2007 y recalificado el 25 de febrero de 2014 con discapacidad física del 60%”. Corte Constitucional, expediente No. 0049-18-IS, foja 1.

19. En su informe, la jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el Cantón Machala señaló que *“la negativa a las peticiones que ha realizado, son por motivo de falta de documentación original o certificada, así como de pensiones impagas, lo cual debió ser previsto y subsanado por su defensor técnico (...) una vez que el alimentante cumplió con la presentación de la documentación pertinente en legal y debida forma inmediatamente conforme a derecho se atendió su requerimiento mediante auto de fecha viernes 23 de febrero del 2018”*. Concluye que no ha incumplido las disposiciones de la sentencia No. 012-17-SIN-CC pues en ningún momento ha ordenado el apremio personal en contra del accionante.

IV. Objeto y determinación del cumplimiento de sentencia

20. La sentencia constitucional No. 012-17-SIN-CC cuyo incumplimiento se alega estableció lo siguiente:

6.1 Declarar la inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 137 del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el suplemento del Registro Oficial N° 506 del 22 de mayo de 2015, por lo que deberá ser reemplazado íntegramente, por el siguiente texto, hasta que la Asamblea Nacional regule el asunto de manera definitiva, en aplicación de los argumentos indicados en esta sentencia:

Art 137 - Apremio personal en materia de alimentos.- *En caso de que el alimentante incumpla el pago de dos o más pensiones alimenticias sean o no sucesivas, la o el juzgador a petición de parte, previa constatación del incumplimiento del pago pecuniario o no pecuniario, dispondrá la prohibición de salida del país y convocará a audiencia que deberá realizarse en un término de diez días conforme a este artículo (...)*

No cabe apremio personal en contra de las o los obligados subsidiarios ni garantes; o, en contra de personas discapacitadas o que padezcan una enfermedad catastrófica o de alta complejidad que le impidan el ejercicio de actividades laborales.

21. Previo a determinar el cumplimiento de la sentencia, es preciso establecer si esta decisión es susceptible de verificación mediante una acción de incumplimiento de sentencias.
22. La Corte Constitucional ha establecido que *“la acción de incumplimiento de sentencias no puede ser utilizada para perseguir el “cumplimiento” general de precedentes dictados por este Organismo (...) el alcance de esta garantía es proteger ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional.”*⁹
23. Podría ocurrir, como la Corte ha indicado, que una sentencia que declara la inconstitucionalidad o la modulación abstracta de una norma incluye a su vez disposiciones con obligaciones concretas de hacer o no hacer dirigidas a un sujeto

⁹ Corte Constitucional, Sentencia No. 3-15-IS/21, párr. 21. Ver también: Sentencias No. 37-14-IS/20; 17-16-IS/21 y 1-16-IS/21.

determinado.¹⁰ Al existir un mandato concreto de hacer o no hacer algo determinado, entonces cabe la verificación del cumplimiento de la obligación a través de una acción de incumplimiento. Además, la Corte ha establecido que la acción de incumplimiento debe *“estar encaminada exclusivamente a exigir la ejecución de una sentencia constitucional dictada -en un mismo- proceso constitucional”*.¹¹

24. En este caso, la Corte constata que la sentencia cuyo incumplimiento se alega incluye una norma que dispone la obligación general y abstracta de no imponer apremios personales en contra de personas con discapacidad. Esta norma contiene entonces una prohibición general a favor de todas las personas en circunstancias de discapacidad. La norma no contiene una disposición concreta de hacer o no hacer algo dirigidas a un sujeto determinado cuyo cumplimiento se agota en su ejecución. Por último, el accionante pide el cumplimiento de una sentencia constitucional que proviene de un proceso distinto del cual él no es parte.
25. En consecuencia, la supuesta falta de aplicación de un precedente de este Organismo no puede ser objeto de análisis a partir de una acción de incumplimiento de sentencia, por lo que se desestima la presente acción.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento interpuesta.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

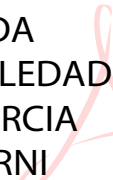
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.10
15:14:32 -05'00'

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 37-14-IS/20, párr. 21.iii.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 17-16-IS/21, párr.14.

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 0049-18-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 2264-17-EP/21****Juez ponente:** Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 08 de diciembre de 2021

CASO No. 2264-17-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra un auto de inadmisión emitido por la Corte Nacional de Justicia (en un proceso contencioso tributario), en la que se alegó la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías a la motivación y al cumplimiento de normas y derechos de las partes.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 3 de enero de 2017, Leticia Eulalia Macías Zambrano, en calidad de representante legal de la compañía LA GANGA R.C.A S.A., presentó una demanda en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”),¹ por una resolución tributaria que declaró sin lugar su reclamo administrativo.²
2. El 2 de junio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil (“Tribunal Distrital”) aceptó la demanda y dejó sin efecto la resolución impugnada y la rectificación de tributos. El SENAE solicitó aclaración.
3. El 21 de junio de 2017, el Tribunal Distrital aclaró la sentencia. El SENAE interpuso recurso de casación.
4. El 4 de agosto de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“la Sala”) inadmitió el recurso de casación interpuesto.³
5. El 29 de agosto de 2017, el SENAE presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 4 de agosto de 2017.

¹ Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil. Expediente No. 09501-2017-00002.

² La resolución impugnada está signada con el No. SENAE-DGN-2016-0814-RE de 5 de octubre de 2016, suscrita por el director general del SENAE. Esta resolución administrativa confirmaba lo establecido en la rectificación de tributos signada con No. JRP1-2015-0838-D001 de 31 de mayo de 2016 que disponía pagar a la compañía LA GANGA R.C.A S.A., el valor de \$ 33.438,32, establecido por el SENAE por mercancía importada. Dicha resolución declaró sin lugar al reclamo administrativo número 193-2016.

³ Corte Nacional de Justicia, Expediente No. 09501-2017-00002, foja 3504. La conjuenza nacional inadmitió el recurso de casación: “por cuanto su fundamentación no reúne los requisitos del art. 267, número 4 del Código Orgánico General de Procesos”.

6. El 16 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.
7. El 12 de noviembre de 2019 la causa fue sorteada al juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. El 8 de septiembre de 2021, avocó conocimiento y solicitó el informe motivado a la Corte Nacional.
8. El 13 de septiembre de 2021, la Corte Nacional remitió el informe.

II. Competencia de la Corte Constitucional

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.⁴

III. Argumentos y pretensión

10. El SENA E sostiene que el auto de 4 de agosto de 2017, emitido por la Sala, vulneró los derechos al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a la defensa, a la motivación y a recurrir.⁵ Solicita que se declare la vulneración de sus derechos y que la causa vuelva al órgano de justicia para que rectifique el auto impugnado.⁶
11. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas, la entidad accionante indica que la conjueza de la Corte Nacional *“violentaron el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, al quebrantar el Derecho de la Institución del sector público, esto es, el SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR, de que se aplique lo señalado en el art. 270 del Código Orgánico General de Procesos.”*⁷
12. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación señala que el auto impugnado *“de la manera más escueta y errada pretende justificar la inadmisibilidad de nuestro recurso de casación”*.⁸ Añade que: *“la Sala de Conjuces lo inadmite sin motivación alguna.”*⁹
13. La Sala informó que la conjueza que dictó el auto de inadmisión de 4 de agosto de 2017 ya no forma parte de la Corte Nacional de Justicia.¹⁰

⁴ Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.

⁵ Constitución, artículo 76 (1), (7) (a) (I) (m).

⁶ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2016-00292, foja 9.

⁷ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2016-00292, foja 19.

⁸ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2016-00292, foja 30

⁹ Ibid.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Expediente No. 136-17-EP, foja 23.

IV. Análisis constitucional

14. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.¹¹
15. La Corte Constitucional ha señalado que existe una argumentación completa cuando se presentan, mínimamente, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹² En cuanto al derecho al debido proceso en las garantías de la defensa y el derecho a recurrir presuntamente vulneradas en el auto de 4 de agosto de 2017, la entidad accionante no ofrece una argumentación completa que permita analizar la vulneración de las mencionadas garantías del derecho al debido proceso por parte de los jueces.
16. La Corte, haciendo un esfuerzo razonable, analizará los argumentos formulados sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y de motivación.
17. Con relación al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas, la Constitución establece que “[c]orresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.¹³
18. La Corte Constitucional ha señalado que la vulneración al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas no permite “analizar fundamentaciones que tienen que ver con la mera indicación de trasgresión en la aplicación o interpretación de una norma infraconstitucional”, y que “no puede hacer las veces de tribunal de alzada para examinar supuestos errores de derecho que puedan haber cometido las judicaturas de instancia que hayan actuado dentro de los límites de su competencia.”¹⁴
19. El fundamento del accionante trata sobre la aplicación de normas infraconstitucionales (Código Orgánico General de Procesos).¹⁵ La Corte ya ha señalado que el análisis de dichas normas implicaría asumir competencias exclusivas de la justicia ordinaria y revisar el fondo de la controversia, lo cual excede el objeto de la acción extraordinaria de protección.
20. En consecuencia, la Corte desestima el cargo de violación a la garantía de cumplimiento de normas.
21. En cuanto al derecho a la motivación, la Constitución establece que “no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que

¹¹ Constitución, artículo 94.

¹² Corte Constitucional, Sentencia No. 1967-14-EP de 13 de febrero de 2020, párrafo 18.

¹³ Constitución, artículo 76 (1).

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 193-14-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párrafo 47.

¹⁵ Código Orgánico General de Procesos, artículo 266.

*se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.*¹⁶ Los jueces deben, al menos enunciar estos dos elementos: i) fundamentación normativa suficiente, y ii) fundamentación fáctica suficiente.¹⁷

22. La Sala de la Corte Nacional, de acuerdo a lo que se desprende del auto impugnado:

- (1) Enunció las normas relacionadas a la jurisdicción, competencia, legitimación, oportunidad, procedencia, requisitos, causal y calificación del recurso de casación.¹⁸
- (2) En el examen formal para calificar el recurso de casación verificó el cumplimiento de los requisitos de oportunidad, legitimación y procedencia, analizó los argumentos de la entidad accionante, y explicó que el recurso fue inadmisibles conforme la normativa aplicable a la fecha de los hechos.¹⁹
- (3) Explica que la interposición del recurso de casación debe precisar *“la existencia de los siguientes elementos: la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación o lo que es lo mismo, error en la selección de la norma por parte del juez, error en la existencia de la norma y error en el significado de la norma.”*²⁰
- (4) Añade que *“el vicio atribuido a la sentencia no ha sido correctamente seleccionado y el cargo es inadmisibles.”*²¹
- (5) Finalmente, indicó que no correspondía a la sala de casación subsanar errores o suplir las omisiones en las que incurrieren las partes por falta de fundamentación.²²

¹⁶ Constitución, artículo 76. 7, l.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 61.

¹⁸ En el auto, la Sala citó los artículos 184.1 de la Constitución, 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial, 269 y 270 del COGEP (competencia), 277 del COGEP (legitimación), 266 del COGEP (oportunidad), 266 del COGEP (procedencia), 267 del COGEP (fundamentación), 268.5 del COGEP (causal relacionada a la motivación para la interposición del recurso de casación), y 267.1, 2 y 4, 270 del COGEP y 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial reformado (calificación).

¹⁹ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2016-00292, fojas 10 y 11.

²⁰ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2016-00292, foja 13v.

²¹ Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2016-00292, foja 14v. La conjuenza nacional señala *“la obligación judicial de motivar, en este caso, los actos administrativos, por lo que la norma se convierte en sustancial, no obstante, al contener un mandato ineludible para las autoridades administrativas y judiciales su aplicación jamás puede ser indebida, por el contrario siempre será debida. Diferente es que se alegue que la norma fue erróneamente interpretada...”*

²² Corte Nacional de Justicia, Expediente judicial No. 09501-2016-00292, foja 14. La conjuenza establece que los jueces están impedidos legalmente para corregir errores respecto a la fundamentación de los recurrentes a la luz de los artículos 168.6 de la Constitución, 267 del COGEP y 19 del Código Orgánico de la Función Judicial.

23. La Sala, en el marco de sus facultades y competencias, citó la normativa aplicable y explicó la pertinencia de su aplicación para inadmitir el recurso de casación interpuesto. Por consiguiente, la sentencia no vulneró la garantía a la motivación.
24. Finalmente, se recuerda al SENAEC que la Corte Constitucional en retiradas ocasiones ha mencionado que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. En consecuencia, la presentación de dicha acción, solo cabe ante la existencia de una vulneración real de derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC.²³

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.10
15:16:06 -05'00'
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

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

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1348-17-EP/21, párrafos 35 y 36.



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

CASO Nro. 2264-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 3346-17-EP/21****Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 08 de diciembre de 2021

CASO No. 3346-17-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La presente sentencia analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el SENA E en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 04 de diciembre de 2017 de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia por la presunta vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas, defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, motivación y recurrir. Luego del análisis correspondiente la Corte Constitucional resuelve desestimar la acción.

I. Antecedentes Procesales

1. Zhang Lianzhen, por sus propios y personales derechos, presentó una acción de impugnación en contra de la resolución No. SENA E-SENA E-2017-0387-RE de 17 de mayo de 2017, mediante la cual la administración aduanera rechazó su impugnación y ratificó la validez de la rectificación de tributos No. JCP1-2015-0031-D001 (Proceso No. 09501-2017-00324).
2. El proceso judicial recayó en conocimiento del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en la ciudad de Guayaquil, quien mediante sentencia dictada el 20 de octubre de 2017 aceptó la demanda presentada y declaró la nulidad de la resolución y rectificación de tributos impugnados. Inconforme con esta decisión, el SENA E interpuso recurso de casación.
3. El 04 de diciembre de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió a trámite el recurso de casación por considerar que este no cumplía el requisito de fundamentación.
4. El 11 de diciembre de 2017, Jimmy Xavier Icaza Ortiz, procurador judicial del director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENA E”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 04 de diciembre de 2017 emitido por la Corte Nacional de Justicia.
5. El 27 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

6. De conformidad con el sorteo llevado a cabo el 14 de marzo de 2018, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
7. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional, por sorteo realizado en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, correspondió su tratamiento a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; quien avocó conocimiento, dispuso correr traslado a las partes y la entrega de un informe motivado por parte del legitimado pasivo, en auto de 08 de septiembre de 2021.

II. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (en adelante “**CRE**”); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la LOGJCC.

III. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción:

9. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas, defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, motivación y recurrir, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica contenidos, respectivamente, en los artículos 76 numerales 1 y 7 literales a), l) y m), 75 y 82 de la CRE.
10. En su demanda, la entidad accionante alega que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas “*al quebrantar el derecho de la institución del sector público, SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR de que se aplique la norma del artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos (...)*”.
11. Asimismo, agrega que el “*recurso de casación interpuesto por el servicio nacional de aduana del ecuador cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 267 del código orgánico general de procesos*” y que “*al inadmitir el recurso de casación, argumentando que no se ha motivado ni fundamentado de forma correcta el recurso de casación ni se ha determinado de forma clara la transgresión de normas, es decir al conocer la materia de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales, vulnera el debido proceso*”.
12. En cuanto al derecho a la defensa, la entidad accionante establece que “*cuando la Sala de Conjueces inadmitió el recurso de casación (...) determinando supuestamente que la autoridad aduanera no ha fundamentado de manera correcta el recurso de casación, trasgredió el artículo 76 numeral 7) (...)*”

ocasionando la grave indefensión de la institución pública que lo presentó, perjudicando los intereses y garantías inclusive del Estado ecuatoriano al ser una institución pública”.

13. Por otra parte, sostiene que el auto de inadmisión impugnado no se encuentra motivado, pues *“no se explica con claridad la pertinencia de la aplicación de los artículos precitados del Código Orgánico General de Procesos al escrito que contiene el Recurso, ya que lo indica de una manera escueta e indebida. Cabe mencionar que el escrito de Recurso de Casación, propuesto (...) SÍ reúne los requisitos establecidos en el artículo 267 del COGEP, por ende la Sala de Conjuces no debió entrar en un análisis más allá que la propia verificación de los requisitos de la interposición del Recurso de Casación, al observarse que ellos mismos determinan que han analizado la fundamentación cuando aquello no les compete”.*
14. Agrega el accionante que *“taxativamente el artículo 270 del COGEP indica en su primer párrafo que la Sala de Conjuces: ‘...examinará si el recurso cumple los requisitos formales previstos en este Código y si lo admite o no...’; por lo que al señalar la Sala de Conjuces de la Corte Nacional de Justicia que ‘...da lugar a la inadmisión del recurso, por tratarse de un requerimiento específico de la norma ...’, incumple la disposición del literal 1) del Artículo 76 de la Constitución, toda vez que se encuentra motivado indebidamente su decisión por cuanto, además de estar extralimitándose en sus atribuciones, no motiva en derecho su decisión por cuanto debió únicamente verificar el cumplimiento de los requisitos del artículo 267 del cogep, tal como lo ordena el artículo 270 ibídem”.*
15. La entidad accionante alega que se vulneró su derecho a recurrir, pues *“inadmite el recurso interpuesto, invocando la inexactitud en la argumentación del mismo, lo cual no es parte de sus atribuciones, y no en la omisión de los requisitos formales del artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos”.*
16. Finalmente, a pesar de enunciar como vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, no existen argumentaciones sobre estas presuntas vulneraciones.

B. Argumentos de la parte accionada:

17. Mediante escrito de 14 de septiembre de 2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia informó que el auto impugnado fue emitido por el Conjuce Darío Velástegui Enríquez, quien en la actualidad no forma parte de la Corte Nacional de Justicia. Sin embargo, establecen que en el auto *“se ha expuesto los fundamentos que tuvo para declarar la inadmisibilidad del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la*

conformación de la Sala y las particularidades formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria”.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

- 18.** De la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección se verifica que esta ha sido planteada en contra del auto de 04 de diciembre de 2017 que inadmitió el recurso de casación y que entre los derechos alegados como presuntamente vulnerados constan los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, respecto de los cuales la entidad accionante únicamente se limita a enunciar su presunta vulneración. En tal sentido, la entidad accionante no cumple con la carga de brindar una argumentación clara en la que se presente una tesis o conclusión sobre los derechos vulnerados en los que, mediante la exposición de una base fáctica y una justificación jurídica, permita a esta Corte dilucidar, al menos de forma mínima, por qué el accionante considera que la acción u omisión judicial acusada vulnera directa e inmediatamente estos derechos¹. Por lo que, estos derechos no serán objeto de análisis².

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

- 19.** El artículo 76 numeral 7 literal 1) de la CRE determina que *“las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.
- 20.** En decisiones anteriores, este Organismo ha establecido que este artículo del texto constitucional *“contempla, desde un sentido negativo, una noción de la motivación partiendo de cuándo no la hay, esto es ‘si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho’. Con las consideraciones previas no se pretende agotar de manera suficiente todas las dimensiones que configuran a la motivación, no obstante esta Corte precisa partir de criterios mínimos para verificar la garantía o la vulneración de este derecho y que serán aplicados según las necesidades del caso en concreto sometido a conocimiento de esta Corte”*³.
- 21.** Además, según los párrs. 61, 71 y 74 de la sentencia No. 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en lo normativo (debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, sentencia No. 1228-13-EP/20, 21 de febrero de 2020 y sentencia No. 1039-10-EP/19, 19 de noviembre de 2019.

² Véase, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1120-15-EP/21, 20 de enero de 2021.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 280-13-EP/19, 25 de septiembre de 2019.

principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso) como en lo fáctico (debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso). También, menciona que la garantía se vulnera, entre otros supuestos, cuando una de sus argumentaciones es meramente aparente, es decir, cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación suficiente, pero está afectada por algún tipo de vicio motivacional. Entre estos vicios se encuentra el de incoherencia, tanto lógica –una contradicción entre los enunciados de su fundamentación– como decisional –una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión–.

22. En el presente caso, la entidad accionante establece que el auto de inadmisión no se encuentra motivado, puesto que *“no se explica con claridad la pertinencia de la aplicación de los artículos precitados del Código Orgánico General de Procesos al escrito que contiene el Recurso, ya que lo indica de una manera escueta e indebida”*. Asimismo, agregan que *“el escrito de Recurso de Casación, propuesto (...) SÍ (sic) reúne los requisitos establecidos en el artículo 267 del COGEP, por ende la Sala de Conjuces no debió entrar en un análisis más allá que la propia verificación de los requisitos de la interposición del Recurso de Casación, al observarse que ellos mismos determinan que han analizado la fundamentación cuando aquello no les compete”*.
23. De esta manera esta Corte observa que las argumentaciones del accionante se encuentran dirigidas a denotar una presunta insuficiencia de motivación respecto a la pertinencia de la aplicación del artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos.
24. Al respecto, de la revisión del auto de inadmisión impugnado se verifica que luego de realizar un recuento de los antecedentes procesales y analizar la jurisdicción y competencia de la Sala, la procedencia, legitimación y temporalidad del recurso, procedió a realizar el análisis de cada uno de los cargos casacionales presentados por la entidad recurrente.
25. En tal sentido, el auto impugnado analizó la fundamentación de la entidad recurrente sobre la causal segunda del artículo 268 de la Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”):

“Para viabilizar el recurso por el caso segundo se debe considerar los siguientes elementos: a.- La sentencia impugnada no contenga los requisitos que exige la ley. b.- El juzgador en la parte dispositiva adopta disposiciones contrarias o incompatibles. c.- Cuando no cumplan el requisito de motivación. Con este antecedente, se pasa a revisar los cargos formulados por este caso: 7.1.1.- Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles así como, cuando no cumplan el requisito de motivación. En lo que respecta al caso segundo del art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, es pertinente manifestar que, tratándose del recurso de casación nada se sobreentiende; la impugnación debe ser puntual y específica, en la que debe confrontar el texto de la sentencia con los yerros que se le atribuye, en el

fundamento de este caso el recurrente no lo fundamenta de manera adecuada, puesto que, el caso segundo del art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, contempla la existencia de defectos en la estructura del fallo, estableciendo su invocación técnica para su procedencia en tres vicios: a) La sentencia impugnada no contenga los requisitos que exige la ley; b) El juzgador en la parte dispositiva adopta disposiciones contrarias o incompatibles; y, c) Cuando no cumplan el requisito de motivación. En el caso que nos subyace, el recurrente no especifica y expone claramente cuáles son los aspectos concretos de como (sic) a su criterio el juzgador no motiva la sentencia; exponiendo además en toda su fundamentación, elementos de otro caso que no son propios del caso segundo de la norma ibídem, por tanto a ser el recurso de casación formal, extraordinario y específico, quien recurre debe establecer los límites dentro de los cuales se habrá de pronunciar la casación. Al evidenciar que no existe el cumplimiento de los elementos necesarios para su admisión, este vicio no procede”.

26. Asimismo, el auto impugnado analizó la técnica casacional respecto de la causal cuarta del artículo 268 del COGEP:

“Para viabilizar el recurso por el caso cuarto del art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, se debe considerar lo siguiente: a.- Identificar el medio de prueba sobre el cual recae la infracción del precepto de valoración probatoria. b.- Identificar el precepto de valoración probatorio que se estima infringido. c.- Demostrar, con razonamientos de lógica jurídica completos, concretos y exactos, en qué consiste la trasgresión de la norma o normas de valoración de la prueba. d.- Identificar la norma de derecho que ha sido indirectamente infringida en la parte resolutive de la sentencia, por la trasgresión de los preceptos jurídicos que rigen la valoración de la prueba. (...) el recurrente no fundamenta de manera adecuada el caso sin considerar que, solo al concurrir todos los requisitos mencionados para que se configure el vicio por falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba cabe admitir el recurso al amparo del caso cuarto del art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, por tanto se evidencia que el recurrente, no determina con precisión si el juzgador ha incurrido aplicación indebida (sic), falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, más aun cuando refiere a su juicio cuáles serán los elementos a considerar para proponer el recurso por este caso”.

27. Finalmente, el auto impugnado analiza la fundamentación de la causal quinta del artículo 268 del COGEP y establece:

“Para viabilizar el recurso por el caso quinto del art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, se debe considerar lo siguiente: a.- Especificar el modo de infracción; b.- Individualizar la “norma de derecho o los precedentes jurisprudenciales obligatorios” infringidos; c.- Fundamentar el cargo en relación al modo de infracción; y, d.- Explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia. Con este antecedente, se pasa a revisar los cargos formulados por este caso: 7.3.1.- Falta de aplicación de los arts. 225 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; 63 numerales 1, 2, 3 y 4 de la Resolución No. 1684 “Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571 Valor en Aduana de las Mercancías Importadas” de la Comunidad Andina de Naciones (Anterior Ar. 62 de la Resolución 846 de la CAN); 10 del Acuerdo Relativo

a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo de Valoración de la OMC). (...) De la revisión de este cargo se establece que el recurrente no lo ha fundamentado de manera correcta, (...) en la especie el recurrente debió explicar los yerros en los que incurrió el juzgador, exponiendo de manera clara y concreta que norma debe aplicarse a los hechos materia de la litis y que el juzgador dejó de aplicarla; argumentando las razones por las cuales que su criterio (sic) se debía aplicar la norma propuesta; determinando que norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial y demostrando la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador. Además de lo expuesto, el recurrente luego de transcribir todas las normas señalas (sic) por este cargo, realiza un análisis de forma general a modo de alegato, puesto que, de la revisión del cargo propuesto se evidencia que el recurrente no fundamenta la infracción de estas normas de manera correcta, puesto que, realiza su análisis en conjunto y por ende no individualiza una a una las normas para establecer de qué manera el juzgador erro en la decisión tomada y como cada una de estas normas fueron determinantes en el fallo (...). Por lo expuesto, este cargo no procede”.

28. De ahí que esta Corte observa que en el auto impugnado existe una suficiencia motivacional, tanto fáctica como normativa, al aplicar los artículos del COGEP para analizar la admisibilidad del recurso de casación. En tal sentido, el auto impugnado enunció las normas en las que se encuentran las causales alegadas por la entidad accionante, estableció su pertinencia y alcance en relación con las exigencias de fundamentación de cada una de ellas y, una vez que realizó la confrontación con el recurso de casación interpuesto, concluyó que el mismo no era admisible conforme al artículo 270 del COGEP.
29. En consecuencia, esta Corte no observa que el auto impugnado vulnere el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

Sobre el derecho a la defensa en la garantía de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento y recurrir

30. El artículo 76 numeral 7 de la CRE establece que “*en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (...). m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos*”.
31. La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este. En aquel sentido, el derecho a la defensa busca garantizar la igualdad de armas entre las partes

procesales a través de diversas garantías que incluyen la facultad de recurrir del fallo.

32. En relación con la garantía de recurrir, esta Corte ha establecido que esta se encuentra estrechamente vinculada con que las resoluciones judiciales puedan ser revisadas por el órgano jerárquicamente superior para subsanar posibles errores⁴ y que *“esto no implica que la posibilidad de recurrir se trate de una garantía absoluta, pues como lo ha enfatizado esta Corte, esta garantía se encuentra sujeta a configuración legislativa”*⁵.
33. Asimismo, esta Corte ha establecido que la autoridad jurisdiccional garantiza este derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso conforme al ordenamiento jurídico que lo regula y lo vulnera solo cuando establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho en impracticable⁶.
34. En el presente caso, la entidad accionante sostiene que el auto de inadmisión vulneró esta garantía, puesto que *“inadmite el recurso interpuesto, invocando la inexactitud en la argumentación del mismo, lo cual no es parte de sus atribuciones, y no en la omisión de los requisitos formales del artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos”*.
35. Al respecto, esta Corte observa que el auto impugnado inadmitió el recurso de casación al considerar que este no cumplía las exigencias de fundamentación necesarias en las causales alegadas en el recurso y por ende incumplía los requisitos formales establecidos en la ley.
36. En decisiones anteriores, esta Corte ya ha señalado que el derecho a la defensa y la garantía de recurrir el fallo no comprenden la obligación de admitir automáticamente todos los recursos interpuestos⁷, pues esta se ve garantizada si los recursos que se interponen son conocidos y resueltos con arreglo a la ley, sea que se admitan o no a trámite. El recurso de casación, en particular, *“es extraordinario, estricto, formal, riguroso [y] opera por las causales taxativas”*⁸; por lo que, la consecuencia en caso de *“no cumplir las exigencias técnicas del recurso y los requisitos legales es que la Sala, al resolver el recurso, también está limitada a pronunciarse exclusivamente respecto de los cargos elevados por el recurrente, estando impedida de revisar otras cuestiones o subsanar la inadecuada interposición del recurso”*⁹.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 024-10-SEP-CC, 3 de junio de 2010 y Sentencia No. 1304-14-EP/19, 2 de octubre de 2019.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 1591-14-EP/20, 02 de junio de 2020, párr. 25.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 13-19-DOP-CC de 19 de marzo de 2019.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 551-16-EP/20 de 16 de diciembre de 2020.

37. En consecuencia, esta Corte no observa una vulneración al derecho a la defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento ni de recurrir.

Sobre el debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas

38. El artículo 76 numeral 1 de la Constitución del Ecuador reconoce al cumplimiento de las normas y los derechos de las partes como una garantía del debido proceso en los siguientes términos:

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

39. Así, parte importante del derecho al debido proceso depende de que se garantice el cumplimiento de las normas por parte de las autoridades administrativas y los órganos de justicia, pues sólo el estricto apego a la normativa correspondiente evita que los poderes públicos actúen arbitrariamente¹⁰.

40. No obstante, esta Corte Constitucional en relación con la garantía de cumplimiento de las normas también ha establecido:

“pese a la existencia de esta garantía, no se puede desconocer que la jurisdicción constitucional no constituye una superposición o reemplazo a las competencias de la justicia ordinaria, ya que ello ocasionaría el desconocimiento de la propia estructura jurisdiccional que ha sido establecida por la misma Constitución (...). [E]l cumplimiento de las normas se garantiza esencialmente ante la Función Judicial en sede ordinaria, en razón de que el diseño jerarquizado de los órganos jurisdiccionales establecidos por el artículo 178 de la Constitución, permite que sea la justicia ordinaria, a través de los mecanismos de impugnación correspondientes, la llamada a verificar esta exigencia constitucional mediante un continuo control de la efectiva aplicación y correcta interpretación de normas infraconstitucionales”¹¹.

41. La entidad accionante sostiene que se vulneró la garantía de cumplimiento de las normas “al inadmitir el recurso de casación” y “quebrantar el derecho de la institución (...) de que se aplique la norma del artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos (...)”, cuando en realidad el “recurso de casación interpuesto (...) cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 267 del código orgánico general de procesos”.

42. Al respecto, conforme al análisis realizado en la sección anterior, la sola inadmisión del recurso de casación interpuesto por la entidad accionante no puede ser entendida como una vulneración al debido proceso, pues la consecuencia en caso de no

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1706-13-EP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 21.

¹¹ *Id.*, párrs. 22 y 24.

cumplir las exigencias del recurso es la inadmisión del recurso interpuesto¹². En consecuencia, no se observa una vulneración a la garantía de cumplimiento de las normas.

43. Finalmente, este Organismo Constitucional recuerda que a esta Corte no le corresponde efectuar un análisis de legalidad ni verificar nuevamente el cumplimiento de los requisitos del recurso de casación, como pretende la entidad accionante mediante esta acción, pues aquello escapa de sus competencias e implicaría una superposición o remplazo de las competencias de la justicia ordinaria¹³.

V. Decisión

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

1. Desestimar la presente acción extraordinaria de protección.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.10
15:16:24 -05'00'
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

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

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 551-16-EP/20 de 16 de diciembre de 2020.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1120-15-EP/21, 20 de enero de 2021, párr. 28 y 1969-15-EP/20, 01 de julio de 2020, párr. 20.



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

CASO Nro. 3346-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 82-16-IN/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 08 de diciembre de 2021

CASO No. 82-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia la Corte Constitucional analiza la demanda de inconstitucionalidad presentada por el fondo y forma en contra del artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. 026-A de 23 de marzo de 2016, que establece el sistema de zonificación de Áreas Protegidas de Galápagos. Una vez analizados los cargos, la Corte desestima esta acción de inconstitucionalidad.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 23 de noviembre de 2016, Saadín Alfredo Serrano Valladares, en su calidad de Asambleísta Nacional (en adelante, “**el accionante**”), presentó acción pública de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo del artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. 026-A de 23 de marzo de 2016 (en adelante el Acuerdo Ministerial) expedido por el ministro del Ambiente, Daniel Vicente Ortega Pacheco, publicado en el Registro Oficial No. 760 de 23 de mayo de 2016, mediante el cual se establece el sistema de zonificación de Áreas Protegidas de Galápagos.
2. El 25 de abril de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad.
3. Mediante escrito de 25 de mayo de 2017, la Procuraduría General del Estado remitió la contestación a la demanda presentada. De igual manera, lo hizo el Ministerio del Ambiente el 29 de mayo de 2017.
4. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados los jueces y juezas de la actual conformación de la Corte Constitucional. El 09 de julio de 2019 la causa fue sorteada al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
5. Mediante auto de 12 de noviembre de 2021, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y siendo el estado de la causa, corresponde emitir sentencia.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1

literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Normas cuya inconstitucionalidad se demanda

7. El accionante señala como la norma demandada al artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. 026-A de 23 de marzo de 2016 expedido por el Ministro del Ambiente de ese entonces, Daniel Vicente Ortega Pacheco, publicado en el Registro Oficial No. 760 de 23 de mayo de 2016, cuyo contenido es el siguiente:

“Art. 3.- El Sistema de Zonificación de las Áreas Protegidas de Galápagos, se encontrará integrado por las siguientes zonas: Zona de Transición, Zona de Aprovechamiento Sustentable, Zona de Conservación y Zona Intangible; de conformidad con la siguiente caracterización:

ZONA DE TRANSICIÓN (ZT): Es una zona periférica aledaña a los espacios urbanos y rurales (franja terrestre y marina) que hace parte de las áreas protegidas. Se encuentra alterada debido a los impactos de actividades humanas. No obstante, contiene biodiversidad nativa de mucha importancia, y ecosistemas esenciales para la generación de servicios ambientales, es el caso del ecosistema húmedo que tiene alto valor, pero el porcentaje de hábitat natural que queda es muy bajo.

ZONA DE APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE (ZAS): Es una zona que, aunque presentan cierto grado de alteración, se mantiene la integridad ecológica de los ecosistemas claves terrestres, marino-costeros y marinos, manteniendo los servicios ambientales que son esenciales para el desarrollo sustentable de actividades productivas.

ZONA DE CONSERVACIÓN (ZC): Es una zona donde están representados todos los ecosistemas terrestres, marino-costeros y marinos, los cuales contienen áreas claves de biodiversidad. Pueden o no presentar organismos introducidos u otro tipo de impactos de origen humano, por lo que manifiestan un cierto grado de alteración en la integridad ecológica.

ZONA INTANGIBLE (ZI): Es una zona generalmente prístina que se encuentran libre de impactos humanos directos, en especial de organismos exóticos. También se incluyen zonas que han sido impactadas y que están ecológicamente restauradas. Mantienen muestras representativas de la biodiversidad del archipiélago y sus ecosistemas terrestres, marino-costeros y marinos, los cuales tienen niveles de integridad ecológica que corresponden a escenarios sin intervención humana, por lo que mantienen una línea base, es decir, son sitios de referencia.

Dichas zonas se encontrarán circunscritas dentro de las siguientes coordenadas:

ZONAS	POLÍGONOS	COORDENADAS LATITUD/LONGITUD
Aprovechamiento sustentable	PNG: Islas pobladas RMG: Mar que no hace parte de la Zona de Conservación	PNG: Isla Santa Cruz – Isla San Cristóbal- Isla Floreana – Isla Isabela
Transición	Franja de área protegida	Islas Pobladas: Isla Santa

	(terrestre y marina) alrededor de las áreas pobladas	Cruz – Isla San Cristóbal- Isla Floreana – Isla Isabela
Conservación	ZC01. Santuario de Darwin, Wolf	Ocupa toda la Reserva Marina de Galápagos desde el paralelo 0.70° hacia el norte.
	ZC02. Pinta	ZC02. 0° 34' 15,309" N 90° 48' 57,925" W 0° 34' 15,263" N 90° 46' 58,093" W 0° 30' 23,242" N 90° 48' 57,819" W 0° 32' 48,175" N 90° 43' 15,281" W 0° 32' 48,248" N 90° 41' 15,459" W 0° 30' 22,992" N 90° 41' 15,331" W
	ZC03. Marchena	ZC03. 0° 19' 49,782" N 90° 24' 25,324" W 0° 19' 49,750" N 90° 22' 25,532" W 0° 17' 50,678" N 90° 25' 1,960" W 0° 17' 50,487" N 90° 22' 25,606" W
	ZC04. Genovesa	ZC04. 0° 19' 10,107" N 90° 0' 39,653" W 0° 19' 10,072" N 89° 58' 39,902" W 0° 15' 58,692" N 90° 0' 39,778" W 0° 19' 1,932" N 89° 56' 13,261" W 0° 19' 1,896" N 89° 54' 13,519" W 0° 15' 58,107" N 89° 54' 13,629" W
	ZC05. Centro-este	
	ZC06. Roca redonda	

	ZC07. Isabela noroeste	ZC05. 0° 11' 38,060" N 89° 25' 13,295" W 0° 11' 38,060" N 89° 2' 37,692" W 0° 23' 44,215" S 89° 25' 13,295" W 0° 23' 43,244" S 88° 39' 12,385" W
	ZC08. Fernandina	ZC06. 0° 17' 15,509" N 91° 38' 37,046" W 0° 17' 15,452" N 91° 36' 27,724" W 0° 15' 5,325" N 91° 38' 37,108" W 0° 15' 5,285" N 91° 36' 27,814" W ZC07. 0° 2' 56,463" N 91° 37' 39,838" W 0° 2' 56,532" N 91° 34' 18,949" W 0° 4' 26,297" S 91° 37' 39,459" W 0° 0' 55,846" N 91° 34' 18,951" W 0° 2' 24,992" S 91° 31' 44,837" W 0° 4' 26,131" S 91° 31' 44,818" W
	ZC09. Canal Bolívar	ZC08. 0° 18' 7,226" S 91° 45' 10,646" W 0° 18' 7,950" S 91° 39' 10,989" W 0° 28' 58,764" S 91° 45' 10,077" W 0° 28' 58,498" S 91° 36' 20,256" W
	ZC10. Isabela norte	ZC09 0° 15' 35,869" S 91° 27' 35,015" W 0° 11' 15,920" S

	ZC11. Isabela noreste	91° 23' 25,921" W 0° 20' 52,116" S 91° 22' 51,136" W 0° 19' 26,452" S 91° 20' 19,782" W ZC10. Área terrestre (norte de Isabela)
	ZC12. Isabela centrosur	ZC11. 0° 1' 10,686" N 91° 14' 41,070" W
	ZC13. Isabela centro A	0° 1' 8,279" N 91° 9' 19,035" W 0° 4' 7,627" S 91° 11' 19,028" W 0° 4' 7,622" S 91° 9' 19,175" W
	ZC14. Isabela centro B	ZC12. 0° 32' 32,042" S 91° 8' 47,774" W 0° 39' 39,631" S 91° 8' 47,777" W
	ZC15. Isabela suroeste	ZC13. Área terrestre (Centro sur de Isabela) ZC14. Área terrestre (Centro sur de Isabela)
	ZC16. Isabela sureste	ZC15. 0° 53' 14,853" S 91° 38' 38,185" W 0° 53' 14,667" S 91° 30' 38,616" W 1° 0' 14,675" S 91° 38' 37,996" W 1° 0' 14,607" S 91° 25' 57,415" W ZC16. 1° 0' 45,875" S 91° 7' 21,323" W

	ZC17. Rábida	0° 59' 1,515" S 91° 1' 36,041" W 1° 4' 33,476" S 91° 7' 20,943" W 1° 4' 35,493" S 91° 1' 36,070" W
	ZC18. Pinzón	
		ZC17. Área terrestre (Isla Rábida)
		ZC18. 0° 34' 13,670" S 90° 40' 23,120" W 0° 34' 13,258" S 90° 36' 52,629" W 0° 35' 13,982" S 90° 40' 23,096" W 0° 37' 31,844" S 90° 38' 51,359" W 0° 37' 31,858" S 90° 36' 51,541" W
	ZC19. Santiago	
	ZC20. Santa cruz norte	ZC19. Área terrestre (Isla Santiago)
		ZC20. 0° 14' 30,870" S 90° 34' 55,302" W 0° 14' 30,444" S 90° 14' 34,248" W 0° 21' 56,235" S 90° 38' 22,379" W 0° 28' 52,020" S 90° 38' 22,677" W 0° 28' 51,583" S 90° 30' 43,955" W 0° 31' 52,496" S 90° 30' 43,886" W 0° 29' 44,146" S 90° 18' 58,798" W 0° 24' 53,438" S 90° 18' 59,088" W 0° 24' 53,468" S 90° 17' 40,010" W 0° 24' 40,159" S 90° 16' 33,358" W 0° 24' 40,117" S
	ZC 21. Santa cruz noreste	

		90° 14' 33,578" W
	ZC 22. Santa cruz centro A	ZC21. 0° 31' 50,464" S 90° 14' 4,748" W 0° 31' 50,008" S 90° 6' 48,826" W 0° 37' 6,423" S 90° 11' 8,873" W 0° 37' 5,660" S 90° 6' 48,413" W
	ZC 23. Santa cruz centro B	ZC22. 0° 37' 3,405" S 90° 23' 1,789" W 0° 37' 35,391" S 90° 21' 17,935" W 0° 37' 52,846" S 90° 23' 53,230" W 0° 38' 52,489" S 90° 22' 17,304" W
	ZC 24. Santa cruz centro C ZC 25. Santa cruz centro D ZC 26. Santa cruz centro E	ZC23. 0° 37' 55,376" S 90° 20' 3,630" W 0° 38' 34,725" S 90° 18' 37,391" W 0° 39' 31,344" S 90° 20' 57,723" W 0° 39' 52,733" S 90° 19' 12,228" W
	ZC 27. Santa Fe	ZC24. ZC25. ZC26. Áreas en zona terrestre (Isla Santa Cruz)
	ZC 28. San Cristóbal – El junco	ZC27. 0° 45' 55,101" S 90° 7' 27,395" W 0° 45' 54,790" S 89° 59' 56,388" W 0° 49' 21,360" S 90° 7' 26,896" W 0° 49' 21,273" S

	ZC 29. San Cristóbal – León dormido	90° 5' 27,122" W 0° 48' 29,306" S 90° 1' 55,979" W 0° 48' 29,218" S 89° 59' 56,216" W
	ZC 30. San Cristóbal norte	ZC28. Área en zona terrestre (Isla San Cristóbal - El Junco) ZC29. 0° 45' 32,161" S 89° 32' 15,436" W 0° 45' 32,137" S 89° 30' 3,804" W 0° 47' 44,548" S 89° 32' 15,352" W 0° 47' 44,236" S 89° 30' 3,820" W
	ZC 31. Floreana norte	ZC30. 0° 40' 5,749" S 89° 24' 18,644" W 0° 40' 4,886" S 89° 13' 21,791" W 0° 43' 1,902" S 89° 24' 18,238" W 0° 44' 37,796" S 89° 15' 19,705" W 0° 44' 37,693" S 89° 13' 20,040" W
	ZC 32. Floreana Centro A ZC 33. Floreana Centro B ZC 34. Floreana Centro C	ZC31. 1° 11' 12,588" S 90° 31' 33,950" W 1° 11' 11,489" S 90° 19' 7,739" W 1° 17' 3,542" S 90° 31' 34,639" W 1° 17' 3,436" S 90° 29' 34,835" W 1° 16' 35,536" S 90° 21' 33,212" W 1° 16' 37,970" S 90° 21' 8,166" W 1° 16' 37,845" S 90° 19' 8,351" W

	ZC35. Española	ZC32. ZC32. ZC34. Áreas en zona terrestre (Isla Floreana) ZC235. 1° 21' 34,331" S 89° 46' 45,691" W 1° 21' 34,219" S 89° 43' 58,909" W 1° 24' 16,412" S 89° 46' 45,424" W 1° 24' 15,796" S 89° 41' 7,596" W 1° 18' 41,829" S 89° 40' 10,439" W 1° 18' 41,714" S 89° 35' 5,872" W 1° 20' 42,346" S 89° 40' 10,277" W 1° 24' 11,139" S 89° 37' 34,351" W 1° 24' 10,897" S 89° 35' 5,241" W
Intangibles	ZI01. Centro norte ZI02. Pinta	ZI01. 0° 52' 31,249" N 91° 27' 3,544" W 0° 58' 41,217" N 91° 21' 55,535" W 0° 41' 22,469" N 91° 13' 48,701" W 0° 47' 36,211" N 91° 8' 45,278" W ZI02. 0° 33' 41,995" N 90° 47' 30,425" W 0° 33' 41,971" N 90° 47' 0,471" W 0° 32' 36,819" N 90° 47' 30,589" W 0° 33' 6,845" N 90° 46' 19,107" W 0° 32' 36,688" N 90° 46' 19,118" W

	ZI03. Genovesa	ZI03. Área terrestre (Isla Genovesa)
	ZI04. Fernandina	ZI04. Área terrestre (Isla Fernandina)
	ZI05. Fernandina Este	ZI05. 0° 17' 23,390" S 91° 24' 34,669" W 0° 17' 23,344" S 91° 23' 52,718" W 0° 18' 28,579" S 91° 23' 58,168" W 0° 18' 28,582" S 91° 23' 52,793"
	ZI06. Isabela Norte	W ZI06. Área terrestre (norte de Isabela)
	ZI07. Isabela Centro Norte	ZI07. Área terrestre (Centro norte de Isabela)
	ZI08. Isabela Noroeste	ZI08. 0° 12' 33,264" S 91° 24' 5,515" W 0° 12' 33,264" S 91° 23' 35,551" W 0° 13' 23,903" S 91° 24' 17,919" W 0° 15' 37,660" S 91° 23' 46,561" W 0° 15' 37,674" S 91° 23' 16,597" W
	ZI09. Isabela Centro Sur (Marielas)	ZI09. 0° 35' 18,400" S 91° 5' 46,372" W

		0° 36' 4,155" S 91° 5' 46,350" W 0° 36' 4,141" S 91° 5' 6,373" W 0° 35' 47,231" S 91° 5' 6,379" W 0° 35' 47,277" S 91° 4' 26,405" W
	ZI10. Isabela Sureste	ZI10. Área terrestre sureste de Isabela
	ZI11. Isabela Suroeste	ZI11. 0° 56' 46,987" S 91° 28' 19,679" W 0° 58' 17,339" S 91° 28' 19,579" W 0° 58' 17,286" S 91° 26' 49,593" W
	ZI12. Santiago	ZI12. Área terrestres (Isla Santiago)
	ZI13. Santa Fé	ZI13. Área terrestres (Isla Santa Fé)
	ZI14. Floreana Este	ZI14. 1° 13' 52,709" S 90° 24' 27,479" W 1° 14' 8,452" S 90° 24' 36,922" W 1° 14' 54,364" S 90° 22' 20,687" W 1° 15' 9,247" S 90° 22' 30,903" W
	ZI15. Floreana	ZI15. Área terrestre (Isla Floreana)
	ZI16. Española A	ZI16.
	ZI17. Española B	ZI17. Área terrestre (Isla Española)
	ZI18. Española C	ZI18. 1° 21' 53,184" S 89° 38' 10,217" W 1° 21' 53,134" S 89° 37' 46,067" W 1° 22' 43,433" S 89° 37' 26,567" W 1° 22' 43,402" S 89° 37' 8,610" W

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. El accionante señala que la norma impugnada adolece de inconstitucionalidad por la forma porque según afirma:

“... fue expedida violando el PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República, al emitir una normativa secundaria vulnerando expresas normas previstas en tanto en la Constitución como en la Ley respecto del Régimen Especial de Galápagos y de las competencias para elaborar y conocer sus Planes de Manejo de Zonas Protegidas.

Adicionalmente, por excederse en las atribuciones conferidas por el Decreto Ejecutivo No. 968 de fecha 21 de marzo de 2016, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 740 de 25 de abril de 2016 que le sirve de fundamento y en el que se le confería exclusivamente la competencia de expedir la normativa secundaria necesaria para regular aspectos relacionados con la conservación de los ecosistemas marinos y biodiversidad presentes en las zonas de las islas Darwin y Wolf.

9. El accionante indica que la norma es inconstitucional por la forma pues contradice los artículos 425 y 258 de la Constitución, los artículos 4, 5.6, 5.12, 11.1, 11.2, 14.7, 16, 20, 21, 22, 57, 58, de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos, el Acuerdo No. 162 sobre el Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir y su anexo.¹ El accionante transcribe las normas mencionadas en la demanda.
10. El accionante sostiene que *“si bien es cierto que al establecer el Régimen de Competencias, la Constitución de la República señala en el artículo 261 que el Estado tendrá competencia exclusiva sobre aéreas naturales protegidas y los recursos naturales, no es menos cierto que al mismo tiempo se establece que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente”*. Así, a criterio del accionante, las decisiones relativas al manejo de las áreas protegidas deben ser adoptadas por el Consejo de Gobierno de Galápagos.
11. El accionante señala también en la demanda que *“se excede la delegación normativa conferida en el Decreto Ejecutivo pues el Ministro del Ambiente establece un sistema de zonificación para toda la Reserva Marina de Galápagos, con lo cual claramente contradice la norma jerárquicamente superior.”*
12. En tanto que en relación a la inconstitucionalidad por el fondo, el accionante sostiene que la norma impugnada contradice los artículos 33, 95, 100, 226, 325 de la Constitución, y sintetiza los argumentos en los siguientes aspectos:

¹ Publicado en Edición Especial del Registro Oficial 153, de 22 de julio de 2014.

1. El Ministro del Ambiente al arrogarse competencias que no le corresponden vulnera el PRINCIPIO DE LEGALIDAD de la Administración Pública consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República;

2. Al establecer por sí y ante sí un sistema de Zonificación de áreas protegidas de Galápagos, atenta contra los derechos al trabajo y al buen vivir de los pescadores artesanales de Galápagos:

3. Atenta además contra los derechos de participación ciudadana en la planificación y formulación de tal zonificación, al no contarse con los pescadores artesanales que son los directamente afectados por la norma.

- 13.** Finalmente, solicita que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

3.2. Argumentos de la entidad accionada

- 14.** El Ministerio del Ambiente sostiene que su competencia para adoptar dicha normativa nace de la Constitución y de la ley, “*siendo deber primordial del estado adoptar las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño el Ministerio de Ambiente, con fecha 23 de marzo del 2016, expide el Acuerdo Ministerial No. 026-A, publicado en el Registro Oficial No. 760 de 23 de mayo del 2016*”. Además que trabajó de manera coordinada con el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, en ningún momento e instancia de su creación se extralimitó funciones, competencias y mucho menos vulneró normas ni derechos, lo que deduce que lo señalado por el demandante carece de fundamento”.
- 15.** Es menester aclarar que “*el Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Galápagos*”, aprobado por el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, a través de la Ordenanza No. 001-CGREG-2G15, el 09 de diciembre de 2015, y publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 550, el 05 de abril del 2016, establece de manera determinante la zonificación de las Áreas Protegidas, en la Tabla 65-Sistema de Planificación de las áreas protegidas, es así que la zonificación prevista en el Acuerdo Ministerial 26-A no difiere del mismo...”.
- 16.** Así también señala la entidad accionada que “*el actor indica que se atenta contra los derechos al trabajo y al buen vivir de los pescadores artesanales de Galápagos, debo manifestar que al parecer el actor ha revisado de manera escueta el Acuerdo Ministerial que justamente es objeto de la presente demanda, ya que en su disposición transitoria claramente señala: El Ministerio del Ambiente, en un plazo de 90 días, determinará los mecanismos para la implementación de las peticiones aportadas en la mesa de acuerdos mantenida entre el sector Pesquero Artesanal de Galápagos y los representantes del Gobierno Nacional. Mecanismos que actualmente se encuentran llevándose a cabo, a través del proyecto denominado “Proyecto de Evaluación de Artes de Pesca Experimental para la captura sostenible de peces pelágicos, grandes*

en la Reserva Marina de Galápagos” mismo que establece mecanismos de ejecución, los cuales han sido socializados con el sector pesquero.”

17. La entidad accionada acompaña a la contestación a la demanda varios documentos² y finalmente solicita que se rechace la demanda.

3.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

18. La Procuraduría General del Estado, por su parte, asevera que *“el planteamiento del accionante carece de sustento jurídico, toda vez que el artículo 3 del Acuerdo, objeto de la impugnación, no viola ninguna disposición contenida en la Constitución ni en los instrumentos internacionales, en la medida en que su concreción es producto de la facultad normativa del Ministro del Ambiente, prevista en el art. 154, número 1, es que, constituye una atribución y a la vez un deber el ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo, en este caso: determinar el Sistema de Zonificación de las Áreas Protegidas de Galápagos y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”*.

IV. Análisis constitucional

19. Considerando que el accionante ha demandado la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de varios actos jurídicos, esta Corte analizará en primer lugar los problemas relativos al control de forma para luego analizar los cargos correspondientes al control por el fondo.

4.1 Control constitucional por la forma

² Los documentos que acompaña a la contestación son: Memorando de entendimiento llevado a cabo entre el Instituto Nacional de Pesca y el Sector Pesquero Artesanal de Galápagos para el desarrollo de la Propuesta de Investigación “Evaluación de artes de pesca experimentales para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos; el Permiso de Investigación Científica para la evaluación de las artes de pesca experimentales para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos; Informe técnico No. 22015, valor ecológico de los sistemas marinos de Darwin y Wolf de la Reserva Marina de Galápagos; Copia Certificada de la hoja de acuerdos de la Primera Reunión del Comité de Muestreo del Proyecto “Evaluación de Artes de Pesca Experimental para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos”; Copia certificada de la Resolución No. 004-CGREG-23-III-2016, emitida por el pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos de 23 de marzo de 2016; la Propuesta de Investigación “Evaluación de Artes de Pesca Experimental para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos emitido por el MAGAP en colaboración con el Ministerio del Ambiente, Consejo de captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos”, emitido por el MAGAP en colaboración con el Ministerio del Ambiente, Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, de agosto de 2016; Proyecto de Zonificación de las Áreas Protegidas de Galápagos, Zonas, Objetivos, Usos y Criterios de julio de 2015; Hoja de acuerdos logrados entre Ministerios MAE-DPNG-CGREG y los Representantes de las Cooperativas de Pesca, para Trabajo en Conjunto para Proceso de Zonificación, Acuerdo de la Mesa de Pesca Artesanal en Galápagos, aprobado en Asamblea reunida en Puerto Baquerizo Moreno, el 17 de junio de 2016.

20. El control constitucional por la forma tiene relación con la observancia de los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición jurídica. En relación con la inconstitucionalidad por la forma, la Corte identifica principalmente que el accionante alega que i) el ministro del Ambiente no tenía competencia para emitir la norma impugnada pues según el artículo 258 de la Constitución esta le correspondería al Consejo de Gobierno de Galápagos y ii) que la decisión adoptada no contó con la participación del sector pesquero artesanal de Galápagos vulnerando los artículos 95 y 100 de la Constitución.

4.1.1 ¿La emisión de la norma impugnada contradijo el artículo 258 de la Constitución?

21. El artículo 258 de la Constitución señala:

La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine.

Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley.

Dicho Consejo de Gobierno tendrá a su cargo la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se realicen en la provincia. La ley definirá el organismo que actuará en calidad de secretaría técnica.

Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en coordinación con los municipios y juntas parroquiales, quienes las ejecutarán.

Las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables.

22. El accionante señala que la norma constitucional citada fue inobservada al momento de emitir el artículo 3 del Acuerdo Ministerial. Sin embargo, dicha norma constitucional no hace referencia expresa a las competencias sobre la delimitación de zonas protegidas del Parque Nacional Galápagos, sino que establece las características particulares de la forma de Gobierno de la provincia de Galápagos, y hace especial referencia a los principios de conservación del patrimonio natural. De tal manera que en dicha norma, no se identifica que la Constitución le reconozca competencia exclusiva al Consejo de Gobierno de Galápagos para la determinación de la zona protegida.

23. Al respecto, la Corte observa que con la finalidad de desarrollar lo dispuesto por la Constitución en el artículo 258, la Ley Orgánica de Régimen Especial de Galápagos desarrolla el marco legal del gobierno de dicha provincia. En esta ley se dispone lo siguiente:

Art. 17.- Área del Parque Nacional Galápagos.- La Autoridad Nacional Ambiental es la entidad encargada de delimitar y actualizar el área del Parque Nacional Galápagos de conformidad con la ley.

24. En este sentido, la Corte observa que no es competencia del Consejo de Gobierno de Galápagos la delimitación y actualización del área del Parque Nacional Galápagos, sino que esta le corresponde a la Autoridad Nacional Ambiental. La Ley de Gestión Ambiental vigente en ese momento señalaba expresamente que dicha competencia correspondía al ministerio del ramo.³
25. Cabe señalar que entre los argumentos de fondo, el accionante menciona también que la norma impugnada atenta contra el artículo 226 de la Constitución que dispone que “*las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.*” A criterio del accionante dicha norma fue inobservada porque el Ministerio del Ambiente no tendría competencia para emitirla. Este argumento esgrimido por el accionante no corresponde a un elemento de fondo, sino más bien ataca a la forma, y conforme se ha visto en la normativa citada, no ha sido vulnerado pues el ministro del Ambiente tenía competencia para emitir dicha normativa.
26. Con base en lo expuesto, este Organismo concluye que la norma impugnada no es incompatible con los artículos 226 y 258 de la Constitución.

4.1.2 ¿Al emitir la norma impugnada se inobservaron los artículos 95 y 100 de la Constitución?

27. El accionante, de manera general, señala que la norma impugnada ha sido impuesta y “*carece en absoluto de los sustentos técnico-metodológicos, mucho menos de un proceso de socialización y consenso de zonificación que instaure.*” A criterio del accionante, esto vulneró el derecho a la participación del sector pesquero artesanal de Galápagos de conformidad con los artículos 95 y 100 de la Constitución.
28. El artículo 95 de la Constitución señala:

³ El artículo 8 de la Ley de Gestión Ambiental disponía que “*La autoridad ambiental nacional será ejercida por el Ministerio del ramo, que actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, sin perjuicio de las atribuciones que dentro del ámbito de sus competencias y conforme las leyes que las regulan, ejerzan otras instituciones del Estado.*” Actualmente, el artículo 23 del Código Orgánica del Ambiente señala: “*El Ministerio del Ambiente será la Autoridad Ambiental Nacional y en esa calidad le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.*”

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La 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.

29. En tanto que el artículo 100 de la Constitución establece que:

En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

- 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.*
- 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.*
- 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.*
- 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.*
- 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.*

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

30. El accionante no identifica claramente qué aspecto de los artículos mencionados fueron inobservados, sino que de manera general afirma que el sector pesquero artesanal no habría participado en la zonificación que se adoptó mediante el artículo 3 del Acuerdo Ministerial y que este proceso tampoco habría respondido a un proceso técnico. Corresponde entonces verificar si el sector pesquero artesanal de Galápagos, habría ejercido su derecho a participar en esta decisión.

31. La entidad accionada remitió a esta Corte información entre la que se encuentra el Informe técnico No. 22015, valor ecológico de los sistemas marinos de Darwin y Wolf de la Reserva Marina de Galápagos, el cual, entre sus conclusiones establece que “desde el punto de vista ecológico y económico, la creación de una gran área de uso no extractivo alrededor de Darwin y Wolf no solo protegería su biodiversidad en el largo plazo, sino que también proporcionaría mayores beneficios a la economía local, incluyendo la pesca artesanal, debido al efecto “desborde” o “spillover”(…) Por consiguiente , mayor protección marina puede beneficiar a todos los usuarios de la

*RMG, así como a las otras áreas del corredor marino del PET.”*⁴ Esta información da cuenta también que se contó con información técnica para adoptar la decisión de modificar la zona de reserva, contrario a lo alegado por el accionante.

32. En ese mismo sentido, en la documentación aportada por el Ministerio del Ambiente se da cuenta que el proceso de esta nueva zonificación inició en el año 2014, y que habría contado con *“los insumos de 631 participantes en 55 talleres y 105 reuniones con líderes gremiales”*. Además, se observa que conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) se estableció un proceso de participación con los miembros del sector pesquero⁵. De manera particular destaca la *“Hoja de acuerdos logrados entre Ministerios MAE-DPNG-CGREG y los Representantes de las Cooperativas de Pesca, para Trabajo en Conjunto para Proceso de Zonificación, Acuerdo de la Mesa de Pesca Artesanal en Galápagos”*, aprobada en Asamblea reunida en Puerto Baquerizo Moreno en la cual se verifica la participación de miembros y representantes del sector pesquero artesanal y los acuerdos a los que arribaron para continuar con la actividad en las áreas permitidas para tales efectos.⁶
33. En línea con lo señalado, se observa también que la disposición transitoria del Acuerdo Ministerial señala expresamente que *“el Ministerio del Ambiente, en un plazo de 90 días, determinará los mecanismos para la implementación de las peticiones aportadas en la mesa de acuerdos mantenida entre el sector Pesquero Artesanal de Galápagos y los representantes del Gobierno Nacional. Dichos acuerdos se encuentran en documento anexo, son parte integrante de este instrumento y adquieren vigencia partir de la suscripción de este último.”* De esta manera, se incorporó como

⁴ Informe técnico No. 22015, valor ecológico de los sistemas marinos de Darwin y Wolf de la Reserva Marina de Galápagos, pág. 11, fs. 64.

⁵ Lo indicado se observa que desde 2015 se inicia el proceso de participación conforme se da cuenta en el documento de manera particular en la siguiente documentación: Memorando de entendimiento llevado a cabo entre el Instituto Nacional de Pesca y el Sector Pesquero Artesanal de Galápagos para el desarrollo de la Propuesta de Investigación “Evaluación de artes de pesca experimentales para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos; el Permiso de Investigación Científica para la evaluación de las artes de pesca experimentales para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos; Copia Certificada de la hoja de acuerdos de la Primera Reunión del Comité de Muestreo del Proyecto “Evaluación de Artes de Pesca Experimental para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos”, la Propuesta de Investigación “Evaluación de Artes de Pesca Experimental para la captura sostenible de peces pelágicos grandes en la Reserva Marina de Galápagos emitido por el MAGAP en colaboración con el Ministerio del Ambiente, Proyecto de Zonificación de las Áreas Protegidas de Galápagos, Zonas, Objetivos, Usos y Criterios de julio de 2015; la Hoja de acuerdos logrados entre Ministerios MAE-DPNG-CGREG y los Representantes de las Cooperativas de Pesca, para Trabajo en Conjunto para Proceso de Zonificación, Acuerdo de la Mesa de Pesca Artesanal en Galápagos, aprobado en Asamblea reunida en Puerto Baquerizo Moreno, el 17 de junio de 2016.

⁶ Según señala el Ministerio del Ambiente, el 05 de marzo de 2016, *“en una reunión que contó con la participación de los ministros del Ambiente, Daniel Ortega, de Turismo, Fernando Alvarado, y de Agricultura, Ganadería y Pesca, Javier Ponce, y del presidente del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, Eliecer Cruz, y las cuatro cooperativas de pescadores artesanales, se alcanzó un acuerdo para la nueva zonificación, que incluye un petitorio de los pescadores, de 53 puntos, que debe cumplirse a los 90 días después de llegar a este acuerdo.”*

parte de dicho Acuerdo Ministerial los acuerdos alcanzados previamente con el sector pesquero.

34. Con base en la documentación revisada, se observa que en el proceso de zonificación el sector pesquero artesanal ejerció su derecho a participar y, por tanto, no se determina que hayan sido inobservados los artículos 95 y 100 de la Constitución.

4.2 Control constitucional por el fondo

4.2.1 ¿El artículo 3 del Acuerdo Ministerial contradice las normas constitucionales sobre el derecho al trabajo alegadas por el accionante?

35. Respecto a los cargos sobre inconstitucionalidad de fondo del artículo 3 del Acuerdo Ministerial, el accionante señala que dicho artículo vulnera el derecho al trabajo de los pescadores artesanales de Galápagos, lo cual a su criterio contradice los artículos 33 y 325 de la Constitución. No se observa que en el argumento del accionante se especifique qué aspectos de las normas constitucionales han sido vulneradas por la norma impugnada. No obstante, la Corte procederá a examinar si la norma impugnada vulneró dichas normas constitucionales.
36. El artículo 33 de la Constitución señala: *“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.”*
37. El artículo 325 de la Constitución señala: *“El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores.”*
38. El contenido de la norma impugnada establece diferentes tipos de zonas en función de la protección que requiere el ecosistema de Galápagos y establece también las coordenadas en las que se aplica cada una de estas zonas. Si bien la argumentación que esgrime el accionante no identifica con claridad cómo el contenido de este artículo del Acuerdo Ministerial contradice las normas constitucionales citadas, parecería apuntar a que en las zonas delimitadas se habría restringido la actividad pesquera y por tanto, serían incompatibles con las normas constitucionales sobre el derecho al trabajo alegadas.
39. Ahora bien, el artículo 258 de la Constitución establece expresamente que *“para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente.”* (énfasis añadido) De tal manera, que la Constitución, atendiendo la particularidad de este ecosistema otorga prevalencia a su protección respecto de las

actividades humanas, como el trabajo (que incluye la actividad pesquera), la migración u otras que lo afecten.

40. Así, del examen de la norma impugnada se verifica que no en todas las zonas se restringe la actividad humana, esto ocurre únicamente en las denominadas zona de conservación y zona intangible, conforme la protección dispuesta por la Constitución. De tal suerte que no se desprende del contenido de la norma impugnada que haya una prohibición absoluta al derecho trabajo y en particular a la actividad pesquera que contravenga los preceptos constitucionales.
41. Por el contrario, de la información remitida por el Ministerio del Ambiente se desprende que en coordinación con el MAGAP se realizó un proceso participativo con el sector pesquero artesanal con la finalidad de coordinar esa actividad en función de la zonificación establecida en el artículo 3 del Acuerdo Ministerial. Dicho proceso participativo incluyó acuerdos sobre la actividad pesquera suscritos por las autoridades estatales con los representantes de dicho sector, en los cuales se contempla la continuidad de esa actividad acorde a las regulaciones de protección al ecosistema.⁷
42. Adicionalmente, como se ha constatado en párrafos anteriores, la disposición transitoria integró como parte del Acuerdo Ministerial, los acuerdos previos alcanzados con el sector pesquero. Así también se verifica que entre los anexos del Acuerdo Ministerial se incluye expresamente aspectos adicionales, tales como, el “Fortalecimiento a la comercialización de productos pesqueros a través de Certificación Sello de Origen y Marcas Certificada”, “Calendario Pesquero para 5 años en la RMG”, “Pesca de altura fuera de la RMG”, “Mesa de pesca”, “Identificación de las líneas de crédito para el sector pesquero artesanal de Galápagos”, entre otros, relacionados con este ámbito.
43. Además, la disposición transitoria quinta de dicho Acuerdo Ministerial estableció que “[l]a prohibición a la que hace referencia el artículo 1 del Acuerdo Ministerial No. 026-A publicado mediante Registro Oficial No. 760 del 23 de mayo de 2016 entrará en vigencia una vez que termine el plan adaptativo al que hace referencia la Disposición Transitoria Primera.” De tal suerte, que la prohibición de pesca en las zonas ampliadas no fue adoptada de inmediato sino que se contempló un tiempo de adaptación.
44. Es así que, no se verifica que la zonificación a la que hace referencia el artículo 3 del Acuerdo Ministerial contradiga las normas constitucionales sobre el derecho al trabajo, en el marco de la protección del ecosistema de Galápagos. Bajo estas

⁷ Este memorando de entendimiento es suscrito por el Instituto Nacional de Pesca y el Sector Pesquero Artesanal de Galápagos representado por el señor hDionisio Demetrio Zapata, presidente de la Cooperativa de Producción Pesquera Artesanal Galápagos “COPROPAG”, el señor Carlos Alberto Ricaurte Granda, presidente de la Cooperativa de Producción Pesquera de Productos del Mar, “COPESPROMAR”, Eduardo Rodolfo Abúndele Vélez, presidente de la Cooperativa de Producción Pesquera Artesanal, Horizontes de Isabela “COPAHISA” y el presidente de la Cooperativa de Producción Pesquera Artesanal San Cristóbal “COPESAN”, suscrito el 28 de noviembre 2016.

consideraciones, se descartan los cargos esgrimidos por el accionante respecto de la alegada incompatibilidad con los artículos 33 y 325 de la Constitución.

V. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **No. 82-16-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.13
15:57:55 -05'00'

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 0082-16-IN

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 13-14-IN/21

Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 08 de diciembre de 2021

CASO No. 13-14-IN**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

TEMA: Esta sentencia analiza y niega la acción pública de inconstitucionalidad respecto al segundo inciso del artículo 483 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), que, bajo ciertas condiciones, exime de responsabilidad penal y civil al agente encubierto. De igual modo, se niega la solicitud del accionante respecto a una “vacatio legis” respecto al COIP.

I. Antecedentes Procesales

1. El 02 de junio de 2014, el señor Luis Sarrade Peláez (en adelante “**el accionante**”) presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del inciso segundo del artículo 483 del Código Orgánico Integral Penal (**COIP**) y solicitó se disponga una *vacatio legis* a fin de que se establezca la entrada en vigencia del COIP el 10 de febrero de 2015.
2. El 09 de diciembre de 2014, este Organismo solicitó al accionante complete su demanda, lo que fue acatado el 12 de diciembre de 2014.
3. El 24 de marzo de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa No. 13-14-IN; corrió traslado de esa providencia a la Presidencia del Ecuador (**PE**), Asamblea Nacional (**AN**) y Procuraduría General del Estado (**PGE**) a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada. De igual modo, se requirió a la Asamblea Nacional el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y, se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
4. Los días 21, 23 y 24 de abril de 2015, el secretario jurídico de la Presidencia de la República, el director de Patrocinio del Estado de la Procuraduría General del Estado y la procuradora judicial de la presidenta de la Asamblea Nacional, respectivamente, presentaron de manera individual, escritos solicitando se deseche la demanda planteada por el accionante.
5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional en febrero de 2019, el 09 de julio de ese año, el caso fue sorteado a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien el 20 de octubre de 2020, avocó conocimiento de la causa,

convocó a audiencia para el día 13 de noviembre de 2020; fecha en la cual se llevó a cabo la diligencia en mención¹.

6. El 13 de noviembre de 2020, con sustento en el artículo 30 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (**RSPCCC**), la jueza ponente solicitó información² a la Fiscalía General del Estado (**FGE**), Ministerio de Gobierno, Policía Nacional y al Consejo de la Judicatura (**CJ**).
7. Los días 16, 18 y 23 de noviembre y 01 de diciembre de 2020, la Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Consejo de la Judicatura y Policía Nacional respectivamente, presentaron la información requerida.

II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto por los artículos 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (**CRE**), 98 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Norma impugnada

9. El accionante considera que el inciso segundo del artículo 483 del Código Orgánico Integral Penal publicado en el Registro Oficial No.180 del 10 de febrero del 2014 y que entró en vigor el 10 de agosto del 2014 relativo a “Operaciones encubiertas” es inconstitucional. Así, el artículo impugnado indica:

Art. 483.- Operaciones encubiertas.- *En el curso de las investigaciones de manera excepcional, bajo la dirección de la unidad especializada de la Fiscalía, se podrá planificar y ejecutar con el personal del Sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, una operación encubierta y autorizar a sus agentes para involucrarse o introducirse en organizaciones o agrupaciones delictuales ocultando su identidad oficial, con el objetivo de identificar a los participantes, reunir y recoger información, elementos de convicción y evidencia útil para los fines de la investigación.*

El agente encubierto estará exento de responsabilidad penal o civil por aquellos delitos en que deba incurrir o que no haya podido impedir, siempre que sean consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación y guarden la debida proporcionalidad con la finalidad de la misma, caso contrario será sancionado de conformidad con las normas jurídicas pertinentes.

10. De igual modo impugna la Disposición final del COIP:

¹ A esta diligencia comparecieron representantes de la Presidencia de la República, Asamblea Nacional y Procuraduría General del Estado. Cabe indicar que el accionante, pese a ser notificado en debida forma, no compareció.

² La jueza ponente solicitó información técnica respecto a la figura de agente encubierto, información respecto a procesos de capacitación, así como referencia en torno a sanciones administrativas o judiciales a quienes hayan ejercido la función de agentes encubiertos de existir.

El Código Orgánico Integral Penal entrará en vigencia en ciento ochenta días contados a partir de su publicación en el Registro Oficial con excepción de las disposiciones reformativas al Código Orgánico de la Función Judicial, que entrará en vigencia a partir de la publicación de este Código en el Registro Oficial.

IV. Pretensión y fundamentos

4.1 Accionante

11. El accionante refiere que el Ecuador “(...) es un territorio de paz y no hay razones ni presunciones sobre la necesidad de crear agentes autorizados para matar, violar o delinquir (...)”; en este sentido, considera que la norma impugnada se contrapone con el artículo 11 numeral 2 de la CRE vinculado a la igualdad, ya que el segundo inciso del artículo 483 del COIP “(...) es claramente inconstitucional, atenta contra la igualdad ante la Ley de las ‘personas’ a quienes se les excluye de la responsabilidad penal por su carácter profesional en investigación encubierta, con distinción totalmente injusta, es innegable que las fuerzas policiales deben tener todas las herramientas lícitas y legales para la investigación, eso (sic) esto no significa que se debe establecer especiales condiciones para un agente, que es un ser humano (...)”.
12. Indica que la norma impugnada “atenta contra toda la Constitución y contra todos sus principios, particularmente el derecho a la vida y a todo lo dispuesto en el artículo 3, particularmente en el numeral 1; el artículo 11 de la Carta Magna, establece que el ejercicio en los derechos se regirá por varios principios, particularmente el numeral 2 (...)”. Indica que la norma impugnada “(...) es contrario al numeral cuarto del numeral 11, que dice ‘Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales’ y el inciso segundo las desconoce de manera inconstitucional, además el numeral 6 dice ‘Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles e interdependientes y de igual jerarquía’; por lo que resulta inaplicable por inconstitucional el inciso segundo del artículo 483.”
13. Refiere que la norma impugnada vulnera el deber objetivo de cuidado y la seguridad jurídica, para lo cual transcribe el contenido del artículo 82 de la CRE y expone:

“Constituye una gran omisión tanto doctrinaria cuanto formal, cuando en la sección segunda del COIP y cuando se trata de la antijuricidad no haber contemplado como una obligación ineludible el haber conceptualizado; ‘EL DEBER OBJETIVO DE CUIDADO’, sin la debida conceptualizado del DEBER OBJETIVO DE CUIDADO (sic), el Código Orgánico Integral Penal es un Código abierto, propenso a subjetividad y las interpretaciones sobre el deber objetivo ya sea directo o indirecto, ya sean las garantías, ya sean las inclusiones, las omisiones o las excepciones, constituyen verdaderos atentados contra el garantismo constitucional y la tutela efectiva ciudadana”.
14. Expone que existe la necesidad de que el COIP sea socializado, por lo que se deberá aplicar la *vacatio legis* para la disposición final del COIP. En atención a lo

mencionado, el accionante solicita se acepte su demanda y se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

4.2 Entidades accionadas

4.2.1 Asamblea Nacional

15. La procuradora judicial de la ex presidenta de la Asamblea Nacional presentó su posición jurídica respecto a la norma impugnada y solicitó se desestime la acción; al respecto indica que a nivel internacional existen instrumentos de los que el Ecuador es Parte y persiguen *“promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional”*, por lo que, los Estados deben tomar las medidas que les permitan enfrentar de modo adecuado a estos grupos.
16. Expone un análisis de proporcionalidad en torno a la figura del agente encubierto. Así, para determinar la razonabilidad de la constitucionalidad del agente encubierto la AN expone que el crimen organizado *“(...) llegan a tener tal poder ilícito y capacidad económica, que diversifican sus actividades (tráfico de drogas, trata de personas, tráfico de armas, contrabando de animales, falsificaciones, terrorismo, secuestro, extorsión a cambio de protección, falsificaciones, entre otras), tanto a nivel nacional como internacional, lo que complica al extremo la investigación penal y la obtención de pruebas de cargo”*; por lo que, se exige *“la adopción de métodos de investigación considerados hasta la fecha como extraordinarios, siempre dentro de los parámetros establecidos en la Constitución y la Ley”*; siendo el agente encubierto una de estas figuras.
17. Respecto a la validez del objetivo que persigue el Estado a través de la figura del agente encubierto, la AN expone que: *“La Constitución de la República, garantiza la seguridad humana, a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos”*, en este sentido, el agente encubierto es *“una figura excepcional para investigaciones que se encuentra reglamentada de forma estricta, bajo conductas ajustadas por los órganos competentes”*; además, es un *“medio de investigación eficaz, en la lucha contra las formas más violentas de criminalidad, pero siempre conforme a los principios de proporcionalidad y del debido proceso consagrado en nuestra Constitución”*.
18. En cuanto a la proporcionalidad de la medida, la Asamblea Nacional refiere que la figura del agente encubierto es idónea ya que su intervención es justificada puesto que *“la seguridad es un deber del Estado garantizado en la Constitución para que el ciudadano viva en un ambiente de paz y sin violencia”*; así mismo, es necesaria para combatir *“ciertos delitos de criminalidad organizada, el legislador debió crear nuevos mecanismos y técnicas de investigación de carácter excepcional que contrasten ciertas conductas delictivas organizadas y que, a la vez, protejan de la mejor manera al bien jurídico protegido y causen menor lesión a los derechos de las personas, que en ‘última ratio’ constituye la figura del agente encubierto”*.

19. Continúa exponiendo que el agente encubierto *“no actúa a su libre albedrío, sino que incluso, puede ser aprehendido, detenido o sancionado por un acto ejecutado por fuera de lo autorizado”*; por lo que, de no cumplirse con las condiciones imperativas contempladas en el COIP resulta imputable y responsable civilmente por sus actos.
20. En la audiencia pública del caso, el representante de la Asamblea Nacional ratificó los alegatos planteados en su escrito.
21. En cuanto a la *vacatio legis* la AN considera que la solicitud del accionante es improcedente.

4.2.2 Presidencia de la República

22. La presidencia de la República considera que la demanda es improcedente, debido a que la misma no se enmarca en el contenido de los literales a) y b) del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC, ya que el accionante no expone cómo la norma impugnada se contrapone con el ordenamiento constitucional, sino que simplemente el accionante *“se limita a citar textos de autores fuera de contexto y a enumerar varios principios constitucionales, pero de manera alguna argumenta de qué manera los artículos cuya inconstitucionalidad se demanda contravienen la Constitución (...) o qué relación tienen con su pretensión”*.
23. Así mismo, la presidencia considera que no existe inconstitucionalidad respecto del artículo 483 del COIP, el cual tiene relación con el artículo 484 de la misma norma y que no ha sido considerado por el accionante. Al respecto, transcribe el contenido de los artículos en mención e indica:

De la simple lectura de estos dos artículos se aprecia que las aseveraciones del accionante carecen de todo sentido, pues el artículo 483 señala claramente que las operaciones encubiertas se ejecutarán de manera excepcional y siempre bajo la dirección de la Unidad Especializada de la Fiscalía General del Estado; es decir, no cualquier funcionario policial puede ejercer una operación encubierta, sino sólo cuando el fiscal lo considere completamente necesario para la investigación de un delito.

24. Refiere que el segundo inciso del artículo 483 del COIP *“(...) de ninguna manera significa una carta abierta para cometer cualquier delito (...)”*. Esta exención de responsabilidad va inescindiblemente ligada a varios requisitos de inexcusable observancia que se establecen en la misma norma.”; por lo que, *“(...) para que las conductas ejecutadas por el agente encubierto se encuentren exentas de responsabilidad penal o civil debe reunir tres requisitos: primero, que sea consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación; segundo, que guarde la debida proporcionalidad con la finalidad de la misma; y tercero, que no constituya una provocación del delito (Artículo 484 No. 3)”*.
25. Lo referido indica la presidencia, es lógico, debido a que:

(...) al ser la actividad del agente encubierto claramente peligrosa, no resulta difícil imaginar que puede verse durante su actuación, compelido a cometer un ilícito, ya sea para ganar la confianza de los integrantes de la organización delictiva o incluso como una manera de que su vida no corra riesgo, pues el incumplimiento de una orden de los integrantes de estas bandas delictivas le puede significar un serio riesgo. No obstante la propia ley señala cuales son los requisitos que se deben cumplir para que se configure la exención de responsabilidad, los cuales se convierte en límites para la actuación del agente.

26. Los límites que refiere la Presidencia son: 1. *“(...) que el delito sea consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación, ya que la exención no se refiere a cualquier delito que él pueda cometer, sino que éste debe cometerse para lograr los fines de la investigación. Respecto de otros delitos en que se incurra y que no guarden relación con la investigación, el agente deberá responder de conformidad con las normas jurídicas pertinentes”*. 2. *“(...) que el trabajo del agente encubierto guarde la debida proporcionalidad con la finalidad de la investigación, es decir, su actuación debe ser proporcional y razonable, y el eventual delito ejecutado tendrá que guardar relación con el objeto de la investigación”*; y 3. *“(...) la excepcional ejecución de delitos por el agente encubierto no deberá consistir en un acto de provocación, lo que significa que el agente encubierto no puede incitar o instigar a otro a cometer un delito, quedando su actuación restringida a identificar a los participantes, reunir y recoger información, elementos de convicción y evidencia útil para los fines de la investigación, pero en ningún caso le será permitido impulsar delitos que no sean iniciativa previa de los investigados”*.
27. De igual modo, expone que *“(...) nos encontramos frente a un caso de exclusión de la antijuricidad establecido en el artículo 30 del Código Orgánico Integral Penal, en razón de que el agente encubierto actúa en cumplimiento de un deber legal, y una orden legítima de autoridad competente ya que es el Fiscal quien autoriza y dirige al operación (sic) encubierta, por lo que el cometimiento de algún delito que sea consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación y guarde la debida proporcionalidad con su finalidad (...)”*.
28. En la audiencia llevada a cabo en esta causa, la presidencia de la República reafirmó los argumentos presentados en su contestación.
29. Sobre la *vacatio legis* la presidencia de la República explica que el periodo para la entrada en vigencia de una norma está establecido en la ley; por lo que, es inexplicable que el accionante pretenda extender la vigencia de la norma a través de esta acción.
30. En razón de lo mencionado, la presidencia de la República solicita se deseche la demanda.

4.2.3 Procuraduría General del Estado

31. La PGE describe lo que es un agente encubierto e indica que la demanda es improcedente, ya que “(...) *el agente encubierto únicamente de manera excepcional estará exento de responsabilidad por aquellos delitos en los que deba incurrir dentro de la investigación encargada por parte de la Fiscalía; es decir, si el agente encubierto que no es sino un miembro policial (unidad judicial especializada), realiza actos ajenos a la investigación por la cual ingreso de encubierto, será responsable, imputable y sancionado bajo las normas jurídicas existente*”.
32. Indica que la actuación del agente encubierto “*debe ser proporcional, los actos que se ejecute en ejercicio de su profesión deben estar adecuados a la conducta penal que se pretende evitar a través de estas operaciones encubiertas, caso contrario éste será responsable civil y penalmente por los actos cometidos y sancionado conforme a la ley*”. De igual modo, menciona que las operaciones encubiertas se encuentran regladas en el mismo COIP, por lo que, la interpretación realizada por el accionante es equivocada, al considerar que el agente encubierto no será responsable por las actuaciones que realice en asuntos ajenos a la investigación.
33. Respecto a la incompatibilidad con el derecho a la igualdad y no discriminación, la PGE refiere que:
- “(...) el agente encubierto no es sino una persona que cumpliendo con su profesión se infiltra en una organización criminal, con el fin de evitar hechos delictivos cometidos por organizaciones criminales, situación que por el riesgo de su profesión u oficio dista mucho de las personas comunes y de otras profesiones. Hablar que el artículo impugnado viola el derecho a la igualdad no es pertinente, porque evidentemente existe un trato diferente para situaciones distintas (profesiones diferentes), y siempre y cuando como lo tipifica el artículo 438 del Código Orgánico Integral Penal, ‘... sea consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación y guarden la debida proporcionalidad con la finalidad de la misma, caso contrario será sancionado de conformidad con las normas jurídicas pertinentes’.* (Énfasis en el texto original).
34. En la audiencia pública la PGE reafirmó su posición jurídica, e indicó que existe la necesidad de acudir a métodos excepcionales de investigación, los cuales se encuentran limitados por los jueces que conocerán las causas en las que participaron estos agentes; así mismo indicó el artículo 20 de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
35. Respecto a la *vacatio legis* esta entidad refiere que no procede pronunciarse al respecto debido a que no es parte del control constitucional abstracto.

4.3. Información instituciones públicas

4.3.1 Fiscalía General del Estado

36. Mediante escrito de 23 de noviembre de 2020, la Fiscal General del Estado remitió un informe técnico en torno a la figura del agente encubierto. La FGE expone los antecedentes que dieron origen a este tipo de mecanismos especiales de investigación, refiere instrumentos internacionales empleados para promover la cooperación, prevenir y combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional.
37. Refiere que el Ecuador es parte de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo, cuyo artículo 20 establece técnicas especiales de investigación; las cuales han sido adecuadas a la normativa interna, específicamente en los artículos 483 y 484 del COIP. Así, el agente encubierto:

(...) es el funcionario público (Policía generalmente), que con autorización especial del Estado a través de una Resolución de un Fiscal Especializado, con identidad supuesta proporcionada por el mismo Estado, mediante Resolución fundada y teniendo en cuenta los fines de la investigación, pueda involucrarse o ingresar a una organización delictual estructurada, con el objetivo de identificar a los miembros o estamentos de la organización, recabar información relevante para los fines de la investigación, o recabar elementos de convicción y evidencia útil para tales fines.

38. En cuanto a la excepción de responsabilidad civil o penal determinada en el segundo inciso del artículo 483 del COIP, la FGE indica que la misma no es amplia, sino que es restringida y está

encaminada a los delitos de acción u omisión que sean consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación y guarden la debida proporcionalidad con los fines de la misma. Es decir, el agente encubierto no tiene carta abierta para delinquir, no le cubre una inmunidad, ni sus actos quedarían en la impunidad; debe ponderar el quebrantamiento de la norma (delito) en un hecho con consecuencias penalmente relevantes, pues, debe considerar los límites que impone la norma antes citada y la autorización fundamentada otorgada por el Fiscal Especializado, ya que de rebasar tales límites, se someterá a las sanciones previstas en la ley, entre ellas la privación de su libertad.

39. Continúa explicando que el agente encubierto se encuentra prohibido de impulsar delitos que no sean de iniciativa previa de los investigados; por lo que, no puede “promover, sembrar la idea, ser el cerebro de la perpetración de delitos al interior de la organización; de así hacerlo, será procesado y sancionado penalmente como cualquier ciudadano”.
40. Refiere que la excepcionalidad a la responsabilidad del agente encubierto encuentra sus límites en la legislación interna, y que cuando estos límites son superados, es sujeto de procesamiento penal como cualquier otro infractor; tanto es así, que el artículo 489 del COIP regula las circunstancias en que el agente encubierto resulte procesado; por lo que, no se puede afirmar que el agente encubierto “está excepto integralmente de responsabilidad penal, y que en tales circunstancias, esté vulnerando el principio de igualdad previsto constitucionalmente; sino que el Estado

protege en actos puntuales y necesarios calificados de ilícitos que sean perpetrados por el oficial público que ha actuado a su nombre, realiza la búsqueda de la verdad histórica de hechos delictuales de la organización, arriesgando su vida y la de su familia”.

41. La FGE refiere que las operaciones encubiertas guardan concordancia con el diseño contemplado en la Convención de Palermo; así como cumple con los principios aplicables a las técnicas especiales de investigación; así, para la operatividad la FGE dictó el Reglamento para la aplicación de operaciones encubiertas que *“tiene la misma línea de enfoque que da la Convención de Palermo”*. Sobre la especialidad, la FGE ha creado mediante Resolución No. 005-2018-FGE, de 29 de enero de 2018, la Unidad Nacional Especializada de Investigación contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNIDOT); en cuanto a la práctica de esta técnica, la FGE reportó el desarrollo de dos investigaciones las cuales se encuentran en etapa de instrucción fiscal; sin que exista *“reporte de abusos o excesos por miembros policiales que han actuado como agentes encubiertos”*.

4.3.2 Policía Nacional

42. El 01 de diciembre de 2020, la Policía Nacional presentó un informe técnico relacionado al caso; en el mismo se indica que no se han iniciado acciones administrativas a funcionarios policiales que han actuado como agentes encubiertos, por lo que, *“del registro de la información de Acciones Previas y Sumarios Administrativos del Departamento Nacional de Asuntos Internos, el cual indica que no existen investigaciones que se hayan iniciado o se estén tramitando Sumarios Administrativos con servidores policiales designados como agentes encubiertos”*.
43. De igual modo, indicó que en el año 2019, se llevó a cabo el primer curso de formación de agentes encubiertos del cual habrían participado 35 servidores policiales, se informó sobre la malla curricular.

V. Análisis constitucional

44. Previo a efectuar el análisis de constitucionalidad por el fondo de las normas que a criterio del accionante serían contrarias a la Constitución, es necesario realizar varias consideraciones.
45. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo el garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de las normas infraconstitucionales respecto de las normas consagradas en la Constitución de la República; sin embargo, este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de ahí que debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico; además, se presume la constitucionalidad

de las normas jurídicas expedidas por la Función Legislativa, y en caso de duda, no se deberá declarar la inconstitucionalidad³.

46. Otro aspecto a tomar en cuenta es que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece en el artículo 79 numeral 5 que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “*Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa*”; en tal sentido, el accionante está compelido a cumplir con cierta carga argumentativa⁴ que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.
47. De otro lado, esta Corte advierte que el control de constitucionalidad opera respecto de aquellas normas que están en capacidad de producir efectos jurídicos. En tal sentido, la disposición final del COIP, en tanto determinó un período de *vacatio legis*, consistente en que el referido cuerpo normativo entraba en vigor luego de transcurridos 180 días desde su publicación en el Registro Oficial -lo cual, tuvo lugar el 10 de agosto de 2014-, agotó sus efectos jurídicos a tal fecha. Es decir, cumplido el plazo de 180 días, la disposición final del COIP dejó de tener efectos; razón por la cual, resulta inoficioso en momentos actuales proceder a efectuar un control de constitucionalidad de la misma.
48. En el presente asunto, el accionante considera que el segundo inciso del artículo 483 del COIP es contrario al derecho a la igualdad, ya que existiría una distinción totalmente injusta entre las personas y los agentes encubiertos a quienes “*se les excluye de la responsabilidad penal por su carácter profesional en investigación encubierta*”; por su parte, la Asamblea Nacional refiere que no existiría tal afectación debido a que la figura del agente encubierto persigue un fin legítimo el cual es precautelar la seguridad humana y combatir el crimen organizado. En este mismo sentido, la Presidencia de la República y la PGE coinciden en que “*(...) para que las conductas ejecutadas por el agente encubierto se encuentren exentas de responsabilidad penal o civil debe reunir tres requisitos: primero, que sea consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación; segundo, que guarde la debida proporcionalidad con la finalidad de la misma; y tercero, que no constituya una provocación del delito (Artículo 484 No. 3)*”.
49. Con base en lo expuesto y atendiendo la carga argumentativa que consta en la demanda así como en sus alcances la cual se centra en la presunta vulneración al derecho a la igualdad, este Organismo ha considerado pertinente delimitar el análisis constitucional a través de la formulación del siguiente problema jurídico:

¿El segundo inciso del artículo 483 del COIP es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación, previsto en los artículos 66 numeral 4 y 11 numeral 2 de la Constitución?

³ Corte Constitucional. Caso No. 0021-13-IN; sentencia No. 006-16-SIN-CC, Pág. 11.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 47-15-IN/21, párrafos 28 y 29.

50. Con la finalidad de dar contestación al problema jurídico planteado, este Organismo parte de la idea de comprender qué se entiende por crimen organizado; concepto que no se encuentra definido de manera unívoca; sin embargo, la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (UNTOC o Convención de Palermo) en su artículo 2 (a) refiere: “*Por ‘grupo delictivo organizado’ se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material*”⁵; en atención a la norma referida, se pueden extraer características que poseen estos grupos; entre ellas, la presencia de un grupo de personas, es decir, “*se habla de crimen organizado cuando en esa organización participan y colaboran más de una persona. Este grupo de personas se organizan en la comisión de delitos estableciendo una continuidad temporal. Su objetivo y deseo es perdurar en el tiempo*”⁶. En cuanto a la motivación que poseen estos grupos, podríamos decir que la misma está basada en la obtención de beneficios, por lo que su existencia se justifica en la medida que sea rentable para sus miembros. Estos beneficios se concretan en acciones racionales que son planificadas, de tal manera que detrás de cada operación llevada a cabo por el grupo hay una premeditación y una planeación. Finalmente, los instrumentos empleados por estas organizaciones para obtener sus beneficios se relacionan principalmente con acciones ilícitas de violencia y amenaza.
51. Justamente, los Estados preocupados por las repercusiones económicas y sociales que se derivan de las actividades de la delincuencia organizada, y con la finalidad de fortalecer la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente esas actividades en los ámbitos nacional, regional e internacional, concretaron la Convención de Palermo, cuyo objeto es “*promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional*”⁷; instrumento internacional del cual el Ecuador es parte, y por tanto forma parte de la legislación ecuatoriana⁸; y, que en su artículo 20 dispone:

⁵ Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (UNTOC) Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000. Suscrita por el Ecuador el 13 de diciembre de 2000 y ratificada el 17 de septiembre de 2002. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

⁶ Jiménez Serrano J. Crimen Organizado: Una aproximación al fenómeno. Gaceta Internacional de Ciencias Forenses. 2015, pág. 24.

⁷ Art. 1. Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (UNTOC) Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000. Suscrita por el Ecuador el 13 de diciembre de 2000 y ratificada el 17 de septiembre de 2002. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

⁸ Esto en atención al artículo 425 de la CRE que dispone: “*El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos (...)*”.

1. Siempre que lo permitan los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno, cada Estado Parte adoptará, dentro de sus posibilidades y en las condiciones prescritas por su derecho interno, las medidas que sean necesarias para permitir el adecuado recurso a la entrega vigilada y, cuando lo considere apropiado, la utilización de otras técnicas especiales de investigación, como la vigilancia electrónica o de otra índole y las operaciones encubiertas, por sus autoridades competentes en su territorio con objeto de combatir eficazmente la delincuencia organizada.

52. En atención a lo mencionado, se observa que a nivel internacional es posible la utilización de técnicas especiales de investigación. Por su parte, la Constitución de la República del Ecuador (CRE) determina como uno de los deberes del Estado el “(g)arantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”⁹. En este punto, es importante referir que la noción vinculada al término de seguridad se ha transformado; así la idea de la seguridad estadocéntrica ha sido reemplazada por una seguridad basada en las personas; entendida esta última como seguridad humana, la misma que se encuentra reconocida constitucionalmente en el artículo 393 que dispone:

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

53. Del artículo en mención se distingue que la seguridad humana será garantizada por el Estado con la finalidad de asegurar diferentes objetivos, siendo estos: la convivencia pacífica, la cultura de paz y la prevención de formas de violencia, discriminación y comisión de infracciones y delitos; para lograrlo se emplearán políticas públicas, las cuales se encuentran instrumentadas de diversas formas, entre ellas las normativas.
54. Adicionalmente, el artículo 11 numeral 9 de la CRE dispone que el más alto deber del Estado

(...) consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido

⁹ CRE. Artículo 3 numeral 8.

pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.

55. La CRE determina que la Fiscalía General del Estado es la institución encargada de dirigir, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; para lograr esto, esta entidad *“organizará y dirigirá un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial; dirigirá el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal; y, cumplirá con las demás atribuciones establecidas en la ley”*¹⁰.
56. Concomitantemente, la Carta constitucional dispone que la Policía Nacional es una institución de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos¹¹, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional; sus miembros tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza¹². En cuanto a su juzgamiento, la Constitución dispone: *“Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial. Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley”*¹³.
57. En tal sentido, del marco internacional y nacional referido; y, de la situación actual que vive el Ecuador, que es de conocimiento público, se evidencia la necesidad no solo de tipificar infracciones y sanciones tendientes a frenar al crimen organizado; sino que además para llegar a tal objetivo debe procurarse el establecimiento de técnicas de investigación eficientes; sin que esto signifique que el exceso o el abuso en la aplicación de dichas técnicas esté exento de las responsabilidades previstas en el propio ordenamiento jurídico.
58. Ahora bien, normativamente el Código Orgánico Integral Penal contempla un capítulo vinculado a *“Actuaciones y Técnicas Especiales de Investigación”*¹⁴ en su sección tercera se exponen las técnicas especiales de investigación, siendo las operaciones encubiertas uno de estos mecanismos; así, el artículo 483 del COIP determina que esta técnica de investigación es excepcional, y se encuentra bajo la dirección de una unidad especializada de la FGE, la misma es planificada y ejecutada con el personal

¹⁰ Constitución de la República del Ecuador. Art. 195.

¹¹ CRE. Artículo 158.

¹² CRE. Artículo 163.

¹³ CRE. Artículo 160.

¹⁴ COIP. Libro Segundo, Título cuarto, Capítulo Segundo. Arts. 459-497.

del Sistema Especializado Integral de Investigación, de Medicina Legal y Ciencias Forenses, a fin de determinar una operación encubierta y autorizar a sus agentes para involucrarse o introducirse en organizaciones o agrupaciones delictuales ocultando su identidad oficial, con el objetivo de identificar a los participantes, reunir y recoger información, elementos de convicción y evidencia útil para los fines de la investigación.

59. De igual modo, el artículo 484 del COIP determina que las operaciones encubiertas se manejarán por diferentes reglas, siendo estas:

Reglas.- Las operaciones encubiertas deberán observar las siguientes reglas:

1. La operación encubierta será dirigida por la unidad especializada de la Fiscalía. Podrá solicitarse por el personal del Sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, entregando a la o al fiscal los antecedentes necesarios que la justifiquen.

2. La autorización de la o el fiscal deberá ser fundamentada y responderá al principio de necesidad para la investigación, se deberá imponer limitaciones de tiempo y controles que sean de utilidad para un adecuado respeto a los derechos de las personas investigadas o procesadas.

3. En ningún caso será permitido al agente encubierto, impulsar delitos que no sean de iniciativa previa de los investigados.

4. La identidad otorgada al agente encubierto será mantenida durante la versión que se presente en el proceso. La autorización para utilizar la identidad no podrá extenderse por un período superior a dos años, prorrogable por dos años más mediante debida justificación.

5. De ser necesario en el caso concreto investigado, todo agente encubierto tendrá las mismas protecciones que los testigos.

6. Las versiones del agente encubierto servirán como elementos de convicción dentro de la investigación.

7. En caso de realizar diligencias que requieran autorización judicial, la o el Fiscal las solicitará al juzgador competente por cualquier medio, guardando la debida reserva.

8. Los elementos de convicción obtenidos por agentes encubiertos no autorizados carecen de todo valor.

60. Doctrinariamente, la figura del agente encubierto ha sido definida como “aquella persona que integrada de ordinario, dentro de la estructura orgánica de los servicios policiales o de acuerdo con éstos, se introduce, ocultando su verdadera identidad, dentro de una organización criminal, con la finalidad de recabar información de la

misma, y proceder, en consecuencia a su desarticulación”¹⁵. De igual modo, se ha considerado que este tipo de figura es parte de una técnica de investigación extraordinaria empleada para la persecución penal de delitos de especial peligrosidad o de difícil esclarecimiento, utilizada cuando los métodos tradicionales de investigación han fracasado o no aseguran el éxito para llevar a cabo el juzgamiento de dichas conductas¹⁶.

61. De las referencias legales y doctrinarias expuestas se puede concluir que la figura del agente encubierto, de modo general, es un funcionario policial seleccionado y especializado, que se infiltra por disposición de la autoridad competente, en el caso ecuatoriano por parte de la FGE, en una organización criminal cambiando su identidad, con la finalidad de proporcionar información que permita el enjuiciamiento de los miembros que la componen; por lo que, el empleo del agente encubierto es una técnica de investigación eficaz que permite la obtención de evidencias probatorias e identificación de los involucrados en el delito, ya que, el agente al infiltrarse de modo clandestino a la escena misma del crimen, observa personalmente los hechos delictivos practicados por los autores y partícipes de la organización criminal. Por tanto, no es una técnica ordinaria de investigación, sino es excepcional y su actuación siempre deberá ser proporcional al fin de la investigación.

62. Finalmente, es importante indicar que el agente encubierto no es lo mismo que el agente provocador; el segundo:

(...)interviene para inducir o incitar a cometer el delito (para la provocar la realización del delito) y su actuación determina que una o varias personas incurran en un delito que no tenían propuesto realizarlo con anterioridad, o en caso no hubiesen dado inicio formal a su preparación; mientras que el agente encubierto se infiltra en una organización criminal para determinar su estructura, funcionamiento e identificar a sus integrantes, esto es, para demostrar o acreditar que una o varias personas tenían ya la predisposición de realizar actividades ilícitas, o que continúan practicando dichas actividades y cuyo descubrimiento se pretende. El conocimiento y la voluntad de dirigir el comportamiento hacia la realización del hecho delictivo surge en este caso en la persona del autor vinculado al crimen organizado y no en el agente encubierto¹⁷.

63. De otro lado, la responsabilidad penal, se presenta cuando al autor o partícipe de una conducta contraria al ordenamiento jurídico penal le es impuesta una sanción prescrita en la ley penal; mientras que la responsabilidad civil se define como la obligación de toda persona de pagar por los daños y perjuicios que cause en la persona o patrimonio de otra. Justamente, el accionante considera que el segundo inciso del artículo 483 del

¹⁵ Seoane Spiegelberg, J.L. *Aspectos procesales del delito de tráfico de drogas*. Actualidad Penal (1996) pág. 342; en Molina Pérez Teresa. “*Técnicas especiales de investigación del delito: el agente provocador, el agente infiltrado y figuras afines*”, en Anuario Jurídico y Económico Escuriales, XLII (2009), pág. 156.

¹⁶ Cfr. Ramírez Jaramillo Andrés David. *El agente encubierto frente a los derechos Fundamentales a la intimidad y a la no autoincriminación*. Universidad de Antioquia. 2010, pág. 28.

¹⁷ Cfr. Tribunal Constitucional de la República del Perú. CSO 04750-2007-PHC/TC de 09 de enero de 2008.

COIP es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación debido a que el agente encubierto estaría exento de estas responsabilidades en el ejercicio de sus funciones.

64. Respecto al derecho a la igualdad y no discriminación¹⁸, la Constitución de la República en su artículo 66 numeral 4 consagra el derecho a la “*igualdad formal, igualdad material y no discriminación*”. La dimensión formal se encuentra constitucionalmente determinada en el artículo 11 numeral 2 que establece: “*Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades*”, sobre esto, este Organismo ha indicado “*la igualdad formal implica un trato idéntico a sujetos-individuales o colectivos- que se hallen en la misma situación*”¹⁹.
65. Por su parte, la dimensión material establecida en el artículo 11 numeral 2, inciso 3 de la CRE establece que: “*El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad*”. Esta dimensión del derecho supone, que los sujetos que se encuentren en condiciones diferentes requieren un trato distinto que permita equiparar el goce y ejercicio de sus derechos a personas que se encuentran en situaciones distintas.
66. Ahora, la Corte Constitucional ha determinado que para la configuración de un tratamiento discriminatorio se debe verificar tres elementos. En primer lugar, el elemento de **comparabilidad** entre los destinatarios de un acto o conducta específica, esto es, que “[...] *dos sujetos de derechos [estén] en igual o semejantes condiciones [...]*”²⁰. En segundo lugar, la **constatación** de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11.2 de la CRE. En tercer lugar, la **verificación** del resultado por el trato diferenciado, que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina²¹. Adicionalmente, esta Corte ha indicado que la diferencia justificada se presenta, en principio, cuando se promueve derechos, mientras que la diferencia discriminatoria se presenta cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos²².
67. Con relación al primer elemento, este Organismo ha expuesto que en principio, se podrá determinar la presencia de un trato discriminatorio si se evidencia que los individuos, sobre quienes recae la conducta que se reputa discriminatoria, están en

¹⁸ Este Organismo en la Sentencia No. 55-16-IN/21 de 12 de mayo de 2021 determinó que: “*El derecho y principio a la igualdad y no discriminación son una piedra angular del Estado de Derechos y Justicia por lo que todas las disposiciones que componen el ordenamiento jurídico deben adecuarse a su tutela y promoción*”.

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 7-11-AI/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 18.

²⁰ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 429-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18 y dictamen No. 1-18-RC/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 31.

²¹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-18-RC/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 31, sentencias No. 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019, párr. 18, No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 75.

²² Ibid.

semejantes o idénticas condiciones. Al no existir el elemento de comparabilidad, no se podría considerar a un trato diferenciado como discriminatorio, puesto que existirían diferencias que lo justifican y que no permiten brindar un tratamiento idéntico o equiparable²³. En el presente asunto, este Organismo no observa que se cumpla con este elemento, toda vez que, se pretendería comparar a agentes estatales que se encuentran realizando técnicas de investigación especiales bajo la dirección de la Fiscalía General del Estado con las personas naturales o jurídicas que no cumplen con dichas funciones y que actúan de manera libre adecuando sus actuaciones al cometimiento de infracciones penales ordinarias; lo cual no procede.

68. De otro lado, este Organismo ha referido también que no todo trato diferenciado es inconstitucional. Esto significa que no se encuentra prohibido que el legislador establezca diferencias entre sujetos, solo que en caso de hacerlo, la medida diferenciada debe estar debidamente justificada y ser razonable. Cabe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato²⁴. Ahora bien, cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad²⁵.
69. En el caso en concreto, no se observa que se encuentre bajo análisis una categoría protegida en el numeral 2 del artículo 11 de la CRE y tampoco se encuentra una categoría sospechosa a ser analizada; sin embargo, la medida crearía para el accionante la idea de un privilegio²⁶ a favor de quienes actúan como agentes encubiertos, esto es; brindar una exclusión de responsabilidad civil y penal; por lo que, este Organismo considera adecuado verificar si la medida legislativa determinada en el inciso segundo del artículo 483 del COIP es idónea, necesaria y proporcional.
70. En cuanto a la idoneidad, la Corte Constitucional ha sostenido que implica que la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional, es decir, que sea

²³ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 14-18-CN/20 de 15 de enero de 2020, párr. 20 y 21 y sentencia No. 23-17-IN/20 de 14 de octubre de 2020, párr. 24 y 25.

²⁴ Cfr. Corte Constitucional, sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 33.

²⁵ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1-18-IN/21 de 08 de septiembre de 2021, párr. 30.

²⁶ CFR. Vásquez Daniel, “Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar”. Capítulo III. “Test de Igualdad y no discriminación”, México, UNAM, 2018, pág. 87-88. “En las sentencias C-673/01 y C-372/11, la corte colombiana desarrolla un test a partir de distintos niveles de intensidad, que son muy parecidas a las esgrimidas en México por la jurisprudencia 37/2008 bajo el rubro Igualdad. Casos en los que el juez constitucional debe hacer un escrutinio estricto de las clasificaciones legislativas (interpretación del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), así como la sentencia de amparo en revisión 172/2008. En relación con la intensidad estricta, la corte colombiana especifica que si bien el punto de partida es la amplia potestad de configuración del legislador, hay limitaciones constitucionales que justifican la aplicación de un test de mayor intensidad en el escrutinio. En particular, este tipo de test se ha utilizado por la corte colombiana cuando: (...) d) Cuando se examina una medida que crea un privilegio”.

Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4254/15.pdf>

conducente a la finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, de lo mencionado anteriormente se observa que la Constitución de la República contempla el garantizar una cultura de paz, seguridad y prevención de todo tipo de violencia, así como prevenir el cometimiento de delitos como un fin válido; en este sentido, determinar al agente encubierto como una técnica de investigación especial y excepcional empleada para combatir el crimen organizado y brindar información desde el interior de estos grupos es una medida idónea para cumplir con tal fin.

71. De otro lado, el agente encubierto es un profesional policial entrenado para infiltrarse e introducirse en organizaciones delictivas, que no pueden ser investigadas de manera tradicional; cuyo fin es obtener información de la agrupación delictiva así como lograr su desarticulación; en tal sentido, el agente estatal debe tener un margen de acción que le permita involucrarse con la organización delictiva sin llamar la atención y asegurar que las acciones llevadas a cabo exclusivamente en el ámbito de la investigación se encuentren exentas de responsabilidad; por tanto, considerar que el agente encubierto se encuentre exento de responsabilidad civil y penal es una medida idónea para prevenir el cometimiento de delitos, propender a una cultura de paz y seguridad integral como finalidades constitucionalmente válidas.
72. A pesar de lo mencionado, es importante referir que el agente encubierto contrario a la afirmación planteada por el accionante, respecto a que tiene libertad para asesinar; sus actuaciones deben enmarcarse en el ámbito de la legalidad, el propio artículo bajo análisis dispone que la exención de responsabilidad se relaciona únicamente respecto a aquellos delitos en que deba incurrir o que no haya podido impedir, siempre que sean consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación y guarden la debida proporcionalidad con la finalidad de la misma, caso contrario será sancionado de conformidad con las normas jurídicas pertinentes; es decir, si el agente encubierto comete delitos fuera del ámbito de la investigación será juzgado y sancionado como cualquier infractor. Así, se debe considerar también que la exención de responsabilidad determinada a favor de quien actúa como agente encubierto se encuentra limitada respecto a la proporcionalidad de la investigación, esto significa que su actuación deberá ser proporcional y razonable al fin de la investigación considerada por la FGE, y el cometimiento de los hechos ilícitos deberán guardar relación con la investigación llevada a curso, caso contrario, no existiría exención de responsabilidad alguna.
73. Adicionalmente, el propio COIP determina que las operaciones encubiertas deben cumplir reglas para su desarrollo; al respecto, el artículo 484 dispone que la operación encubierta en la que se cuente con un agente encubierto será dirigida por una unidad especializada de la Fiscalía; su empleo debe estar amparado en un criterio de necesidad para la investigación, por lo que, no es admisible utilizar este tipo de operaciones de manera indiscriminada o sin ningún tipo de sustento, sino que deberá empleársela justamente para combatir el crimen organizado; de igual modo, la operación deberá ser limitada temporalmente y se realizaran controles con la finalidad de respetar los derechos de las personas investigadas y procesadas, por lo que, *prima*

facie podría entenderse que la norma se encuentra acorde al fin de respeto contenido en el numeral 9 del artículo 11 de la CRE.

74. Además, el artículo es claro al indicar que: “***En ningún caso será permitido al agente encubierto, impulsar delitos que no sean de iniciativa previa de los investigados***” (énfasis añadido); es decir, se encuentra prohibido para el agente encubierto el promover o inducir el cometimiento de un hecho ilícito, siempre deberá generarse la iniciativa por parte de los investigados; esto en razón de que el agente encubierto busca identificar las acciones delictivas y recaudar elementos de indicio probatorio para la persecución y juzgamiento de estos hechos delictivos, lo que a su vez, permitirá desarticular organizaciones criminales.
75. Tal como se observa, el eximir de responsabilidad civil y penal al funcionario público que se envuelva como agente encubierto es una medida idónea toda vez que a través de la investigación de hechos delictivos permite cumplir el fin legítimo vinculado a garantizar una cultura de paz, seguridad y prevenir el cometimiento de delitos e infracciones.
76. Respecto a la necesidad, esta se presenta cuando dentro de las posibilidades válidas, la opción contenida en la norma es la de menor gravamen. Sobre esto, y como se indicó anteriormente, el crimen organizado se encuentra en constante evolución, las técnicas tradicionales empleadas para su investigación son insuficientes, debido a que estas organizaciones no cuentan solamente con recursos humanos, sino económicos y tecnológicos, que en algunas ocasiones superan a los recursos propios de los Estados; es en este sentido, que se vuelve necesario contar con técnicas especiales de investigación como son las operaciones encubiertas, las cuales se encuentran respaldadas, tanto en el orden internacional, como interno.
77. Ahora, eximir de responsabilidad civil y penal al agente encubierto cumple con el principio de necesidad; al respecto, quien actúa como agente encubierto se infiltra en una organización criminal, su identidad es modificada y su vida corre riesgo, ya que se relaciona con personas que se encuentran ejecutando acciones al margen de la ley; en tal sentido, es una garantía de protección a quienes son designados para esta tarea. Sin embargo, no debe dejarse de lado la idea vinculada a que sus acciones siempre deberán enmarcarse a las reglas determinadas en el marco legal; esto significa que las acciones del agente encubierto se encontrarán exentas de responsabilidad siempre y cuando hayan sido ejecutadas en el cumplimiento de la operación de investigación especial; por ejemplo, si en el curso de la investigación, la organización criminal ordena a quien actúa como agente encubierto a cometer un robo, este delito será exento de responsabilidad debido a que es efecto de la operación encubierta; pero si esta misma persona, conduce en estado de ebriedad atropella y mata a una persona; o de ser el caso ordena el cometimiento de un hecho delictivo inclusive encontrándose dentro de la organización criminal, de ningún modo estaría exento de responsabilidad, sino por el contrario, sería procesado y sentenciado como cualquier infractor.

78. Consecuentemente, se observa que el principio de necesidad se cumple en la norma impugnada, ya que la exclusión de responsabilidad se circunscribe a los delitos relacionados con la investigación; y, de esta forma es la de menor gravamen, ya que no propicia la impunidad, ni una licencia para cometer infracciones, sino que se trata de una medida de protección a favor de quien en cumplimiento de una investigación pone en riesgo su integridad para recabar indicios que permitan combatir al crimen organizado; sin que de ningún modo pueda eximirse de los delitos no vinculados con la investigación, caso en el que sería procesado y sancionado penalmente. Adicionalmente, es adecuado referir que el accionante de modo alguno ha expuesto mecanismos menos restrictivos para alcanzar el fin constitucionalmente válido²⁷ que permitan a este Organismo analizarlos, por lo que, se considera que efectivamente la exención de responsabilidad civil y penal cumple con el principio de necesidad.
79. La proporcionalidad en el sentido estricto conforme al artículo 3 número 2 de la LOGJCC implica que: *“exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”* (énfasis añadido). Ha quedado claro que la medida vinculada a la exención de responsabilidad civil y penal a quienes en ejercicio de su función como agentes encubiertos han cometido un hecho ilícito cumple con un fin constitucionalmente válido, es idónea y necesaria, en tal sentido, se debe verificar si existe un equilibrio entre el derecho a la igualdad ante la ley y la excepción al poder punitivo del Estado respecto de quienes se encuentran en calidad de agentes encubiertos.
80. Tal como se indicó en el párrafo 64 *ut supra* la igualdad formal se relaciona con la igualdad ante la ley, es decir, una igualdad en cuanto a la configuración y aplicación de normativa jurídica. Ahora, existe un equilibrio entre este derecho y la concesión de exención de responsabilidad a quienes en función de agentes encubiertos han cometido un hecho ilícito. Al respecto, el agente encubierto no es un funcionario policial ordinario, sino que el mismo ha sido capacitado a fin de insertarse en una organización criminal; esta capacitación no debe ser entendida con un simple curso, sino que se ejecutan técnicas especializadas para que el funcionario pueda ejercer su labor de encubierto. Una vez que la Fiscalía General del Estado determina la necesidad de emplear esta técnica especial de investigación, seleccionará a un miembro policial para que cumpla las funciones de agente encubierto; en este punto, esta persona cambiará su identidad, posiblemente se alejará de los miembros de su familia, y aparentará una vida que no es la suya, todo esto con la finalidad de introducirse, sin llamar la atención, en la organización criminal y así poder obtener información e indicios probatorios para poder dismantelar esta organización y brindar a la FGE los elementos que permitan proseguir con la acción penal correspondiente.
81. En el desarrollo de la operación encubierta, el agente podría cometer hechos ilícitos designados por los cabecillas de la organización criminal, los cuales se encontrarían exentos de responsabilidad penal y civil, siempre y cuando se verifique que los

²⁷ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 14-21-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 39.

misimos sean consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación y guarden la debida proporcionalidad con la finalidad de la misma, caso contrario será sancionado de conformidad con las normas jurídicas pertinentes. En este punto, es importante referir que esta exención es equilibrada, ya que la intensidad de la intervención no es de un grado lesivo que implique una impunidad, sino que ampara a quienes actúan exclusivamente en la calidad de agentes encubiertos y se limita a los delitos de las que trata la investigación; mas no a otras infracciones que no estén vinculadas con la misma; por lo tanto no es una medida desmesurada o excesiva, sino que en consideración del peligro que estos funcionarios enfrentan, el legislador ha concedido una protección reforzada, que cuenta con un nivel de importancia en función de que los delitos investigados no se desarrollan de un modo común, sino que se desenvuelven en entramado complejo y delicado, con un alto riesgo, sin que de modo alguno pueda considerarse a esta medida contraria al poder sancionador del Estado respecto a acciones que devengan en violaciones a derechos humanos; por lo que medida cuenta con estricta proporcionalidad. En atención a todo lo expuesto, se concluye que la exención de responsabilidad civil y penal determinada en el artículo 483 del COIP no es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación.

82. Finalmente, debido a que las instituciones públicas remitieron a este Organismo información en torno a quienes actúan como agentes encubiertos; se considera en aplicación del numeral 2 del artículo 4 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional²⁸ necesario disponer la confidencialidad del expediente constitucional, por lo que, previo a la notificación de esta sentencia, deberá eliminarse del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC) todos los documentos ingresados en la causa 13-14-IN; de igual modo, se dispone a la Secretaría General de este Organismo la devolución de dicha información a las entidades públicas; y simplemente deberá constar la demanda, el auto de admisión, el auto de avoco de conocimiento por parte de la jueza ponente y esta sentencia. Así mismo, debido a la sensibilidad de la información, únicamente se podrá entregar copias de la presente sentencia y el expediente deberá archivers de manera confidencial.

VI. Decisión

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

²⁸ RSPCCC. Art. 4.- **Confidencialidad.**- (Sustituido por el Art. 3 de la Res. 001-CCE-PL-2020, R.O. E.C. 33, 27-I-2020).- La confidencialidad implica la obligación de no difundir la información que identifique o permita identificar al titular de la misma, y se aplicará a todos los medios físicos y electrónicos en los que se haga constar la información del caso.

Corresponde clasificar a un proceso como confidencial cuando: (...) 2.- Cuando la divulgación de la identidad de las partes intervinientes de un proceso constitucional, pueda suponer la vulneración de su derecho a la intimidad personal o familiar y otros derechos conexos, la información relacionada será considerada confidencial, salvo que, a petición de parte, se requiera que la información sea pública.

1. Negar la acción pública de constitucionalidad presentada por el señor Luis Sarrade Peláez.
2. Disponer a la Secretaría General de la Corte Constitucional, o a quien corresponda, previa a la notificación de esta sentencia, eliminar del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC) todos los documentos ingresados en la causa 13-14-IN; de igual modo, se dispone la devolución de la información a las entidades públicas; y en su lugar, únicamente deberá constar la demanda, el auto de admisión, el auto de avoco de conocimiento por parte de la jueza ponente y esta sentencia. De igual modo, debido al carácter confidencial de esta causa, no se podrá entregar copias del expediente, simplemente se podrá proporcionar copias de la sentencia.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.14
10:57:14 -05'00'
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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

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



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

CASO Nro. 0013-14-IN

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 22-18-IS/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 08 de diciembre de 2021

CASO No. 22-18-IS

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

SENTENCIA

En este fallo la Corte Constitucional resuelve desestimar la acción de incumplimiento propuesta por José Naval Arana Cabrera, al observar que la resolución No. 996-2006-RA dictada por la Segunda Sala del ex Tribunal Constitucional ha sido cumplida integralmente.

I. Antecedentes procesales

1. El 29 de marzo de 2006, José Naval Arana Cabrera presentó una acción de amparo constitucional en contra del ingeniero Pablo Rizzo Pastor, entonces Ministro de Agricultura y Ganadería, solicitando que: *“(...) se adopten las medidas urgentes destinadas a hacer cesar la lesión y evitar el peligro de la orden emanada de la mencionada autoridad, que se puede producir sobre el lote de terreno de 103 hectáreas de propiedad del Instituto Nacional de Desarrollo I.N.D.A, el cual mantengo la posesión desde hace más de 12 años, además de ser un bien protegido por el Estado, por lo que se servirá dejar sin efecto la resolución dictada por el Señor Ministro de Agricultura, QUIEN NO HA CUMPLIDO CON LO QUE DETERMINA LA LEY”*¹. Luego del sorteo de rigor, correspondió el conocimiento de la causa al Juzgado Décimo Octavo de lo Penal del Guayas, y se signó con el No. 09268-2006-0055.
2. En resolución de 24 de junio de 2006, el Juez Décimo Octavo de lo Penal del Guayas, Ab. Julio Vásquez Varas, resolvió desechar la acción de amparo propuesta por José Naval Arana Cabrera, considerando en lo principal que la resolución impugnada constituía un acto legítimo. Inconforme con esta decisión, José Naval Arana Cabrera interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional
3. Con Resolución **No. 996-2006-RA** de 20 de marzo de 2007, notificada el 21 del mismo mes y año y publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 113 del 26 de

¹ El amparo constitucional se planteó en contra de la resolución de 23 de marzo del 2006, dictada por el señor Pablo Rizzo Pastor, Ministro de Agricultura, por medio de la cual se aceptó el recurso de apelación planteado por el abogado Víctor Gortaire Gómez, Procurador Judicial del economista Mauricio Pareja Canelos, Gerente General del Banco Central del Ecuador, y en consecuencia se revocó la resolución dictada por el Director Ejecutivo del INDA, de 23 de enero del 2006, que garantizaba a José Naval Arana Cabrera la posesión de 12 años del 70% de un lote de terreno de 103 hectáreas.

junio del 2007; la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, conformada por los doctores Carlos Soria Zeas, José García Falconí y Jacinto Loaiza Mateus, resolvió revocar la decisión del juez de instancia; y, en consecuencia, concedió la acción de amparo planteada. En esta resolución consta:

(...) ANTECEDENTES: José Naval Arana Cabrera, por sus propios derechos, y fundamentado en el artículo 95 de la Constitución Política y 46 y siguientes de la Ley de Control Constitucional, interpone acción de amparo constitucional para impugnar la Resolución de 23 de Marzo del 2006, expedida por el Dr. Pablo Rizzo Pástor, Ministro de Agricultura y Ganadería, mediante la cual, acepta la apelación presentada por el Procurador Judicial del Gerente General del Banco Central del Ecuador, que revoca la Resolución dictada por el Director Ejecutivo del INDA, de 23 de Enero del 2006 que garantiza la posesión por más de 12 años del 70 % de un lote de terreno de 103 Has; ante el Juez Décimo Octavo de lo Penal de Durán (...) Agrega, que dicha Resolución podría afectar a terceros, quienes adquirieron por compra venta y de buena fe, varios lotes de terreno, esto es, antes de la fecha en que el Banco Central presentara la demanda de nulidad de adjudicación, razón por la cual esas ventas no fueron afectadas por la Resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pues en ella no se determina la nulidad de las escrituras ni de sus inscripciones; a lo que, el Banco Central del Ecuador ha presentado varias demandas civiles con este objetivo, lo cual, a pesar de haber transcurrido casi 4 años, no lo han conseguido, pues no les asiste el derecho (...) El Juez Décimo Octavo de lo Penal del Guayas, resuelve desechar la acción de amparo constitucional planteada por el accionante, por considerar entre otros motivos que el INDA al ser una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura, el Ministro de Agricultura es competente para conocer en apelación la resolución del Director Ejecutivo del INDA de 23 de Enero del 2006, siendo así el acto es legítimo. Decisión que es apelada ante el Tribunal Constitucional. Con estos antecedentes, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, para resolver realiza las siguientes CONSIDERACIONES (...) OCTAVA.- Que, la resolución de 23 de Marzo del 2006, expedida por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, mediante la cual, se acepta el recurso de apelación presentado por Bárbara Socorro Reyes Alonso en su calidad de Gerente General de la Cooperativa de Vivienda 'Por un Futuro Mejor' y el Ab. Víctor Gortaire Gómez, en calidad de Procurador Judicial General del Gerente General y Representante Legal del Banco Central del Ecuador y que, consecuentemente se revoca la Resolución de 23 de Enero del 2006, suscrita por el Director Ejecutivo del INDA, a criterio del recurrente, viola claramente las normas del debido proceso establecidas en el artículo 24 de la Constitución Política; en efecto, esto se evidencia de manera clara, al desconocerse por parte del Ministro de Agricultura y Ganadería el contenido de la Resolución de la Jefatura Regional Centro Occidental del IERAC, de 1 de Junio de 1994, (fojas 27 a 29 de los autos) en que se Resuelve declarar de conformidad con el artículo 96 de la Ley en materia que no existe titular del dominio del lote de terreno de 288, 17 has., ubicado a la altura del Km. 9 de la vía Guayaquil -Yaguachi, perteneciente a la Parroquia Eloy Alfaro, Cantón Durán, Provincia del Guayas y que declara depositario del predio al señor José Naval Arana Cabrera y que además, conforme la razón sentada al final del documento, se encuentra ejecutoriada por el Ministerio de la Ley; como también, el contenido de la Certificación No. 17629P06 de 31 de Marzo del 2006, suscrita por el Registrador de la Propiedad del Cantón Durán, a propósito de la protocolización de la Resolución dictada por el Jefe Regional Centro Occidental del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización de 1 de Junio de 1994 (...) DECIMA.- Que, por lo

expuesto, no estaba en la atribución del Ministro de Agricultura y Ganadería, establecer en su Resolución la propiedad del referido predio a favor del Banco Central del Ecuador; cuanto más que, respecto del tema se encuentra pendiente un pronunciamiento por parte del Juez de lo Civil del Cantón Durán, quien en su oportunidad deberá resolver lo pertinente. En consecuencia, el acto del Ministro de Agricultura y Ganadería, a más de violatorio de los numerales 26 y 27 del artículo 23 de la Constitución Política atinentes a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso, respectivamente; y el numeral 17 del artículo 24 Ibídem, que se refiere a que toda persona tiene el derecho a acceder a los órganos judiciales y obtener de ellos la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, sin que en caso alguno quede en la indefensión, le ocasiona al recurrente un inminente daño grave (...) **RESUELVE:** **1.- Revocar la decisión del Juez de instancia; y, en consecuencia, conceder la acción de amparo planteada; y, 2.- Devolver el expediente para los fines de ley.- NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE.-** f.) Dr. Carlos Soria Zeas, Presidente Segunda Sala. f.) Dr. José García Falconí, Vocal Segunda Sala. f.) Dr. Jacinto Loaiza Mateus, Vocal Segunda Sala. **RAZON.** Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional a los veinte días del mes de marzo del año dos mil siete.- **LO CERTIFICO.-** f.) Dra. Aída García Berni, Secretaria Segunda Sala. (énfasis agregado).

4. El 13 de abril de 2018, José Naval Arana Cabrera presentó una demanda de acción de incumplimiento de la Resolución de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional No. 0996-2006-RA, de 20 de marzo de 2007, por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Durán, abogado Giovanni Fabrizio Aycart Carrasco.
5. En sorteo llevado a efecto en la sesión ordinaria del pleno de la Corte Constitucional de 24 de abril de 2018, correspondió el conocimiento de la causa **No. 22-18-IS** a la ex jueza constitucional Marien Segura Reascos.
6. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno de 9 de julio de 2019, correspondió el conocimiento de la causa **No. 22-18-IS** a la jueza constitucional, Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto de 18 de noviembre de 2021, en el que se requirió al juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Durán, abogado Fabrizio Giovanni Aycart Carrasco; al Ministerio de Agricultura y Ganadería; y, al Registro de la Propiedad del cantón Durán, que remitan un informe motivado sobre el alegado incumplimiento.
7. El 24 de noviembre de 2021, se presentó a la Corte Constitucional el oficio No. 4478-2021-SG-EPMRPCD, de 23 de noviembre de 2021, suscrito por Danny de la Rosa Choca, Registrador de la Propiedad del cantón Durán, por medio del cual remitió el informe requerido.
8. En escritos ingresados el 24 y 25 de noviembre de 2021, se remitió el informe por parte del juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Durán, abogado Giovanni Fabrizio Aycart Carrasco.

9. El Ministerio de Agricultura y Ganadería no remitió el informe solicitado.

II. Argumentos de las partes y pretensión de la acción

Parte accionante

10. En su escrito de demanda, el accionante señala que: *“se ha incumplido con la sentencia dictada el 20 de marzo de 2007 a las 10h52, por los Jueces Constitucionales Doctores Carlos Soria Zeas, José García Falconí y Jacinto Loaiza Mateus integrantes de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, mediante la cual se falló lo siguiente: Revocar la decisión del Juez de instancia; y, en consecuencia, conceder la acción de amparo planteado y Devolver el expediente para los fines de ley (sic)”*.
11. Asimismo refiere que: *“El incumplimiento de la ejecución de la sentencia por parte del señor Abogado FABRICIO GIOVANNI AYCART CARRASCO (sic) Juez Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas de la Unidad Judicial Penal, juez de sustanciación con sede en el cantón Durán, el que debió hacer cumplir con la sentencia al Ministro de Agricultura y contra el MINISTRO DE AGRICULTURA RUBEN FLORES AGREDA, que remplaza (sic) al Ministro que fue parte procesal y por tener conocimiento de la sentencia al (sic) anterior Ministro y al ser su deber ejecutar o dar cumplimiento con dicha sentencia que fue legalmente notificado a su despacho por el Tribunal Constitucional”* (mayúsculas en el original).
12. Seguidamente indica que: *“la aplicación de la sentencia (...) se ha retardado en perjuicio a mi persona con daño económico y moral, además de perjudicar a mi familia que se sostenía de la explotación agrícola en las partes inundables del terreno, con cultivos de arroz y no se ha respetado mi condición de hombre de la tercera edad, como me protege la constitución, al contar con 68 años de edad a la fecha. Autoridades que han incumplido con la sentencia constitucional dictada hace más de diez años. Por lo que deben ser destituidos de sus cargos y obligados a reparar el daño que me han causado durante tantos años”*.
13. Finalmente el accionante manifiesta que su pretensión es: *“que tutelando la seguridad jurídica y los derechos adquiridos como beneficiario de la sentencia en calidad de posesionario del predio producto de la demanda (...) al demandado Abogado FABRICIO GIOVANNI AYCART CARRASCO Juez Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas se lo destituya por incumplimiento de sentencia y se ordene la ejecución de la misma por parte de la autoridad administrativa que fue demandada en este caso el Ministro de Agricultura dentro de la acción de Amparo Juicio No. 09268-2006-0055 tal como se lo dispuso en sentencia constitucional”* (mayúsculas en el original).

Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Durán

14. En escritos presentados el 24 y 25 de noviembre de 2021 el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Durán, abogado Giovanni Fabricio Aycart Carrasco refirió los antecedentes del caso y sobre el alegado incumplimiento informó que:“(...) *Esta resolución de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional fue debidamente notificada a las partes, esto es a José Naval Arana Cabrera, en su calidad de accionante (legitimado activo); al Ministro de Agricultura y Ganadería (legitimado pasivo); al Banco Central del Ecuador (legitimado pasivo); y a la Procuraduría General del Estado (legitimado pasivo), el 21 de marzo del 2007, tal y como consta a fojas 432 del expediente; y fue publicada en el Registro Oficial No. 113 del 26 de junio del 2007 (...) Esta causa fue puesta para mi conocimiento y despacho el 10 de noviembre del 2015 (SE ANEXA RAZON (sic) DE CONOCIMIENTO), y desde esa fecha han sido atendidos y proveídos, mediante las respectivas providencias debidamente motivadas, los distintos petitorios del accionante José Naval Arana Cabrera, muchos de ellos repetitivos y confusos, por lo que en varios ocasiones (sic) lo conminé, junto con sus abogados, a que sean precisos en sus peticiones (...)*” (mayúsculas y negritas en el original).

15. Seguidamente indica que:

(...)Una muestra de ello es la providencia dictada el 24 de agosto del 2016, las 14h50, la que copio seguidamente:

‘24/08/2016 PROVIDENCIA GENERAL 14:50:00

Incorpórese al proceso los escritos presentados por JOSE NAVAL ARANA CABREA presentados (sic) en fecha 07 de junio de 2016 a las 10h35; y, 28 de julio de 2016 a las 11h51; así también el escrito presentado por JOSE JULIO OCHOA FREIRE el 26 de julio de 2016 a las 14h56.- Toda vez que conforme consta de autos, en el oficio ordinario No RPGAD-SG-0832-2016 se adjunta fiel compulsa del registro de fojas 55045 a 55082, donde se indica lo realizado por el Registrador de la Propiedad del cantón Durán en funciones, ante la resolución No 0996-2006 RA aprobada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional el 20 de marzo de 2007 en fojas 55051-55052 y 55072 a 55075, en mérito de ello, atendiendo las peticiones que se agregan, se requiere de los comparecientes sean precisos en sus peticiones al suscrito.- Notifíquese’

(...) Debo de insistir en señalar que el accionante en repetidas ocasiones ha comparecido a formular, a pesar de haber sido atendido procesalmente, las mismas pretensiones, y siempre obtuvo de mi (sic) atención oportuna y fundamentada. Me permito demostrar mis asertos copiando la providencia que dicté el 12 de septiembre del 2016, las 14h03:

‘En lo principal: 1) Agréguese al proceso el escrito presentado por José Naval Arana Cabrera.- Atendiéndolo se resalta que mediante escrito presentado en fecha 23 de septiembre de 2013, a las 15h25, (fs. 437) por el mismo peticionario, en el que anexa copias notariadas de lo resuelto por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, entre las que se encuentra de la razón de la constancia de notificación a los sujetos procesales, realizada el 21 de marzo del 2007, donde se encuentra la constancia de haberse notificado tanto al peticionario, así como al Ministro de Agricultura y Ganadería, de quien solicita en el memorial que se atiende, se notifique; independientemente de dicha notificación realizada por la aludida Sala del Tribunal Constitucional, consta de autos a foja 369, providencia dictada en fecha 11 de abril de 2007, a las 16h30, por el Ab. William Aguilar Martillo, Juez Suplente del Juzgado Décimo Octavo de Garantías Penales del Guayas, en la que dispone ‘poner a conocimiento de las partes la recepción

del expediente y el auto de relación emitido por los señores vocales de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional de fecha 20 de marzo de 2007...’, notificándose dicha providencia, conforme consta de la razón de constancia de notificación, con fecha 12 de abril de 2007, habiéndose notificado quien había comparecido al proceso en representación del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ing. Pablo Rizzo Pastor. Se le hace notar de igual manera, que mediante oficio Ordinario No. RPGADCD-SG-0832-2016, suscrito por el Dr. Tony Duran (sic) Brito, Registrador (E) de la Propiedad del Cantón Duran (sic), remite fiel compulsa de sus registros que constan de fojas 55045 a 55082 (fs. 534 a 555 de los autos), donde se indica lo realizado por el mencionado registrador ante la resolución No. 0996-206 RA (sic). Ante lo expuesto, se le hace notar al peticionario, que lo solicitado ya ha sido atendido.- 2) De la misma forma, agréguese al cuaderno procesal el escrito presentado por José Julio César Ochoa Freire, a quien se le hace notar que el suscrito, Juez de Garantías, quien debe hacer respetar y respetar las normas constitucionales como el que más, solicitó la precisión de las peticiones que no indicaban con claridad que (sic) era lo que se requería, las partes procesales acorde a lo que señala el Art. 30 del COFJ, se encuentran en la obligación de prestar la colaboración a la Función Judicial y cumplir las providencias. Cabe destacar que el suscrito no puede sentenciar en el presente proceso, toda vez que respecto al mismo, es el la Segunda Sala del Tribunal Constitucional la que emitió pronunciamiento por la subida en grado de lo resuelto por el Juez A Quo, Ab. Julio Vásquez Varas, pronunciamiento que se encuentra legal y debidamente notificada las partes procesales.-Notifíquese’ (...) El accionante en el punto CUARTO ...sostiene, como supuestas pruebas de su reclamo, que los escritos de fechas 28 de septiembre del 2007; 14 de diciembre del 2015; 7 de junio del 2016, y 28 de julio del 2016, no fueron atendidos por el compareciente. Definitivamente si avoqué conocimiento de este expediente el 26 de noviembre del 2015, no creo ser responsable por el no despacho de un escrito presentado en el 2007. Luego, el escrito del 14 de diciembre del 2015 fue debidamente atendido mediante providencia del 6 de enero del 2016. Finalmente, los escritos del 7 de junio del 2016, y 28 de julio del 2016, fueron despachados mediante providencia del 24 de agosto del 2016. (énfasis añadido).

16. Finalmente refiere que:

Al momento de identificar a los supuestos responsables del incumplimiento que acusa, señala al Ministro de Agricultura, reconociendo que este funcionario fue directamente notificado con la resolución del Tribunal Constitucional en el año 2007, y me menciona como el abogado FABRICIO GIOVANNI AYCART CARRASCO, cambiando el orden de mis nombres, sin percatarse o haciéndolo de mala fe, que recién en el 2015 avoqué conocimiento del expediente y que a partir de ese momento atendí y despaché sus peticiones, lo que de ninguna manera implicaba que tenía que aceptar sus peticiones confusas, debiendo resaltar que, en mi calidad de juzgador bajo ningún concepto se me puede atribuir incumplimiento alguno, tomando en consideración que en la acción de amparo constitucional no he tenido la calidad de accionado y, de lo resuelto por el Tribunal Constitucional, sus disposiciones deben ser cumplidas por quien se demanda y no por el Juez de instancia, lo que en efecto constituye un evidente yerro intelectual del accionante al demandar un inexistente incumplimiento de mi parte. De manera temeraria José Naval Arana Cabrera pide mi destitución, pero no la fundamenta, lo que debería considerarse una retaliación.

Registro de la Propiedad del cantón Durán

17. Con oficio No. 4478-2021-SG-EPMRPCD, de 23 de noviembre de 2021, Danny de la Rosa Choca, Registrador de la Propiedad del cantón Durán, presentó su informe motivado sobre el alegado incumplimiento y en el mismo refirió que:

(...) En virtud de la Resolución de la Segunda Sala Tribunal Constitucional hoy (Corte Constitucional) No. 0996-2006-RA, debo ponerle en conocimiento que, la mencionada resolución ya se encuentra debidamente inscrita en la Empresa Pública Municipal Registro de la Propiedad del Cantón Durán, de conformidad con el Certificado de Historia Registral del Predio de 288,17 hectáreas ubicado a la altura del Kilómetro 9 de la Vía estable Durán - Yaguachi, en la Parroquia Eloy Alfaro del Cantón Durán, documento que adjunto al presente informe (...) Por tales consideraciones esta Institución Pública ha cumplido con lo ordenado por el Juez de la Unidad Judicial Penal del Cantón Durán, Ab. Giovanni Aycart Carrasco, mediante oficio No. 09268-2006-0055-UJP-D, fecha 27 de Abril del 2016

(...) Asimismo ya se encuentran inscritas diferentes Escrituras Públicas de transferencias (sic) de dominio. llámese estas, compraventas, particiones, adjudicaciones, entre otras; En el caso de información exacta de los movimientos de cada predio ubicado dentro de las 288,17 hectáreas ubicado a la altura del Kilómetro 9 de la Vía estable Durán-Yaguachi, cualquier persona puede acercarse a las oficinas de Registro (...). (se han omitido mayúsculas y negritas del original con el fin destacar el énfasis añadido).

18. En el indicado certificado de historia registral del predio consta lo siguiente:

(...) que la compulsa de veinte (20) fojas, es fiel copia de la inscripción que reposa en nuestros archivos y que corresponde al Certificado de Historia Registral del Predio de 288,17 hectáreas ubicado a la altura del Kilómetro 9 de la Vía estable Durán-Yaguachi en la Parroquia Eloy Alfaro del Cantón Durán, el mismo que fue patrimonio del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, Inda, y que en virtud de las resoluciones dictadas por el Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario en fechas 21 de diciembre del 2.007 y 14 de enero del 2.008, fue adjudicado a los poseedores de las Cooperativas de Vivienda: Nueva Luz, Parque de la Herradura, Por un Futuro Mejor, Ficus, Una Sola Fuerza y Nuevos Horizontes, inscrito en el Registro de la Propiedad y Mercantil del Cantón Durán, el 19 de agosto del 2.010., de fojas 55.045 a 55.082, número 1.988, del Registro de Propiedad y anotada bajo el número 6.486 del Repertorio.- Consta inscrita la Donación que hace el Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Durán de todos los predios remanentes No Adjudicados que se encuentran a nombre del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) que suman un total de 110,93 hectáreas, 8,636 solares y que conformaban las 282,17 hectáreas ubicada a la altura del Kilómetro 9 de la Vía estable Durán-Yaguachi, en la Parroquia Eloy Alfaro del Cantón Durán, con la siguiente descripción ...

(...) Se excluye de esta transferencia las propiedades de las personas que cuenten con Escrituras Públicas debidamente inscritas en el Registro de la Propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Durán, que los acrediten como legítimos propietarios de sus predios, inscrita con fecha 18 de diciembre del dos mil diecisiete, inscripción # No. 9694 del Registro de Propiedades.- Al margen de esta inscripción de Donación consta varias notas de referencias de Adjudicaciones las

mismas que no se certifican, para mayor información solicitarlas de manera individual.- Las fotocopias certificadas se encuentran con sello y rúbrica del Registrador de la Propiedad del Cantón Durán (...). (se han omitido mayúsculas y negritas del original con el fin de destacar el énfasis añadido).

Tercero con interés

19. El 8 de julio de 2019, la señora Erika Nieto Wenzell solicitó ser tenida en cuenta en calidad de tercera con interés por ser la heredera del señor Jorge Wagner Nieto Avilés, con quien el señor José Naval Arana Cabrera, habría suscrito una escritura de “poder especial y pago de deuda” por la cual autorizaba que el señor Jorge Wagner Nieto Avilés venda terrenos ubicados en el cantón Durán, en la antigua Hacienda “La Ponderosa”, manifestando que: *“Con fecha 17 de agosto de 2017 se ante (sic) el señor Registrador de la Propiedad del Cantón se presentó solicitud de inscripción de registro de la Posesión Efectiva de la señora Erika Nieto Wenzell por el fallecimiento de su señor padre la cual no se dio, según inconvenientes del señor Registrador por motivo de que el predio al cual nos hacíamos referencia se habría dado en donación realizada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán, inscrita en el registrador con fecha 17 de agosto de 2010 a fojas 55.045 a 55.082 número de registro 1988 del Registrador de la Propiedad, correspondiente a las cooperativas de viviendas Nueva Luz, Parque de la Herradura, Por un futuro mejor, FICUS, Una Sola Fuerza y Nuevos Horizontes, que suman un total de 110,93 hectáreas con 8.636 solares y que conformaban las 288,17 hectáreas ubicadas a la altura el kilómetro (sic) de la vía Estable Guayaquil-Yaguachi del Cantón Durán”.*

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Competencia

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

Análisis constitucional

21. El artículo 86 numeral 3 de la Constitución establece que las garantías jurisdiccionales finalizarán solamente con la ejecución integral de la sentencia. De esta manera, la atribución que ejerce la Corte Constitucional de conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias constitucionales es una función medular para la protección de los derechos, pues permite garantizar el cumplimiento de las decisiones emitidas en esta materia.
22. En la resolución **No. 996-2006-RA** de 20 de marzo de 2007, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional decidió: *“(...) 1.-Revocar la decisión del Juez de instancia;*

y, en consecuencia, conceder la acción de amparo planteada; y, 2.- Devolver el expediente para los fines de ley”.

23. En la parte considerativa de la resolución **No. 996-2006-RA** se hizo constar que: *“es pretensión del recurrente, se deje sin efecto la Resolución de 23 de Marzo del 2006, expedida por el Ing. Agrónomo Pablo Rizzo Pástor, Ministro de Agricultura y Ganadería, mediante la cual, acepta la apelación presentada por el Procurador Judicial del Gerente General del Banco Central del Ecuador y revoca la Resolución de 23 de Enero del 2006, que garantizaba la posesión por más de doce años del 70% de un lote de terreno de 103 has”, y que: “no estaba en la atribución del Ministro de Agricultura y Ganadería, establecer en su Resolución la propiedad del referido predio a favor del Banco Central del Ecuador; cuanto más que, respecto del tema se encuentra pendiente un pronunciamiento por parte del Juez de lo Civil del Cantón Durán, quien en su oportunidad deberá resolver lo pertinente”.*
24. De la revisión del expediente de la causa **No. 22-18-IS**, esta Corte verifica que con relación a la Resolución **No. 996-2006-RA** de 20 de marzo de 2007, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, consta la razón sentada por la Secretaria de la antedicha sala, Dra. Aída García Berni, en la que se indica que con fecha 21 de marzo de 2007, la referida resolución fue notificada al accionante José Naval Arana Cabrera, al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), al Banco Central del Ecuador (BCE) y a la Procuraduría General del Estado (PGE).
25. Una vez notificada la Resolución **No. 996-2006-RA**, se dejó sin efecto la resolución del MAG de 23 de marzo de 2006.
26. Del informe y piezas procesales de la causa No. 09268-2006-0055 en la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Durán, se denota que el Juez Giovanni Fabricio Aycart Carrasco, ha asumido el caso el 10 de noviembre de 2015, así en el SATJE consta la siguiente razón: *“10/11/2015 14:33 2006-0055 RAZON: Señor Juez titular del despacho, una vez que el presente expediente (sic) ha sido ingresado al Sistema Automatizado de Trámite Judicial ‘SATJE’, pongo a su conocimiento el mismo con los escritos que se han presentado, a efectos de que disponga lo pertinente.- Lo certifico.- Durán, 10 de Noviembre del 2015. Ab. Mónica Moreira Cedeño Secretaria de la Unidad Judicial Penal del Duran (sic)”.*
27. El juzgador en providencia de 06 de enero de 2016 dispuso lo siguiente:

Mediante oficio², insístase al señor Registrador de la Propiedad del cantón Durán que se sirva informar al suscrito, si la resolución, dictada por el Ministro de Agricultura y Ganadería del 23 de marzo de 2006, a las 11h20, se encuentra inscrita o registrada; y, si se encuentra inscrita o registrada la resolución No. 0996-2006 RA aprobada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional (actual Corte Constitucional) el 20 de marzo de 2007” (fs. 490); respuesta que hizo conocer a las partes en providencia de 26 de

² Se insistió mediante oficio No.09268-2006-0055-UJP-D de 27 de abril de 2016.

agosto de 2016 en la que consta: *“en el oficio ordinario No RPGAD-SG-0832-2016 se adjunta fiel compulsa del registro de fojas 55045 a 55082, donde se indica lo realizado por el Registrador de la Propiedad del cantón Durán en funciones, ante la resolución No 0996-2006 RA aprobada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional el 20 de marzo de 2007 en fojas 55051-55052 y 55072 a 55075”* (fs. 581), así como en providencia de 12 de septiembre de 2016 en la que se deja constancia que: *“en Oficio Ordinario No. RPGADCD-SG-0832-2016, suscrito por el Dr. Tony Duran (sic) Brito, Registrador (E) de la Propiedad del Cantón Durán, remite fiel compulsa de sus registros que constan de fojas 55045 a 55082 (fs. 534 a 555 de los autos), donde se indica lo realizado por el mencionado registrador ante la resolución No. 0996-206 RA (sic)”* (fs. 588).³

28. En tanto que en el informe remitido por el Registrador de la Propiedad del cantón Durán, Danny de la Rosa Choca, se indica que: *“(...) respecto de la Resolución de la Segunda Sala Tribunal Constitucional hoy (Corte Constitucional) No. 0996-2006-RA, debo ponerle en conocimiento que, la mencionada resolución ya se encuentra debidamente inscrita en la Empresa Pública Municipal Registro de la Propiedad del cantón Durán, de conformidad con el Certificado de Historia Registral del Predio”*; constatándose del antedicho certificado, que el mismo no detalla ninguna titularidad a favor del BCE; ya que en su lugar se especifican las adjudicaciones del INDA a las Cooperativas de Vivienda: Nueva Luz, Parque de la Herradura, Por un Futuro Mejor, Ficus, Una Sola Fuerza y Nuevos Horizonte, así como una donación efectuada por el MAG al Municipio del cantón Durán, con la salvedad respecto de que: *“Se excluye de esta transferencia las propiedades de las personas que cuenten con Escrituras Públicas debidamente inscritas en el Registro de la Propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Durán, que los acrediten como legítimos propietarios de sus predios”*.
29. De lo anterior se observa que la Resolución de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional **No. 996-2006-RA** de 20 de marzo de 2007, notificada el 21 del mismo mes y año y publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 113 del 26 de junio del 2007, que concedió la acción de amparo constitucional al actor José Naval Arana Cabrera, se encuentra cumplida integralmente; puesto que, en ejecución de esta decisión jurisdiccional, que dejó sin efecto la resolución del MAG de 23 de marzo del 2006 que reconocía la propiedad del predio respectivo a favor del BCE, ya no consta alguna titularidad de la indicada entidad en el certificado de historia registral del predio; con lo cual se cumplió el amparo constitucional concedido a favor del accionante, a quien se salvaguardó respecto del resultado del proceso judicial pertinente para determinar la situación jurídica de su posesión sobre el predio.
30. Por lo tanto, el señor José Naval Arana Cabrera, podría haber procedido de ser el caso, a diligenciar para la inscripción correspondiente de la decisión judicial ejecutoriada que definió la situación jurídica de su posesión sobre el predio, la misma que debe corresponder al proceso judicial propio para esta determinación específica, ya que en el SATJE se registran juicios de distinta índole : i) unos

³ Piezas procesales remitidas por el juzgador en copias certificadas.

iniciados por el accionante, como el juicio por negativa de inscripción en contra el Registrador de la Propiedad del cantón Durán No. 09330-1998-0283 en la Unidad Judicial Civil de dicha ciudad, el juicio de impugnación No. 09801-2008-0057 en contra del INDA en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil y el recurso subjetivo No. 09802-2016-00978 en contra del MAG y Municipio de Durán en la misma judicatura ; y, ii) otros iniciados en contra del actor, como el juicio de nulidad de adjudicación No. 09330-1996-0192 en la Unidad Judicial Civil de Durán, y los juicios seguidos por el BCE por daños y perjuicios No. 09330-2004-0012 y por nulidades No. 09330-2004-0018 en la misma judicatura; decisión judicial que de haberse expedido a favor del señor José Naval Arana Cabrera, hubiere involucrado a los terceros interesados, como el caso de la señora Erika Nieto Wenzell, que compareció alegando su interés al respecto; sin que esta Corte Constitucional pueda emitir pronunciamiento alguno sobre estos procesos judiciales, ya que no corresponde al ámbito de una acción de incumplimiento de decisiones de tipo constitucional, la misma que no procede en causas de la justicia ordinaria.

IV. Decisión.

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento de sentencia correspondiente al caso **Nº. 22-18-IS.**
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.14
10:56:41 -05'00'

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 0022-18-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1790-18-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 08 de diciembre de 2021.

CASO No. 1790-18-EP

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

SENTENCIA No. 1790-18-EP/21

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección planteada en contra de una sentencia que resolvió el recurso de casación dentro de un proceso contencioso tributario, una vez que analiza que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica al inobservar la sentencia No. 10-18-SIN-CC.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 7 de febrero de 2017, Francisco Javier Muñoz Álvarez, en calidad de gerente general y representante legal de SALICA DEL ECUADOR S.A., (“la compañía accionante”), presentó una acción de impugnación en contra de la resolución No. 109012016RREC114798, emitida por el Servicio de Rentas Internas, (“SRI”), el 14 de noviembre de 2016. La resolución tributaria impugnada aceptó parcialmente el reclamo administrativo presentado en contra del acta de determinación No. 09201624900395490, notificada el 5 de mayo de 2016, por concepto de impuesto a la renta (“IR”) del año 2013. La cuantía fijada en la demanda de impugnación fue de \$3'551.978,97. El proceso se signó con el No. 09501-2017-00080.
2. El 7 de julio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, (“Tribunal Distrital”) declaró parcialmente con lugar la demanda¹. De esta decisión, el SRI solicitó aclaración, petición que fue

¹ En lo principal, respecto de la pretensión de exoneración del IR en virtud de la Ley de Zonas Francas, el Tribunal Distrital determinó que según el ámbito temporal de aplicación de las leyes, así como los principios de especialidad y competencia, la Ley de Régimen Tributario Interno (“LRTI”) prevalece sobre la Ley de Zonas Francas por lo que no correspondía la exoneración. Sobre las glosas “otras rentas”, “compras netas locales de materia prima” y “sueldos, salarios y más remuneraciones”, determinó que la compañía debía justificar su alegación y no ha desvirtuado la actuación del SRI. Acerca del rubro de fondos de reserva, ratificó la glosa determinada por el SRI. Con relación a la glosa de intereses bancarios en el exterior, señaló que la compañía accionante incumplió la normativa tributaria para efectos de que los pagos realizados puedan ser considerados como deducibles del IR. En cuanto a la glosa de intereses pagados a partes relacionadas en el exterior, señaló que el SRI no se pronunció de manera motivada sobre lo alegado por la compañía y aceptó la alegación de la misma en relación con que la totalidad de \$580.822,47 no correspondía a intereses del préstamo otorgado en el año 2009 a la compañía accionante. Respecto a la glosa de “subcapitalización” de intereses, determinó que el SRI probó que corresponde la

negada el 19 de julio de 2017. Por su parte, la compañía accionante interpuso recurso de casación el 2 de agosto de 2017.

3. El 28 de septiembre de 2017, el conjuez respectivo de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, (“Sala accionada”), admitió parcialmente el recurso de casación interpuesto por la compañía accionante².
4. El 21 de junio de 2018, en sentencia, la Sala accionada resolvió no casar la decisión de 7 de julio de 2017, dictada por el Tribunal Distrital.
5. El 5 de julio de 2018, la compañía accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 21 de junio de 2018, dictada por la Sala accionada.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 5 de febrero de 2019, los actuales jueces y juezas constitucionales se posesionaron ante la Asamblea Nacional. El 19 de marzo de 2019, la causa No. 1790-18-EP fue sorteada a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín³. El 3 de abril de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, admitió a trámite la presente causa.
7. El 14 de mayo y 1 de agosto de 2019, Guayatuna S.A. presentó escritos en calidad de *amicus curiae* solicitando que se acepte la presente acción y se emita con efecto *inter pares* una regla jurisprudencial para casos análogos posteriores. En el mismo sentido, el 20 de mayo de 2019, Pérez, Bustamante y Ponce Abogados Cía. Ltda. presentó un escrito mencionando principalmente, que existe una condición jurídica consolidada respecto de los usuarios de zonas francas para efectos de las exenciones tributarias conforme la Ley de Zonas Francas.
8. El 28 de junio de 2021, la compañía accionante presentó una solicitud de atención prioritaria de la causa sobre la base de los numerales 5 y 7 de la resolución No. 003-CCE-PLE-2021 de 21 de abril de 2021⁴.

figura de subcapitalización sobre el valor de \$226.651,98 y no \$580.822,47. Finalmente, determinó que la revaloración por sí sola de los activos fijos no demuestra el egreso o gasto y menos que haya servido para la generación de la renta, por lo que ratificó la glosa de “depreciación de activos fijos”.

² Por la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) por (i) la falta de aplicación de los artículos 3, 41 y 66 de la Ley de Zonas Francas, 39 del Código Civil y de la Disposición Transitoria Tercera del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (“COPCI”) y (ii) errónea interpretación del artículo 9 de la LRTI.

³ Del expediente constitucional no se desprende que existan sorteos previos durante la anterior conformación de la Corte Constitucional.

⁴ Art. 5.- Situaciones excepcionales debidamente justificadas.- Las excepciones al orden cronológico deben estar justificadas en la necesidad de que la Corte Constitucional se pronuncie de forma prioritaria sobre el caso, con base en los siguientes criterios: [...] 5. El caso ofrece la oportunidad de establecer,

9. El 28 de julio de 2021, la jueza ponente puso en consideración del Pleno de la Corte Constitucional la posibilidad de excepcionar el orden cronológico de la presente causa y darle atención prioritaria⁵. El informe fue aprobado por el Pleno de este Organismo y el 24 de septiembre de 2021, la jueza ponente avocó conocimiento del caso y, en lo principal, requirió a la Sala accionada que presente su informe de descargo debidamente motivado. En oficio presentado el 1 de octubre de 2021, la Sala accionada atendió el requerimiento mencionado.

2. Competencia

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

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. La compañía accionante alega la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la CRE. Así, sostiene que la decisión impugnada inobserva la sentencia No. 10-18-SIN-CC, en la cual la Corte Constitucional resolvió declarar inconstitucional la disposición de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria del Ecuador que declaró que la LRTI tendría el carácter de ley orgánica. En ese sentido, se refiere al artículo 436 de la CRE, relacionado con las atribuciones de la Corte Constitucional, y menciona que los precedentes son vinculantes. En ese orden de ideas, señala que la decisión impugnada aplicó la LRTI como una ley de rango orgánico, con lo cual le otorgó a la referida ley una jerarquía superior a la Ley de Zonas Francas, a pesar de que es de carácter ordinario.
12. También alega una vulneración a los “derechos” contenidos en los artículos 142 de la Constitución de 1998 y 133 de la CRE actual, relacionados con la categoría de leyes, y aclaró que la LRTI no podía ser tomada como orgánica porque no regula ninguna de las materias de aquellos artículos. A su vez, hace alusión al “derecho a que la Disposición Transitoria Tercera del COPCI, contenida en una ley ‘orgánica’, deba

modificar o separarse de un precedente jurisprudencial relevante. [...] 7. El asunto a resolver tiene trascendencia nacional.

⁵ En el informe se mencionó la presunta inobservancia de la sentencia No. 10-18-SIN-CC y, según el artículo 5 de la Resolución No. 003-CCE-PLE-2021, la atención prioritaria del caso se basó en los siguientes criterios: (...) 4. La decisión pueda tener el efecto de remediar situaciones estructurales que tengan un impacto en el goce o ejercicio de derechos. 5. El caso ofrece la oportunidad de establecer, modificar o separarse de un precedente jurisprudencial relevante. 7. El asunto a resolver tiene trascendencia nacional. (...). Además, se agregó que la relevancia constitucional del caso radica en la oportunidad de desarrollar el alcance y contenido del derecho a la seguridad jurídica, por la presunta inobservancia de precedentes constitucionales, en relación con la sentencia No. 10-18-SIN-CC y los efectos dados a la LRTI.

ser aplicado, por prevalecer sobre lo dispuesto en una ley ordinaria (Art. 9 de la LRTI)”.

13. Sobre la base de lo expuesto, la compañía accionante solicita que se declare que la sentencia impugnada violó sus derechos constitucionales, se deje sin efecto la misma y se disponga la reparación integral.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

14. El 1 de octubre de 2021, Gustavo Durango, José Suing y Fernando Cohn, en calidad de presidente y jueces respectivamente de la Sala accionada, señalaron: (i) que quienes dictaron la decisión impugnada ya no forman parte de la Corte Nacional de Justicia; (ii) que en la decisión impugnada se han expuesto los fundamentos para la resolución; y, (iii) que *“resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quienes la emitieron, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un fallo) la defensa asumida en dicha sentencia y la réplica a los reproches de inobservancia de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción”*.

4. Análisis constitucional

15. Esta Corte verifica que la compañía accionante argumenta que la decisión impugnada vulneró sus derechos sobre la base de dos cargos: (i) inobservancia de la sentencia No. 10-18-SIN-CC, pues la Sala accionada habría considerado a la LRTI como ley orgánica a pesar de que se trata de una ley ordinaria y (ii) que la LRTI no podía ser orgánica pues no regula los supuestos determinados en el artículo 133 de la CRE.
16. En cuanto al segundo cargo referido previamente, este Organismo encuentra que, a través de una acción extraordinaria de protección, no corresponde que se determine si en abstracto una norma se adecúa o no a la Constitución, señalando si regula o no los supuestos determinados en el artículo 133 de la CRE. A su vez, la compañía accionante menciona la vulneración de “derechos” contenidos en distintos artículos⁶, no obstante, dichos artículos no reconocen derechos en sí mismos.
17. En consecuencia, esta Corte procederá a determinar si ha existido una vulneración al derecho a la seguridad jurídica por parte de la Sala accionada sobre la base de las consideraciones anotadas.
18. El artículo 82 de la CRE determina 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”*. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico

⁶ La compañía accionante cataloga como derechos a los artículos 142 de la Constitución de 1998 y 133 de la CRE actual y a la disposición transitoria tercera del COPCI.

previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. De tal manera que la seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico y debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad⁷.

19. Para analizar si la decisión judicial impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica en los términos expuestos en el primer cargo referido en el párrafo 15 *ut supra*, es pertinente revisar el contenido de la sentencia impugnada, específicamente la parte de la decisión sobre la cual la compañía accionante ha dirigido su alegación. Así, en la sección 6.3.1. de la resolución impugnada, la Sala accionada determina que la compañía accionante:

entró al régimen de zonas francas cuando ya se encontraba vigente la Ley para la Reforma a las Finanzas Públicas, que entró en vigencia el 1 de enero del año 2000, que reformó lo dispuesto en el art. 9 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario, norma jurídica que indica claramente que única y exclusivamente se reconocerán las exoneraciones previstas en dicho artículo, aunque otras leyes, generales o especiales, establezcan dispensas a favor de cualquier contribuyente; por lo que la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno al ser ley orgánica prevalece sobre la Ley de Zonas Francas que es ley ordinaria, esto en aplicación del principio de supremacía de la norma y especialidad de la materia, como lo ha sostenido esta Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en varios fallos reiterativos y uniformes (recursos Nos. 154-2016; 390- 2016; 73-2017, 09501-2016-00532 entre otros); en tal virtud es correcta la interpretación que realiza el Tribunal de instancia sobre dicha norma [...] en su considerando 7 numeral 7.5.4 literal a), [...]" (énfasis añadido).

20. Con base en el razonamiento mencionado, la Sala accionada desechó el cargo de casación relacionado con la errónea interpretación del artículo 9 de la LRTI.
21. Ahora bien, de lo expuesto, se verifica que la Sala accionada basó su decisión en que la LRTI por su especialidad y, principalmente, “*al ser orgánica*” prevalece por sobre la Ley de Zonas Francas y porque, a su parecer, esta última ley es ordinaria. Al respecto, se constata que la Sala accionada determinó que la LRTI era una ley orgánica para efectos de su decisión. De tal manera que se constata la alegación de la compañía accionante, esto es que la Sala accionada en su análisis y decisión consideró que la LRTI tenía la calidad de ley orgánica.
22. Ahora, corresponde verificar si dicha consideración, acerca del carácter orgánico de la LRTI por parte de la Sala accionada, vulnera el derecho a la seguridad jurídica por la alegada inobservancia de la sentencia constitucional No. 10-18-SIN-CC. Para ello, es pertinente comenzar por determinar si la sentencia constitucional que la compañía

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párrs. 19 y 20.

accionante alega inobservada resultaba aplicable a la causa que originó la sentencia impugnada en la presente acción extraordinaria de protección.

23. La sentencia constitucional No. 10-18-SIN-CC, en lo relevante para este caso, determinó que, en función de su contenido, la LRTI no regula una materia prevista como orgánica, ni se enmarca dentro de los cuerpos normativos considerados como orgánicos. En ese sentido, la Corte Constitucional determinó que la disposición que calificó como orgánica a la LRTI *“se encuentra en franca contradicción con lo dispuesto en el artículo 82 de la [CRE] por contrariar la disposición constitucional 133 de la Constitución vigente y al artículo 142 de la Constitución [...] de 1998, vigente al momento de emitir la ley demandada [...]”*. En consecuencia, la sentencia constitucional, que se alega inobservada, declaró la inconstitucionalidad del artículo 153 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria a través del cual se otorgó el carácter de orgánico a la LRTI.
24. Adicionalmente, resulta pertinente referirse a la sentencia No. 42-10-IN/21, pues en aquella sentencia, este Organismo aclaró que *“desde la emisión de la ‘LRTI’ ésta ha tenido el carácter de ordinaria”*⁸. De ahí que, para efectos de determinar si la calificación de orgánica de la LRTI en la decisión impugnada afecta el derecho a la seguridad jurídica por la presunta inobservancia del precedente constitucional alegado, es importante resaltar que la LRTI nunca tuvo el carácter de ley orgánica.
25. Con base en la sentencia No. 10-18-SIN-CC, esta Corte ha señalado que un órgano judicial no podía dotar de carácter orgánico a una ley que tiene carácter ordinario como la LRTI, pues, incluso desde el momento de su emisión, aquella norma tuvo el carácter de ley ordinaria⁹ y nunca pudo haber surtido el efecto de orgánica. Así, si bien con la emisión de la sentencia No. 10-18-SIN-CC, el texto del artículo 153 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador perdió vigencia, con efectos hacia el futuro, la LRTI no pudo ostentar el carácter de orgánico entre el periodo comprendido entre su irregular declaratoria como tal y la expedición de la sentencia de inconstitucionalidad de dicha declaratoria en mayo de 2018, porque la Constitución es clara al establecer bajo qué supuestos una ley tendrá el carácter de orgánica, sin que entre ellos se encuentre la posibilidad de que, a través de una ley posterior, una ley anterior sea declarada como tal¹⁰, como lo aclaró la sentencia No. 42-10-IN/21.
26. Este Organismo, en función de su jurisprudencia, considera necesario señalar que la Sala accionada no podía dotar a la LRTI del carácter orgánico, lo cual permite analizar la inobservancia de su precedente No. 10-18-SIN-CC. Así, esta Corte ha señalado que:

26.1. La CRE determina qué leyes debían ser orgánicas y procedimientos distintos para la aprobación, reforma, derogación e interpretación de las leyes

⁸ Este Organismo se refiere a la sentencia No. 42-10-IN/21 en la medida en que aplica la sentencia No. 10-18-SIN-CC, lo cual no implica una aplicación retroactiva del precedente de 2021.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 10-18-SIN-CC de 16 de mayo de 2018, pág. 25 y No. 42-10-IN/21 y acumulado de 9 de junio de 2021, párr. 69.

¹⁰ *Ibidem*.

orgánicas y ordinarias¹¹. En su artículo 133 establece que serán leyes orgánicas (i) las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la CRE; (ii) las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; (iii) las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, (iv) las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral¹². A su vez, el artículo 133 señala que todas las demás leyes serán ordinarias y estas no podrán modificar ni prevalecer jerárquicamente sobre las orgánicas¹³. Al establecer un ámbito competencial exclusivo de las leyes orgánicas, las normas que se refieren a otros aspectos no pueden ostentar este carácter¹⁴.

26.2. No existe ninguna norma constitucional que permita o haya permitido convertir normas ordinarias en orgánicas a través de una declaratoria emitida en una norma posterior o a través de una sentencia¹⁵. Una norma solo puede considerarse orgánica si cumple los dos requisitos constitucionales para el efecto: su contenido material y su procedimiento de aprobación, y nunca puede transformarse en orgánica por medio de una declaratoria posterior de origen legal o jurisprudencial, menos aún por una declaratoria contenida en una norma ordinaria¹⁶.

27. A la luz de lo expuesto, la LRTI nunca ostentó un carácter orgánico por no corresponder al ámbito de competencia material y no haber seguido el trámite procedimental para este tipo de normas¹⁷.
28. En ese sentido, la declaratoria de inconstitucionalidad contenida en la sentencia No. 10-18-SIN-CC tiene un carácter particular, pues no versó sobre la incompatibilidad de fondo de una disposición de la LRTI con una disposición constitucional, ni tampoco sobre un vicio de forma en la expedición de la LRTI. De tal manera que, en cuanto a sus efectos, la referida sentencia, de manera general, señaló que “*la declaratoria de inconstitucionalidad tanto de actos normativos como administrativos de carácter general, se verán expresados en la invalidez del acto impugnado, generándose un efecto erga omnes o general respecto a esas disposiciones normativas*”¹⁸. Al respecto, los artículos 95 y 96 de la LOGJCC determinan que las sentencias dictadas en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos generales hacia futuro, e incluso se podrían retrotraer o diferir sus efectos con el objetivo de preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 10-18-SIN-CC de 16 de mayo de 2018, pág. 25.

¹² *Ibidem*.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 10-18-SIN-CC de 16 de mayo de 2018, pág.

¹⁴ *Id.*, pág. 26.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem* y No. 42-10-IN/21 y acumulado de 9 de junio de 2021, párr. 68.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 42-10-IN/21 y acumulado de 9 de junio de 2021, párr. 68.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 10-18-SIN-CC de 16 de mayo de 2018, pág. 12.

29. A su vez, se observa que la sentencia No. 10-18-SIN-CC fue adoptada el 16 de mayo de 2018 y notificada el 6 de junio de 2018. Por su parte, la decisión impugnada en la presente acción fue emitida y notificada el 21 de junio de 2018.
30. En ese sentido, esta Corte ha señalado que los precedentes emanados de las decisiones de la Corte Constitucional son vinculantes, tanto horizontalmente, respecto de la propia Corte, como verticalmente, respecto de todas las demás autoridades jurisdiccionales¹⁹.
31. En esa línea de ideas, este Organismo ha determinado que el precedente judicial en sentido estricto está estrechamente vinculado con la motivación de la decisión y que dentro de esta se debe distinguir la *ratio decidendi*, es decir, el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido y dentro de esta cabe todavía identificar su núcleo, esto es, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión²⁰.
32. La sentencia No. 10-18-SIN-CC que se alega inobservada fue dictada por la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. Por ello, la referida sentencia constituye un precedente vertical heterovinculante para los jueces y juezas de la Corte Nacional de Justicia, en la medida en que se trata de una sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, máximo órgano de interpretación y administración de justicia constitucional, conforme los artículos 429 y 436 numeral 1 de la CRE. En consecuencia, la sentencia constitucional No. 10-18-SIN-CC resultaba aplicable a la sentencia de casación, impugnada a través de la presente acción extraordinaria de protección, y era vinculante para la Sala accionada.
33. Ahora bien, resulta necesario señalar que el derecho a la seguridad jurídica busca garantizar los elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad y que estos “*no se limitan a la aplicación de normas jurídicas positivas; sino también a la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria*”²¹.
34. Al respecto, esta Corte ha señalado que al resolver sobre vulneraciones a este derecho, no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 21. En similar sentido: Sentencia No. 1035-12-EP/20, de 22 de enero de 2020, párr. 17; Sentencia No. 11-19-CP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 19; Sentencia No. 001-18-PJO-CC de 20 de junio de 2018, caso No. 0421-14-JH, párr. 13; y, Sentencia No. 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, caso No. 0530-10-JP, párrs. 24 y 25, entre otras.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 23.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 943-15-EP/21 de 21 de abril de 2021, párr. 40.

acarree como resultado la afectación de derechos constitucionales²². En su desarrollo jurisprudencial, este Organismo ha sostenido que *“la inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica. Por lo expuesto, en estos supuestos no sería necesario verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales”*²³. De tal manera que en los supuestos de inobservancia de precedentes constitucionales no sería necesario verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales²⁴.

35. Corresponde entonces que la Corte verifique si el precedente efectivamente fue inobservado, con el objetivo de determinar si existió o no una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.
36. Como se desprende del párrafo 21 *ut supra*, esta Corte evidenció que la Sala accionada, consideró la calidad de orgánica de la LRTI a efectos de resolver y desechar el cargo de casación puesto en su conocimiento. En ese sentido, la Sala accionada inobservó el conjunto de razones esenciales para la justificación de la sentencia No. 10-18-SIN-CC y su conclusión, esto es que la LRTI no tenía el carácter de orgánico²⁵. En el caso que nos ocupa, inclusive se encuentra que la decisión impugnada fue dictada después de la notificación de la sentencia No. 10-18-SIN-CC, por lo que la disposición de la sentencia constitucional referida debió cumplirse de forma inmediata a partir de su notificación, sin la necesidad de actuaciones posteriores a fin de confirmar su ejecución²⁶. En consecuencia, la inobservancia del criterio de la sentencia No. 10-18-SIN-CC implica una transgresión a la CRE y una afectación al derecho a la seguridad jurídica en sí mismo.
37. Por todas las razones expuestas, esta Corte encuentra que la Sala accionada inobservó la sentencia No. 10-18-SIN-CC y en consecuencia afectó el derecho a la seguridad jurídica y sus elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad en perjuicio de la compañía accionante.

5. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección No. 1790-18-EP.

²² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1797-18-EP/21 de 16 de diciembre de 2020, párr. 45 y Sentencia No 58-12-IS/19 de 16 de julio de 2019, párr. 21.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1797-18-EP/21 de 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 42.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1797-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 58.

2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
 3. **Dejar sin efecto** la sentencia dictada el 21 de junio de 2018 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso No. 09501-2017-00080.
 4. **Ordenar** que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia designe mediante sorteo un nuevo Tribunal que conozca y resuelva el recurso de casación interpuesto por la compañía accionante.
 5. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.
39. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.14
10:54:35 -05'00'

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 1790-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 65-19-IN/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 08 de diciembre de 2021.

CASO No. 65-19-IN

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

SENTENCIA No. 65-19-IN/21

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de una frase del artículo 92 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural por encontrarse derogada y no tener la potencialidad de generar efectos jurídicos.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 13 de diciembre de 2019, Bárbara Terán Picconi, María Belén Vivero y Bernardo Nicolás Álvarez Rodríguez, profesora y alumnos de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito USFQ (en adelante, “los accionantes”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 92 del Reglamento General a la Ley de Educación Intercultural¹ (en adelante, “Reglamento LOEI”).
2. El 8 de enero de 2020, la causa 65-19-IN fue sorteada a la jueza sustanciadora Daniela Salazar Marín.
3. Mediante auto de 13 de agosto de 2020, la jueza sustanciadora concedió a los accionantes el término de 5 días para aclarar su demanda con relación a los requisitos contenidos en los numerales 3 y 4 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).
4. El 18 de agosto de 2020, los accionantes ingresaron un escrito cumpliendo lo dispuesto por la jueza sustanciadora.
5. El 4 de septiembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

¹ Emitido a través del decreto ejecutivo No. 1241 publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 754 de 26 de julio de 2012.

6. Mediante escrito presentado el 24 de septiembre de 2020, la Procuraduría General del Estado² (PGE) presentó sus argumentos defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.
7. El 30 de septiembre de 2020, la Presidencia de la República³ respondió a la demanda defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.
8. El 10 de noviembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. Los accionantes impugnan la constitucionalidad de la frase “*y que respete el principio constitucional de prestación de servicio educativo sin fines de lucro*” del artículo 92 del Reglamento a la LOEI.

11. En su parte pertinente, dicho artículo establece lo siguiente:

*Art. 92.- Requisitos. Los requisitos que deben presentarse para otorgar la autorización de creación y funcionamiento de las instituciones educativas son los siguientes: Para las instituciones educativas particulares: (...) 2. Los promotores de instituciones educativas particulares deben presentar el estudio económico-financiero que demuestre que el proyecto educativo es viable y sostenible, que les asegure la continuidad del servicio educativo a sus posibles usuarios, **y que respete el principio constitucional de prestación de servicio educativo sin fines de lucro**; y, (...).*

12. Los accionantes señalan que la Constitución únicamente prohíbe que las instituciones de educación superior particulares tengan fines de lucro pero, afirman, no existe dicha prohibición en relación a las instituciones educativas particulares de otros niveles de educación.

² La PGE compareció al proceso a través de Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio nombrado mediante Acción de Personal No. 632-DNATH de 3 de agosto de 2018 y delegado del Procurador General del Estado.

³ La Presidencia compareció al proceso a través de la entonces secretaria jurídica, Johana Pesántez Benítez, delegada del Presidente de la República mediante decreto ejecutivo No. 2 de 24 de mayo de 2017.

13. En esta línea, indican que el artículo 348 de la Constitución dispone que las instituciones educativas públicas o que reciban alguna especie de aporte económico por parte del Estado, no pueden tener finalidad de lucro pero no establece una prohibición a las instituciones que no reciben aportes estatales. Señalan además que la Ley de Educación Intercultural no solo que no prohíbe la finalidad de lucro para instituciones educativas particulares, sino que lo acepta expresamente en el artículo 56 al disponer que estas instituciones sí pueden tener finalidad de lucro, siempre y cuando esta no sea su finalidad principal.
14. En definitiva, los accionantes afirman que el artículo 92 del Reglamento de la LOEI prohíbe algo que no está prohibido a nivel constitucional y está expresamente permitido en la ley, lo que sostienen vulnera el principio de jerarquía normativa.

3.2. Argumentos de la Presidencia de la República

15. La Presidencia sostiene que la norma está acorde a las normas constitucionales que establecen a la educación como derecho y como servicio público. Argumenta asimismo que la norma no es contraria a la Constitución en tanto esta le otorga al Estado la rectoría del sistema nacional de educación y la facultad de regulación a la autoridad educativa nacional.
16. Señala además que los accionantes únicamente se han fundamentado en una supuesta incompatibilidad entre la LOEI y su Reglamento, cuestión que sería ajena al control que le corresponde a la Corte Constitucional.
17. Por lo expuesto, solicita que se deseche la demanda.

3.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

18. La PGE sostiene que la Constitución establece a la educación como un deber ineludible e inexcusable del Estado, como una área prioritaria a la que debe atenderse de forma preferente y como un derecho fundamental y un servicio público, a pesar de que sea prestado por entidades particulares.
19. Afirma además que dado que la educación es un servicio público, no se puede sostener que este tenga como finalidad el lucro de quien lo presta. Así, la PGE considera que, aunque las entidades particulares estén autorizadas, constitucional y legalmente para recibir una contraprestación económica por los usuarios que accedan a su servicio, esto no implica que la finalidad de dichas instituciones sea el lucro. En definitiva, para la PGE es claro que, tanto el constituyente como el legislador, han calificado a la educación como un servicio público que cumple una finalidad social y que no debe tener como principal objetivo el lucro.
20. Adicionalmente, la PGE considera que el argumento de los accionantes sobre la violación al principio de jerarquía normativa se trata de un conflicto entre un

reglamento y una ley, lo que no es un asunto de relevancia constitucional sino de legalidad, que debe ser resuelto por la justicia ordinaria; en específico, por la jurisdicción contencioso administrativa, con arreglo al Código Orgánico de la Función Judicial. Consecuentemente, la PGE considera que la Corte Constitucional no es competente para analizar la antinomia presentada por los accionantes.

4. Análisis constitucional

4.1. Cuestión previa

21. En el presente caso, se impugnó la frase del artículo 92 del Reglamento a la LOEI que establecía que, para obtener la autorización de creación y funcionamiento de las instituciones educativas, los promotores debían presentar un estudio económico-financiero *“que respete el principio constitucional de prestación de servicio educativo sin fines de lucro”* (en adelante, “frase impugnada”).
22. Previo a analizar los alegatos relativos a una supuesta inconstitucionalidad por el fondo, la Corte advierte que, mediante decreto ejecutivo No. 145⁴, el Presidente de la República derogó la frase impugnada del artículo 92 del Reglamento a la LOEI.
23. Entre los principios que regulan el control abstracto de constitucionalidad, el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC determina que solo procede el control de constitucionalidad de normas derogadas cuando *“las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución”*.
24. Por lo tanto, para que resulte procedente realizar el control de la frase impugnada, se debe primero establecer si la norma contenida en dicha frase tiene la potencialidad de continuar produciendo efectos jurídicos que puedan ser contrarios a la Constitución⁵. De no verificarse dicho supuesto, la Corte debe abstenerse de emitir un pronunciamiento.
25. Para establecer si la norma pudo haber generado efectos ultractivos, conviene resaltar que, en el mencionado decreto ejecutivo No. 145 que derogó la frase impugnada, se introdujeron las siguientes disposiciones transitorias:

TRIGÉSIMA SEXTA.- Por esta única vez, las instituciones educativas que hayan obtenido la autorización de creación y funcionamiento inicial antes de la expedición de la presente reforma a este cuerpo normativo, estará a lo dispuesto en el artículo

⁴ Publicado en Registro Oficial Suplemento 511 de 6 de agosto del 2021.

⁵ Como ha señalado esta Corte, el artículo 76.8 de la LOGJCC “[...] recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado”. Vid. Corte Constitucional. Sentencia No. 15-18-IN/19 de 2 de julio de 2019, párr. 48.

92 del presente Reglamento a la LOEI.

TRIGÉSIMA SÉPTIMA.- Las instituciones educativas cuyos procesos de renovación se encuentran pendientes de trámite, no tendrán que realizar este procedimiento, y se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 92 del presente Reglamento a la LOEI.

26. En virtud de estas disposiciones transitorias, tanto aquellas instituciones de educación que obtuvieron sus autorizaciones cumpliendo el requisito previsto en la frase impugnada, como aquellas cuyos procesos de renovación se encontraban pendientes de trámite, se sujetarán al contenido actual del artículo 92 del Reglamento a la LOEI.
27. Para la Corte es claro que, en virtud de las disposiciones transitorias trigésima sexta y trigésima séptima introducidas por el decreto ejecutivo No. 145, la frase impugnada del artículo 92 del Reglamento a la LOEI no tiene la potencialidad de generar efectos jurídicos posteriores a su derogatoria. En consecuencia, no procede que esta Corte realice el control de constitucionalidad solicitado.

5. Decisión

28. 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 No. 65-19-IN.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.12.14 10:56:14
-05'00'

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 0065-19-IN

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Dictamen No. 8-21-EE/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 10 de diciembre de 2021.

CASO No. 8-21-EE

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

DICTAMEN

I. Antecedentes

1. El 1 de octubre de 2021, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, mediante Oficio No. T.124-SGJ-21-0126, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del decreto ejecutivo No. 210 de 29 de septiembre de 2021, relativo al estado de excepción *“por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin excepción alguna”*.
2. El 6 de octubre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió dictamen favorable de constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 210, mismo que fue signado con el No. 5-21-EE/21.
3. El 29 de noviembre de 2021, mediante oficio No. T.124-SGJ-21-0191, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional el decreto ejecutivo No. 276 de 28 de noviembre de 2021 – en adelante, decreto No. 276-, en el que el presidente de la República dispuso renovar el estado de excepción declarado mediante decreto ejecutivo No. 210.
4. De conformidad con el sorteo electrónico, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez quien, el 7 de diciembre de 2021, avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones conforme al artículo 166 de la Constitución.
5. El 7 de diciembre de 2021, la Presidencia de la República remitió a esta Corte copias certificadas de las notificaciones correspondientes a nivel nacional e internacional.¹

¹Copia del oficio No. T.124-SGJ-21-0190 del que se evidencia la constancia de recepción de la notificación cursada a la señora Ab. Guadalupe Llori Abarca, Presidenta de la Asamblea Nacional, sobre la renovación del estado de excepción por grave conmoción interna declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 276. Copia del oficio No. T.124-SGJ-21-0191 del que se evidencia la constancia de recepción de la notificación cursada al señor Dr. Hernán Salgado Pesantes, Presidente de la Corte Constitucional, sobre la renovación del estado de excepción por grave conmoción interna declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 276. Copia del oficio No. T.124-SGJ-21-0192 del que se evidencia la constancia de recepción de la notificación cursada a la señora Lena Savelli, Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en el

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el decreto de renovación del estado de excepción, de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República (en adelante, “CRE”), en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

III. Análisis de constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 276

7. Mediante decreto ejecutivo No. 276, el presidente de la República dispuso la renovación del estado de excepción *“por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin excepción alguna”*. Por lo que corresponde a esta Corte analizar si el decreto en cuestión, que contiene la declaratoria de renovación y las medidas extraordinarias, se adecúa desde el punto de vista formal y material a las normas constitucionales.

III.1.1. Control formal de la renovación del estado de excepción

8. **Identificación de los hechos y la causal invocada:** El decreto No. 276 dentro de sus consideraciones fácticas describe, en lo principal, los siguientes hechos:

- 8.1. *“Que Ecuador tiene 1.646. agentes de seguridad penitenciaria a nivel nacional, lo que conlleva un déficit teórico de 2.500 agentes penitenciarios (Oficina para la Droga y el Delito de las Naciones Unidas. Septiembre 2021)”*
- 8.2. *“Que a noviembre de 2021 en todo el país existen 51.631 servidores policiales en servicio activo distribuidos en el territorio y en las distintas unidades de la Policía Nacional, mientras que existen 37.201 personas privadas de libertad, es decir, existen 1.34 policías por cada persona privada de libertad, sin embargo, este personal se encuentra también a cargo de otras laborales de seguridad interna que son de su competencia”*.
- 8.3. *“Que en las provincias en que existen centros de privación de libertad regionales hay en promedio 0.67 policías por cada persona privada de libertad (...)”*.
- 8.4. *“Que las organizaciones criminales que operan al interior de los centros de privación de libertad cuentan con armamentos sofisticado y han demostrado elevados niveles de violencia y crueldad que son de dominio público”*.

Ecuador, sobre la renovación del estado de excepción por grave conmoción interna declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 276.

8.5. *“Que es operativa y presupuestariamente imposible implementar de forma rápida la incorporación de nuevos agentes de seguridad penitenciarios debidamente capacitados que controlen la situación actualmente en curso”.*

8.6. Y a partir de esto concluye que, *“esto demuestra que el número de agentes de seguridad penitenciaria y policías resultaría insuficiente para controlar la situación en los centros de privación de libertad sin dejar al resto de la población desprovista de vigilancia policial por día enteros a la vez”.*

9. El artículo 1 del decreto No. 276 invoca la causal de grave conmoción interna.

10. Justificación de la declaratoria de renovación:

10.6. En lo que refiere a la **base fáctica**, además de los hechos relatados en el apartado precedente, el decreto No. 276 afirma que: *“la grave conmoción interna que se vive actualmente en los centros de privación de libertad y que motivó el Decreto Ejecutivo N.º 210 desafortunadamente persiste y continúa vulnerando la vida y los derechos de las personas privadas de libertad, como es de conocimiento público”.*

10.7. Por su parte, en lo que concierne a la **justificación jurídica**, en el decreto No. 276 se argumenta que:

10.7.1. *“En el régimen jurídico ordinario permite el ingreso de personal de Fuerzas Armadas en los centros de privación de libertad únicamente en la circunstancia referida en el artículo 720 del Código Orgánico Integral Penal”.*

10.7.2. *“Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso Zambrano Vélez y otros v. Ecuador hizo notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación y que, por ende, los Estados deben observar un extremo cuidado al utilizar las Fuerzas Armadas (...)”.*

10.7.3. *“Que en la Guía para la Regulación del Uso de la Fuerza y la Protección de las Personas en Situaciones de Violencia Interna que no Alcanzan el Umbral de un Conflicto Armado, constante en el Informe del Comité Jurídico Interamericano adoptado en el 81º Período Ordinario de Sesiones el 8 de agosto de 2012 se determinó que la práctica de recurrir las autoridades militares (...) [s]e trata de una medida legítima, de carácter excepcional, a la que pueden recurrir los Estados, únicamente, cuando sus fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar una cierta situación. (...)”.*

10.7.4. *“Que los citados estándares resultan más favorables para garantizar los derechos de las personas privadas de libertad que la inacción o atención*

ineficaz mediante guías penitenciarios y Policía Nacional en números insuficientes”.

- 10.8.** Finalmente, el artículo 1 del decreto No. 276 afirma que éste tiene como finalidad: *“precautelar los derechos de las personas privadas de libertad, como grupo de atención prioritaria, del personal del cuerpo de seguridad penitenciaria y de los miembros de la Policía Nacional. Asimismo, tiene como finalidad controlar las circunstancias que han alterado el funcionamiento del sistema penitenciario, restablecer la convivencia pacífica, el orden y el normal funcionamiento de estos, a efectos de que los centros puedan cumplir con su misión constitucional de rehabilitación social”.*
- 11. Ámbito territorial y temporal:** En cuanto al alcance territorial, el artículo 1 del decreto No. 276 determina que la renovación del estado de excepción se decreta para: *“todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin excepción alguna”.* En lo atinente al ámbito temporal, se indica que, se lo renueva *“por el plazo de 30 días adicionales”.*
- 12. Indicación de los derechos susceptibles de suspensión:** El artículo 7 del decreto No. 276 menciona que se suspende: *“el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de correspondencia y la libertad de asociación y reunión, de las personas privadas de libertad de todos los centros de privación de libertad a nivel nacional, observando el orden constitucional y legal vigentes, las garantías constitucionales, así como los dictámenes emitidos por la Corte Constitucional”.*
- 13. Notificaciones:** Las notificaciones correspondientes de la declaratoria de renovación del estado de excepción a nivel nacional e internacional, fueron efectuadas conforme se indicó en el párrafo 5.

III.1.2. Control formal de las medidas extraordinarias dictadas

- 14.** El decreto ordena las siguientes medidas:

- 14.1.** La suspensión de los derechos identificados en el párrafo 12 *supra*.
- 14.2.** *“[L]a movilización en todo el territorio nacional hacia todos los centros de privación de libertad, sin excepción alguna, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional”.*
- 14.3.** *“[L]as requisiciones a las que haya lugar para mantener el orden y la seguridad al interior y exterior de los centros de privación de libertad en todo el territorio nacional”.*

15. Las medidas han sido adoptadas por la Presidencia de la República mediante decreto, y, por tanto, cumplen con las formalidades que establece el sistema jurídico conforme el artículo 122.1 de la LOGJCC.
16. La medida de suspensión de los derechos “*a la inviolabilidad de correspondencia y la libertad de asociación y reunión*”, se encuadra dentro de los derechos que el artículo 165 de la CRE autoriza como susceptibles de ser suspendidos o limitados durante un estado de excepción. Las medidas de movilización de “*las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional*”, y la orden de “*las requisiciones a las que haya lugar*” es concordante con lo prescrito en los numerales 6 y 8 del artículo 165 de la CRE. Lo dicho permite verificar que las disposiciones, en lo formal, se enmarcan dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción, conforme al artículo 122.2 de la LOGJCC.

III.2. Control material de constitucionalidad del decreto

17. Los artículos 121 y 123 de la LOGJCC determinan los parámetros que deben verificarse en el marco del control material de constitucionalidad de la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, así como de las medidas extraordinarias dispuestas en este.

III.2.1. Control material de la renovación del estado de excepción

18. **Real ocurrencia de los hechos:** La evaluación de la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción involucra un examen de tipo fenomenológico, a través del cual, la Corte Constitucional busca comprobar que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material probatorio objetivo, útil e idóneo.
19. Bajo ningún supuesto la Corte Constitucional puede tener como probada la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, cuando los hechos afirmados por la Presidencia de la República no estén respaldados en material probatorio suficiente, es decir, no pueden sustentarse únicamente en afirmaciones o apreciaciones individuales de dicho órgano de gobierno.
20. El material probatorio que debe aportar la Presidencia de la República para probar los hechos que ha afirmado en el decreto de estado de excepción y que será apreciado por la Corte, puede consistir, sin ser taxativos, en informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por

probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos.

21. En el caso *in examine* los hechos afirmados por la Presidencia de la República, recogidos mayoritariamente en el párrafo 8 *supra*, han sido sustentados mediante:

21.1. Información estadística del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores sobre el número total de personas privadas de libertad y de policías por provincias y de la relación matemática que existe entre ambos; lo que demostraría que efectivamente *“hay en promedio 0.67 policías por cada persona privada de libertad”*.

21.2. En noticias publicadas por los medios de comunicación El Universo, El Comercio y Deutsche Welle (DW), que informan sobre: los intentos de las personas privadas de libertad de ingresar un *“arsenal a la Penitenciaría”*²; el refuerzo militar en el control de los centros de privación de libertad, luego de la *“la masacre que dejó 68 muertos en Ecuador”*³; la última *“masacre en la Penitenciaría del Litoral”*⁴; y, el clamor de ayuda de las personas privadas de libertad *“tras enfrentamiento en Penitenciaría del Litoral”*⁵.

22. Con base en lo expuesto, se constata que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentran demostrados suficientemente con base en informes de las autoridades competentes nacionales y en reportes de varios medios de comunicación; lo que confirma la real ocurrencia de los hechos descritos en el estado de excepción.

23. Ahora bien, este Organismo considera necesario advertir que la examinación de la real ocurrencia de los hechos que motivan un estado de excepción, es independiente de la responsabilidad de las personas, autoridades o entidades que por su actuación y/u omisión los han provocado o dejado de evitar.

24. Así las cosas, sin perjuicio de que este Organismo ha determinado que los hechos que invoca la Presidencia de la República como justificación fáctica en su decreto de estado de excepción responden en gran medida a *“[l]a ineficacia de las autoridades encargadas del Sistema Nacional de Rehabilitación Social”* que *“no puede justificarse de ninguna manera, ni por el cambio de gobierno ni por la*

²El Comercio, Tres reos intentaron ingresar arsenal a la Penitenciaría, 12-11-2021: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/reos-detenedos-ingre-so-arsenal-pcnitenciaria.url>

³ DW, Militares refuerzan control de cárcel tras masacre que dejó 68 muertos en Ecuador: <https://www.dw.com/es/militares-refuerzan-control-de-carcel-tras-masacre-que-dejo-68-muertos-en-ecuador/a10817260>

⁴ El Universo, Nueva masacre en la Penitenciaría del Litoral: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/nueva-masacre-en-la-penitenciaría-del-litoral-52-reosasesinados-y-1Q-hendos-policia-entra-a-pabellones-nota/>; E

⁵ El Comercio, Detenidos claman ayuda tras enfrentamientos en Penitenciaría del Litoral: <https://www.elcomercio.com/actualidad/detenidosayuda-penitenciaría-litoral-ecuador.html>.

existencia de problemas al interior de los CPL de difícil control”⁶; la Corte no puede negar la real ocurrencia de los hechos en los que se fundamenta la causal invocada, sin perjuicio de las responsabilidades que los órganos jurisdiccionales, en el marco de sus competencias, puedan declarar con respecto a los actos y omisiones de la Administración Pública y sus representantes, de ser el caso.

25. Configuración de la causal invocada: En el dictamen No. 3-19-EE/19, la Corte Constitucional precisó los parámetros para identificar las situaciones que configuran la causal de grave conmoción interna. Al respecto, señaló que: (i) “[e]n primer lugar, la conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía”; y, que “[e]n segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social. Estos hechos, de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación”.⁷

25.1. En lo relativo al **primer parámetro**, la Corte Constitucional considera que los hechos de violencia que se han constatado en los centros de privación de libertad del país, los mismos que han ocasionado la muerte violenta de más de trescientas personas privadas de libertad en lo que va del año 2021,⁸ muchas de las cuales se encontraban sin sentencias condenatorias en firme;⁹ son una clara evidencia de la extremadamente grave situación en la que se encuentran las personas privadas de libertad, y de la violación y el riesgo constante en que se hallan sometidos sus derechos a la vida, a la integridad personal, sea esta física, psicológica y emocional.

25.2. Estos hechos de violencia acrecientan la condición inherente de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas privadas de libertad, como producto de la limitación y suspensión de varios de sus derechos por las sanciones penales que se encuentran cumpliendo, lo que de conformidad con el artículo 35 de la CRE los convierte en un grupo de atención prioritaria, cuyos derechos deben ser garantizados de forma eficiente y eficaz por el Estado ecuatoriano.

25.3. En esta línea, la Corte reconoce que los hechos de violencia precitados son una muestra de la “*debilidad de la institucionalidad estatal encargada de su custodia y seguridad reflejada en la ausencia de políticas dirigidas a*

⁶ Corte Constitucional. Dictamen No. 5-21-EE/21, párr. 32.

⁷ Corte Constitucional. Dictamen No. 3-19-EE /19, párr. 21.

⁸ El Universo. Más de 300 reos asesinados a nivel nacional durante enfrentamientos entre bandas delictivas en el interior de centros carcelarios. 15 de noviembre de 2021. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/mas-de-300-reos-asesinados-a-nivel-nacional-durante-enfrentamientos-entre-bandas-delictivas-en-el-interior-de-centros-carcelarios-nota/>.

⁹ El Universo. El pabellón 2 y el área transitoria, escenarios de la masacre en la Penitenciaría. 13 de noviembre de 2021. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/el-pabellon-2-y-area-transitoria-escenarios-de-la-masacre-en-la-penitenciaría-nota/>.

*enfrentar estructuralmente esta problemática”;*¹⁰ y, en consecuencia, dada la intensidad de la afectación de los derechos a la vida e integridad de las personas internas en los centros penitenciarios y la ineficacia del aparato estatal para proteger y tutelar sus derechos, se comprueba la ocurrencia del primer elemento de la causal de grave conmoción interna en el sistema carcelario.

- 25.4.** En lo atinente **al segundo parámetro**, la Corte Constitucional es consciente de que los hechos violentos descritos en los párrafos antecedentes, y de forma particular la masacre ocurrida en la madrugada del 13 de noviembre de 2021 en la penitenciaría del litoral, en la cual murieron aproximadamente 68 personas, de las cuales la mayoría eran personas que se encontraban detenidas por delitos menores, o que no tenían una sentencia condenatoria en firme, y cuyos cadáveres fueron incinerados, han provocado una elevada y notoria alarma social.¹¹
- 25.5.** A esto hay que agregarle que *“las organizaciones criminales que operan al interior de los centros de privación de libertad cuentan con armamentos sofisticado y han demostrado elevados niveles de violencia y crueldad que son de dominio público”*.
- 25.6.** Asimismo, el hecho de que la Presidencia de la República haya reconocido la insuficiencia de agentes de seguridad penitenciaria y de servidores policiales para controlar, custodiar y garantizar la seguridad de los centros de privación de libertad, ha provocado una grave incertidumbre y preocupación en la población, pero particularmente en las personas privadas de libertad, sus familiares y los familiares de las víctimas. Por lo que este Organismo comprueba el segundo elemento de la causal identificada.
- 25.7.** La alarma y preocupación por la situación en los centros de privación de libertad ha llevado inclusive a que expertos del Comité contra la Tortura y el Subcomité para la Prevención de la Tortura expresen: *“su consternación por los constantes episodios graves de violencia en las cárceles de Ecuador, en donde se han registrado cientos de muertes en los últimos meses, algunas de ellas como consecuencia de actos violentos de extrema brutalidad”*.¹²
- 25.8.** Finalmente, la Corte Constitucional determina que, si bien en anteriores dictámenes se ha pronunciado sosteniendo que la alarma social suele ser una

¹⁰ Corte Constitucional. Dictamen No. 5-21-EE/21, párr. 21.

¹¹ El Universo. Nueva masacre en la Penitenciaría del Litoral: 68 reos asesinados y 25 heridos, según la Fiscalía. 13 de noviembre de 2021. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/nueva-masacre-en-la-penitenciaría-del-litoral-52-reos-asesinados-y-10-heridos-policia-entra-a-pabellones-nota/>.

¹² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Para los Derechos Humanos. Noticias. Ecuador tiene la obligación de garantizar la seguridad dentro de sus cárceles, señalan Expertos y Expertas de Naciones Unidas. 2 de diciembre de 2021. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27890&LangID=S>.

consecuencia de los hechos “*reportados por los medios de comunicación*”;¹³ no es menos cierto que la falta de información suficiente, veraz, verificada, oportuna y contextualizada de las autoridades competentes sobre los acontecimientos y hechos de interés general, y en este caso específico sobre la situación de control y seguridad de los centros de privación de libertad, y el estado de las personas privadas de libertad, puede derivar en un ambiente de incertidumbre y desinformación generalizada que a su vez conlleva a la alarma social.

- 26. Superación e insuficiencia del régimen ordinario:** Esta Corte tal como lo hizo en el dictamen constitucional No. 5-21-EE/21 confirma la existencia de “*un desbordamiento del control que regularmente despliegan los guías penitenciarios y la imposibilidad de que, mediante los causes ordinarios, logren controlar la seguridad interna y aplacar la extrema violencia y la posesión de armamento pesado por parte de las bandas delictivas que operan dentro de los centros de privación de libertad*”.¹⁴
- 27.** No obstante, en la línea de sus pronunciamientos previos, a este Organismo no deja de llamarle la atención que, en el transcurso de dos años (2019-2020), han sido emitidas tres declaraciones de estados de excepción, con el propósito de enfrentar la crisis del Sistema de Rehabilitación Social, que han durado el tiempo máximo facultado por la Constitución, sin que se el gobierno nacional haya podido cesar, o por lo menos mitigar, la presencia de estructuras de crimen organizado en los centros de privación de libertad, el tráfico de armas, la extorsión de personas privadas de libertad y de sus familiares, los enfrentamientos armados internos, el hacinamiento, el narcotráfico, la violencia física, psicológica y sexual a personas privadas de libertad, las muertes violentas, la ineficacia e ineficiencia del control y seguridad de los centros de privación de libertad, la corrupción institucional, y la falta de políticas públicas que desarrollen los ejes de tratamiento para la rehabilitación social de personas privadas de libertad.
- 28.** De esta manera, la Corte Constitucional una vez más recalca que la declaración de estados de excepción no configura un instrumento jurídico, político y social idóneo para superar la crisis carcelaria que atraviesa al país, toda vez que una medida de carácter extraordinario, limitado y temporal, no puede dar una solución definitiva a una problemática transversal, sistemática, con una variedad de actores involucrados, y con multiplicidad de causas sociales, económicas, políticas y jurídicas.
- 29.** Con base en las consideraciones expuestas, este Organismo nuevamente le recuerda a la Administración Pública Central su obligación de adoptar medidas estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social para rehabilitar efectivamente a los infractores de las normas penales, mediante el desarrollo de sus capacidades individuales y de sus deberes comunitarios; para esto es indispensable que las autoridades responsables de la rehabilitación social de las personas privadas de

¹³ Corte Constitucional. Dictamen No. 3-19-EE /19, párr. 21.

¹⁴ Ibidem, párr.28.

libertad desarrollen políticas públicas efectivas para la ejecución de los ejes de tratamiento previsto en el ordenamiento jurídico, a saber, eje laboral, eje de educación, cultura y deporte, eje de salud, eje de vinculación social y familiar, y, eje de reinserción.

30. En efecto, es indispensable que las personas privadas de libertad tengan una oportunidad real para su inclusión y reinserción social, y, una alternativa efectiva y legítima que haga frente a las ofertas económico-sociales y las “garantías de seguridad” que el crimen organizado les ofrece.
31. Para esto es indispensable que en los centros de rehabilitación social: (i) el trabajo constituya un elemento fundamental del tratamiento de las personas privadas de libertad, el cual no deberá tener carácter afflictivo ni se aplicará como medida de corrección; (ii) que se garantice el acceso a los niveles de educación inicial, básica y bachillerato a las personas privadas de libertad que no hayan aprobado con anterioridad esos niveles, y se instrumenten convenios con instituciones de educación superior para facilitar el acceso a las personas privadas de libertad a programa de grado y posgrado; (iii) que se brinde una atención sanitaria integral a las personas privadas de libertad, orientada a la prevención y a la curación, y que reconozca y aborde al consumo ocasional, habitual y problemático de drogas como un problema de salud pública; (iv) que se fortalezca el núcleo familiar y las relaciones sociales de las personas privadas de libertad; y (v) que se promueva y aplique, cuando se procedente, los regímenes semiabierto y abierto de ejecución de la pena con la finalidad de generar autoconfianza y autonomía de las personas privadas de libertad para permitirles una óptima rehabilitación.¹⁵
32. De igual forma, es indispensable que los órganos jurisdiccionales y autónomos de la Función Judicial no abusen de la solicitud y ejecución la prisión preventiva como medida cautelar penal, empleen la suspensión condicional de las penas privativas de libertad cuando se cumplan con los presupuestos legales, y se prefiera la vía civil sobre la penal, cuando esta permita “(a) tutelar de una forma más eficiente y oportuna al bien jurídico protegido, (b) reparar integralmente los derechos de la víctima y (c) aportar a la rehabilitación social del presunto transgresor- en caso de que lo necesitare-”¹⁶; con el objeto de evitar situaciones de hacinamiento en los centros de privación de libertad.
33. También es indispensable que, para la ubicación poblacional y el tratamiento de las personas privadas de libertad en los centros de privación de libertad, que las autoridades competentes destinen lugares diferenciados para separar a las personas que se encuentran cumpliendo una medida cautelar personal de aquellas que se encuentran cumpliendo una sentencia ejecutoriada de privación de libertad; y para separar a las personas según el nivel de seguridad en el que han sido categorizadas (máxima, media, mínima).

¹⁵ COIP. Arts. 701-7.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 2706-17-EP/21, párr. 26.

34. En este contexto, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en ocasiones previas sobre la problemática del hacinamiento, y la falta de infraestructura y acceso a servicios básicos en los centros de privación de libertad, manifestando:

“(...) es claro que el problema del hacinamiento no depende de una sola institución, sino que requiere de decisiones conjuntas y coordinadas de las instituciones mencionadas anteriormente. Así en lo principal se debe hacer hincapié en: (...) Evaluación individualizada de situación jurídica de personas privadas de libertad a fin de que jueces de garantías penitenciarias, la Defensoría Pública y el SNAI, determinen aquellos casos en que proceden las medidas alternativas a la privación de libertad en delitos cometidos sin violencia u otras medidas tendientes a reducir la sobrepoblación carcelaria. 3. Adoptar las medidas necesarias para contar con las y los jueces de garantías penitenciarias proporcionales a la carga procesal, población carcelaria y demás parámetros técnicos que sustentan su implementación”.¹⁷

“[En los centros de privación de libertad] al menos deben atenderse los siguientes aspectos: 1. Los GAD municipales y provinciales en los que se encuentran ubicados los centros de privación de libertad coordinen con el SNAI a fin de que se les provea de servicios de agua potable, electricidad, recolección de basura y alcantarillado de forma permanente. 2. El Ministerio de Salud Pública en coordinación con el SNAI adopten las medidas necesarias para que los centros de privación de libertad cuenten con atención médica y psicológica continua, así como con los medicamentos básicos necesarios. Debe considerarse de manera particular la asistencia sanitaria a las personas privadas de libertad con enfermedades crónicas o catastróficas conforme los parámetros de la sentencia No. 209-15-JH/19 de esta Corte. 3. Priorizar la adecuación de la infraestructura que se encuentre deteriorada o ponga en riesgo la vida, salud o integridad de los internos y del personal que labora en dichos centros de privación de la libertad. 4. Evitar la edificación de infraestructura carcelaria de grandes dimensiones que dificultan el control por parte del Estado y propician la sobrepoblación”.¹⁸

35. Asimismo, en lo relativo a las garantías que deben asegurarse para las personas privadas de libertad, esta Corte ha sostenido:

“el SNAI debe adoptar las medidas previstas en los párrafos que anteceden, además de otras necesarias para asegurar las garantías básicas de derechos, entre estas: 1. Adoptar medidas eficaces para la prevención de la violencia y la construcción de una cultura de paz dentro de los centros de privación de libertad, fortaleciendo los canales de comunicación entre autoridades y personas privadas de libertad, así como formas no violentas de resolución de conflictos internos. Posibilitar el acceso de las personas privadas de libertad a procesos de formación académica, profesional, cultural, deportiva, así como a

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 365-18-JH/21, párr. 294.

¹⁸ Ibídem, párr. 296.

*actividades lúdicas y recreativas. 3. Observar de manera estricta la separación de personas privadas de su libertad en función de parámetros de seguridad dentro de dichos centros. 4. Asegurar la efectividad del derecho de petición, brindando una respuesta ágil y oportuna a las denuncias presentadas por parte de internos con prevención de retaliaciones. 5. Llevar a cabo investigaciones administrativas internas, independientes de las realizadas por Fiscalía, en casos de vulneraciones a la integridad personal. 6. Eliminar las celdas de castigo y aislamiento forzado dentro de los centros de privación de libertad. 7. Observar de manera estricta el uso progresivo de la fuerza por parte de agentes de seguridad y de la fuerza pública. 8. Permitir el acceso a los delegados de la Defensoría del Pueblo y del Mecanismo de prevención contra la tortura a los centros de privación de libertad. Esta entidad deberá emitir sus informes de manera oportuna y con las recomendaciones necesarias para mejorar el cumplimiento. En caso de identificar situaciones concretas de vulneraciones de derechos presentará las garantías jurisdiccionales necesarias para su protección. 9. No impedir las visitas a familiares o a profesionales del derecho que patrocinan las causas de las personas privadas de libertad. 10. Propiciar la integración laboral, familiar, social, cultural y económica de las personas privadas de libertad desde la permanencia en los centros de rehabilitación social y con posterioridad a la recuperación de su libertad. Para ello, es necesario que el SNAI coordine con los ministerios a cargo de las políticas de trabajo, educación, inclusión social y salud”.*¹⁹

36. Ahora bien, conforme resolvió esta Corte en el dictamen constitucional No. 5-21-EE/21 que analizó el decreto de estado de excepción que precedió al decreto ejecutivo No. 276, este Organismo sigue siendo consciente de la extrema gravedad de los hechos insólitos que suscitan la renovación del estado de excepción examinada; y considera que la misma podría permitirle al gobierno, de forma temporal, adoptar mecanismos extraordinarios como punto de partida de un proceso coordinado de reforma del Sistema de Rehabilitación Social. Consecuentemente, la Corte estima que los hechos que suscitan esta declaratoria de estado de excepción no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario.

37. No obstante, esta Corte enfatiza que es un deber del Estado articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar las barreras estructurales ya anotadas, que ocasionan los graves problemas dentro de los centros de privación de libertad, por lo que no se podrá recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario. Asimismo, exhorta a las demás funciones del Estado, y de forma particular a la Asamblea Nacional, para que formule, desarrolle y promueva modificaciones legislativas que permitan la atención integral de la problemática estructural analizada.

¹⁹ *Ibíd.*, párr. 297.

38. En esta línea además la Corte desea enfatizar en que, al ser un problema estructural, la responsabilidad y las soluciones deben ser integrales. La Asamblea Nacional debe también tomar medidas oportunas, en virtud de sus atribuciones de legislar y fiscalizar previstas en la Constitución, y bajo el entendido que es la Función del Estado que ha establecido las normas penales que rigen actualmente y que son parte de la problemática y crisis carcelaria actual; por lo cual, esta Corte no puede dejar de exhortar a la Asamblea Nacional a que asuma sus atribuciones y responsabilidades, sobre todo en el establecimiento de medidas legislativas encaminadas a hacerle frente al hacinamiento y a la problemática generada en reglas que plantean la existencia de más delitos, penas más severas y largas (más agravantes y menos atenuantes), las restricciones a la prelibertad, etc. Además, de un exhorto a la Fiscalía General del Estado y a la Defensoría Pública, para que el marco de sus competencias y atención de casos particulares, coadyuven a superar la problemática estructural tantas veces referida.
39. **Límites espaciales y temporales:** Esta Corte observa que el decreto ejecutivo No. 276 no contiene considerandos que traten sobre la justificación expresa de las razones para renovar el estado de excepción por 30 días más. En este orden de ideas, si bien el artículo 166 de la CRE admite la posibilidad de que se renueve la declaratoria de un estado de excepción hasta por 30 días adicionales, cuando las causas que motivaron la declaratoria de estado de excepción original persisten, esto no implica que necesariamente que toda renovación de un estado de excepción deba necesariamente realizarse por el período máximo de tiempo.
40. De igual forma, este Organismo observa que el decreto ejecutivo No. 276 tampoco aporta razones expresas para justificar la necesidad de renovar el estado de excepción en todos los centros de privación de libertad a nivel nacional. Es más, la Corte Constitucional toma nota en que, transcurridos 60 días desde la vigencia del estado de excepción ordenado en el decreto ejecutivo No. 210, no se haya recopilado y remitido a este Organismo la información clara, general y precisa que de soporte la necesidad de renovar el estado de excepción a nivel nacional en lugar de circunscribirlo a determinados centros de rehabilitación social. Así las cosas, a pesar de que en el decreto No. 276 se ordena renovar el estado de excepción por grave conmoción interna en *“todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin excepción alguna”*; la información estadística del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores que se utiliza para justificar la insuficiencia de servidores policiales, únicamente es respecto a los centros de privación de libertad ubicados en las provincias de Cotopaxi, Azuay y Guayas.
41. En los dictámenes No. 4-20-EE/20²⁰ y 6-20-EE/20²¹, esta Corte ya advirtió que si los acontecimientos que motivaron la declaratoria de estado de excepción ocurrieron en centros de rehabilitación social específicos, es obligación del presidente de la

²⁰ Corte Constitucional. Dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 41.

²¹ Corte Constitucional. Dictamen No. 6-20-EE/20, párr. 29.

República justificar por qué requiere declarar un estado de excepción en todos los centros a nivel nacional, sin distinción alguna debido a su tipología.

42. Ahora bien, conforme se señaló en los dictámenes antedichos²², esta Corte Constitucional carece de elementos e información técnica para determinar los límites espaciales y temporales necesarios para la renovación del estado de excepción sujeto a análisis. Por lo que, debido a la complejidad de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción y que todavía persisten, toda vez que el estado de excepción motivo de esta renovación se adoptó en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, y considerando el Estado requiere de un tiempo suficiente para coordinar y ejecutar acciones que permitan superar de forma efectiva la grave conmoción interna y retomar de forma ordenada al régimen constitucional ordinario en todos esos centros de rehabilitación social, de una lectura integral del Decreto en análisis y de las distintas fuentes que lo sostienen, la Corte presume que los hechos que motivan la renovación del estado de excepción mantienen un impacto a nivel nacional y requieren del tiempo máximo que determina la CRE. Esta presunción ya ha sido adoptada por la Corte en dictámenes previos:

*“(...) tomando en cuenta que el Estado requiere de un tiempo suficiente para coordinar y ejecutar acciones que permitan superar de forma efectiva la grave conmoción interna y retomar de forma ordenada al régimen constitucional ordinario en todos esos centros de rehabilitación social; por esta ocasión, la Corte **presume que los hechos que motivan la renovación del estado de excepción mantienen un impacto a nivel nacional y requieren del tiempo máximo que determina la Constitución.**”²³*

[Énfasis añadido]

43. En conclusión y en sujeción a precedentes previos, esta Corte verifica que la declaratoria de renovación de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo No. 276 cumple con los presupuestos materiales establecidos en el artículo 121 de la LOGJCC. No obstante lo anterior, la Corte advierte al presidente de la República sobre la necesidad de justificar los requisitos espaciales y temporales de forma expresa en los próximos decretos ejecutivos a través de los cuales se declare o renueve un estado de excepción. Sin perjuicio de esto, la Corte hace un llamado a la Presidencia de la República y le recuerda su deber de argumentar suficientemente la extensión temporal y territorial de sus decretos de estado de excepción, para lo cual deberá aportar una base fáctica y una justificación jurídica que sustenten la necesidad de la extensión temporal y territorial de la declaratoria de estado de excepción.

III.2.2. Control material de las medidas extraordinarias

44. Por último, corresponde a la Corte Constitucional analizar si las medidas extraordinarias son idóneas, necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos

²² Corte Constitucional. Dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 42.

²³ Corte Constitucional. Dictamen No. 6-20-EE/20, párr. 31.

que motivaron la renovación del estado de excepción contenido en el decreto ejecutivo No. 276. Es importante señalar que las medidas extraordinarias contenidas en el decreto ejecutivo No. 276 corresponden a las mismas dispuestas en el decreto ejecutivo No. 210, respecto del cual esta Corte ya emitió un dictamen favorable de constitucionalidad.

45. En este mismo orden de ideas, esta Corte señala que el ejercicio de control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción, se limita al análisis de la constitucionalidad de las medidas extraordinarias adoptadas por la Presidencia de la República, y no al análisis de las competencias, deberes y atribuciones que el régimen jurídico ordinario constitucional, legal e infralegal estatuyen para la Presidencia de la República y demás autoridades encargadas de la seguridad nacional y el mantenimiento del orden público; de ahí que, esta Corte solo se pronunciará sobre aquellas medidas que tienen origen en el decreto No. 276 y no en otra fuente normativa²⁴.
46. En esta misma línea, es pertinente aclarar que los dictámenes de control constitucional de estados de excepción que dicte la Corte Constitucional del Ecuador en ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c) y 119 de la LOGJCC constituyen disposiciones deben ser analizadas de forma abstracta ya que implican el contraste de la declaratoria de tal estado de excepción con la Constitución; pero de ninguna manera puede entenderse como que tal análisis sustituya o reemplace las actuaciones o medidas que deban ser tomadas de forma oportuna, eficiente y eficaz para la actuación en las operaciones del restablecimiento y mantenimiento del orden interno y la seguridad en los centros de privación de libertad del país o ante graves atentados a la vida e integridad personal; ya que estas corresponden en primer lugar a la Función Ejecutiva, sus órganos y a la fuerza pública, en el marco de sus competencias, conforme al artículo 226 de la Constitución, sin perjuicio de las atribuciones y responsabilidades conferidas a otros órganos del Estado.
47. Esta Corte Constitucional previene que el control constitucional de los Estados de excepción no puede ser concebido como un impedimento u obstáculo para ejecutar las acciones o medidas que tengan por objeto o resultado hacerle frente de forma oportuna a la situación fáctica y acontecimientos o fenómenos que ocurran o estén por ocurrir en los Centros de privación de libertad o graves atentados a la integridad y vida de las personas privadas de libertad; ya que tal situación fáctica se encuentra conocida de primera mano por la Función Ejecutiva y por las fuerzas públicas teniendo en cuenta además que el ordenamiento jurídico²⁵ no solo que les reconoce atribuciones o competencias sino que le impone el deber de ejecutarlas de forma oportuna, eficiente y con eficacia para precautelar la vida, integridad personal u

²⁴ En este sentido, en el Decreto Ejecutivo 276 invocaba el artículo 720 del COIP; sin embargo, tal invocación no es necesaria para fundamentar un Estado de excepción ni tampoco se observa objetivamente que se requiere de este para su aplicación.

²⁵ Ibidem.

otros derechos que pueden verse afectados de las personas involucradas en la crisis carcelaria que es de conocimiento público en el país. Entre estas, personas privadas de libertad, personas que se encuentren en los Centros de rehabilitación social en razón de su oficio o cualquier otra causa, ciudadanos en zonas de influencia de los Centros de rehabilitación social, etc.

III.2.2.1. Movilización de la Administración Pública Central e Institucional y de las fuerzas públicas

48. En el artículo 2 del decreto No. 276 se dispone la movilización de: *“todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional”*. Con esto se observa que lo ordenado por la Presidencia de la República afecta a: (i) la Administración Pública central e institucional; (ii) la Policía Nacional; y, (iii) la Fuerzas Armadas.
49. En lo que respecta a la movilización de la Administración Pública central e institucional, (i) la Corte Constitucional en el dictamen No. 3-20-EE/20, frente a una medida similar determinó que: *“...sobre la base de los números 5, 6 y 13 del artículo 147 y el artículo 151 de la Constitución, no es una medida extraordinaria que el Presidente de la república disponga la movilización de la administración pública central e institucional, misma que corresponde al Ejecutivo.”*²⁶.
50. (ii) En lo que refiere a la movilización de la Policía Nacional, el decreto No. 276 establece que la misma tiene como objeto: *“reforzar y restablecer el orden y control interno de todos los centros de privación de la libertad: reforzar la seguridad interna y perimetral de los centros de privación de la libertad, las vías y zonas de influencia de estos: garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, y demás personas ubicadas en el interior de los centros de privación de libertad, sobre todo la integridad personal y la vida”*.
51. Asimismo, determina que la movilización de la Policía Nacional se hará de *“manera coordinada con el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, y demás instituciones de la Administración Pública Central e Institucional”*; y que en caso de existir incidentes flagrantes *“que puedan atentar en contra de los derechos de cualquier persona en el interior de los centros de privación de la libertad, sus zonas perimetrales, vías y zonas de influencia, la Policía Nacional de manera coordinada con las Fuerzas Armadas deberá intervenir de modo urgente”*.
52. Con relación aquello, en los dictámenes N.º 4-20-EE/20, 6-20-EE/20 y 5-21-EE/21 la Corte Constitucional observa que *“en cuanto a la movilización de la Policía Nacional, se observa que atendida su forma de capacitación y ante el desborde del*

²⁶ Corte Constitucional. Dictamen No. 3-20-EE/20, párr. 127.

*personal de vigilancia de los centros de privación de libertad, su intervención resulta idónea, necesaria y proporcional”.*²⁷

53. Sin perjuicio de lo expuesto, esta Corte previene sobre lo señalado en los párrafos 45-47 *supra*, que los Estados de excepción o los dictámenes que se dicten en torno a estos no enervan ni condicionan los deberes y responsabilidades existentes en el régimen ordinario y que son atribuidas de forma expresa a la Función Ejecutiva -ni de los órganos que la componen-, a la Policía Nacional ni de la coordinación debida con otros órganos o entidades del Estado para el cumplimiento de los fines institucionales y garantía de los derechos constitucionales de las personas; principalmente aquellas destinadas a precautelar la vida e integridad personal de los ciudadanos y demás personas que pueden verse involucradas en la crisis carcelaria actual²⁸; debiendo responder de forma oportuna a la situación fáctica cuya dinámica y dimensión responde a la situación descrita en párrafos 8-10 *supra*.
54. (iii) Por su parte, en lo que atañe a la movilización y participación de las Fuerzas Armadas, el decreto de estado de excepción establece que esta “*se dará en coordinación con las labores que lleve a cabo la Policía Nacional con el fin de precautelar el mantenimiento del orden público*”; y que “*se enfocará en el restablecimiento del orden y seguridad interna en los centros de rehabilitación social, así como el control de armas y objetos de prohibido ingreso en el primer filtro de ingreso a los centros de rehabilitación social. Su participación se realizará en el perímetro externo de los centros de privación de libertad, en las vías y en las zonas de influencia de estos, y también en el interior de los centros de privación de libertad de manera coordinada con la Policía Nacional*”.
55. Sobre este particular, este Organismo advierte que, de conformidad con el régimen jurídico ordinario, la seguridad y control de los centros de privación de libertad es una competencia que comparten el cuerpo de seguridad penitenciaria y la Policía Nacional; así, el artículo 685 del COIP determina que: “*La seguridad interna de los*

²⁷ Corte Constitucional. Dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 64-65.

²⁸ Dentro de este escenario, en aquellas situaciones donde la Policía Nacional conozcan del cometimiento flagrantes de delitos dentro de los centros de privación de libertad, conforme al artículo 562 del COIP, deberán cumplir con su obligación de aprehender a quienes sorprendan en delito flagrante, informarles los motivos de su aprehensión y ponerlos a disposición de las autoridades competentes: “*(...) Las y los servidores de la Policía Nacional, del organismo competente en materia de tránsito o miembros de las Fuerzas Armadas, deberán aprehender a quienes sorprendan en delito flagrante e informarles los motivos de su aprehensión. En este último caso deberán entregarlos de inmediato a la Policía Nacional (...)*”.

Asimismo, la Corte evidencia que el artículo 66.22 de la CRE y el artículo 480. 3 del COIP autorizan el allanamiento del domicilio o lugar de habitación de las personas, así como de los lugares donde la persona desarrolle su actividad familiar, comercial o laboral, cuando se trate de impedir la consumación de una infracción que se está realizando o de socorrer a sus víctimas. De ahí que, en casos de delitos flagrantes de lesiones, homicidios, asesinatos, u otros, la fuerza pública podrá ingresar a los pabellones, celdas y lugares de habitación de los privados de libertad a fin evitar que se consume una infracción penal o para socorrer a las víctimas.

centros de privación de libertad es competencia del cuerpo de seguridad penitenciaria. La seguridad perimetral es competencia de la Policía Nacional”.

56. En este orden de ideas, al igual que lo observado en el decreto ejecutivo No. 210, el decreto No. 276 dispone la participación tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Armadas en el control de los centros de privación de libertad. Frente a esto, la Corte recuerda que en situaciones comprobadas de grave conmoción interna donde se haya verificado un desbordamiento de la capacidad del personal de vigilancia penitenciaria, la intervención de la Policía Nacional para el control interno de los centros de privación de libertad es una medida que goza de legitimidad. Así, este Organismo ha afirmado que la Policía Nacional “*posee formación en el control del orden interno y cuenta con el debido equipamiento para garantizar la seguridad al interior de los CPL*”.²⁹
57. Ahora bien, en lo que concierne específicamente a la movilización de las Fuerzas Armadas, en la *ratio decidendi* de los últimos dictámenes que analizaron la constitucionalidad de decretos de estado de excepción por circunstancias de grave conmoción en el sistema penitenciario, la Corte ha reiterado que la participación y movilización de las Fuerzas Armadas configura una medida legítima e idónea siempre y cuando “*se circunscriba al perímetro exterior, incluido el primer filtro de ingreso, de los Centros de Privación de Libertad*”.³⁰; entendida ésta como una regla o mandato general de actuación para tal fuerza pública.
58. No obstante, a diferencia de la justificación fáctica expuesta en las declaratorias de otros estados de excepción relacionados con la situación de los centros de privación de libertad del país, en la presente causa, la Presidencia de la República ha argumentado expresamente “*que el número de agentes de seguridad penitenciaria y policías resultaría insuficiente para controlar la situación presente en los centros de privación de libertad sin dejar al resto de la población desprovista de vigilancia policial por días enteros a la vez*”; y, que “*es operativa y presupuestariamente imposible implementar de forma rápida la incorporación de nuevos agentes de seguridad penitenciarios debidamente capacitados que controlen la situación actualmente en curso*”.
59. Es decir, el Ejecutivo en esta ocasión ha dejado en evidencia la insuficiencia del personal policial para atender de manera efectiva la grave conmoción interna que afecta al sistema carcelario del país. Por consiguiente, los fundamentos fácticos que inspiran el presente estado de excepción difieren de aquellos que motivaron decretos anteriores; toda vez que, la Presidencia de la República ha presentado razones distintas con el objeto de justificar la necesidad del despliegue de las Fuerzas Armadas; en tanto que ha expuesto:

“Que a noviembre de 2021 en todo el país existen 51.631 servidores policiales en servicio activo distribuidos en el territorio y en las distintas unidades de la Policía

²⁹ Corte Constitucional. Dictamen No. 5-21-EE/21, párr. 62.

³⁰ Corte Constitucional. Dictamen No. 5-21-EE/21, párr. 63 y 59.

Nacional, mientras que existen 37.201 personas privadas de libertad, es decir, existen 1.34 policías por cada persona privada de libertad, sin embargo, este personal se encuentra también a cargo de otras labores de seguridad interna que son de su competencia:

Que en las provincias en que existen centros de privación de libertad regionales hay en promedio 0,67 policías por cada persona privada de libertad;

Que en los operativos para restablecer el orden y requisar armas u otros objetos prohibidos se requiere establecer siempre superioridad numérica respecto a la población a controlar a efectos de evitar situaciones que pongan en vida el peligro la vida e integridad física tanto de las personas privadas de libertad como de los propios servidores policiales o penitenciarios. A modo de ejemplo, para restablecer el orden en el Complejo Penitenciario del Guayas, con 12 pabellones en los que habitan en promedio 800 personas por pabellón, un operativo de 500 efectivos policiales por turno, en tres turnos de 8 horas cada uno requiere al menos de 1.500 oficiales;

Que esto demuestra que el número de agentes de seguridad penitenciaria y policías resultaría insuficiente para controlar la situación presente en los centros de privación de libertad sin dejar al resto de la población desprovista de vigilancia policial por días enteros a la vez”.

60. De hecho, pese a que el decreto ejecutivo No. 276, es un decreto de “renovación” del decreto ejecutivo No. 210, este Organismo evidencia que en las razones que justifican el decreto ejecutivo No. 276 se identifican premisas fácticas diferentes a las descritas en el decreto ejecutivo No. 210, relativas a la insuficiencia del personal policial para responder a la extremadamente grave situación de conmoción.
61. Frente a esto, la Corte al comprobar que las justificaciones fácticas que inspiran el decreto ejecutivo No. 276 difieren de las analizadas por este Organismo en otras ocasiones, reconoce expresamente que conforme al Informe del Comité Jurídico Interamericano No. CJI/doc.401/12 rev. 4, Guía para la regulación del uso de la Fuerza y la protección de las personas en situación de violencia interna que no alcanzan el umbral de un conflicto armado: ***“La práctica de recurrir a las autoridades militares con el fin de apoyar a las fuerzas de seguridad del Estado en el restablecimiento del orden (...) [s]e trata de una medida legítima a la que pueden recurrir los Estados cuando sus fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar una cierta situación”.*** (Énfasis añadido); entendiéndose esta como una regla o mandato estrictamente excepcional que responde a una situación fáctica concreta: la imposibilidad y falta de capacidad de hacer frente a la situación fáctica existente. En esta línea, se previene en la responsabilidad de la Función Ejecutiva de forma coordinada con las fuerzas públicas para una adecuada valoración de la situación fáctica y dinámica de la crisis carcelaria existente que justifique la legitimidad de esta medida.
62. Por ende y para la aplicación de tal mandato excepcional, la movilización de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento y mantenimiento del orden y seguridad

interna de los centros de privación de libertad será una medida legítima siempre que cumpla con tres parámetros, a saber: (a) que tenga efectivamente un carácter **excepcional**, aplicándose únicamente cuando las fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar la situación y que se afecte gravemente y de forma inminente a la integridad y vida de las personas privadas de libertad u otras presentes en los Centros de Rehabilitación Social; (b) que tenga un carácter **subsidiario y temporal**, hasta que se garantice que no exista amenaza o afectación grave a la integridad y vida de las personas privadas de libertad u otras presentes en los Centros de Rehabilitación Social y, (c) que en todo caso las fuerzas armadas deberán actuar en apoyo y bajo las órdenes de las autoridades civiles electas.³¹

63. Por consiguiente, la medida de movilización de las Fuerzas Armadas, en lo concerniente a su *“participación (...) en el interior de los centros de privación de libertad de manera coordinada con la Policía Nacional”*³²; será legítima siempre y cuando cumpla con los requisitos fijados en el párrafo precedente. Asimismo, las actuaciones que ejecuten las Fuerzas Armadas *“en el perímetro externo de los centros de privación de libertad, en las vías y en las zonas de influencia de estos, y también en el interior de los centros de privación de libertad”*³³ deberán cumplir con los siguientes estándares: (d) respeto a los principios de excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad; (e) sujeción al principio de juridicidad; (f) planificación del uso de la fuerza, capacitación y entrenamiento a los miembros de los cuerpos armados y organismos de seguridad estatales; y, (g) control adecuado y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza.
64. Esta Corte exhorta a la Función Ejecutiva y a las fuerzas públicas a realizar una valoración integral de la situación fáctica para la definición de acciones y medidas a tomar, teniendo en cuenta las distintas fuentes de información, inclusive aquellas que han trascendido al conocimiento público y que demuestran pedidos de protección de las mismas personas privadas de libertad solicitando el ingreso de la fuerza pública a los Centros³⁴.

³¹ Comité Jurídico Interamericano. Informe del Compite Jurídico Interamericano No. CJI/doc.401/12 rev.4.

³² Artículo 4 Decreto Ejecutivo No. 276 del 28 de noviembre de 2021.

³³ Artículo 4 Decreto Ejecutivo No. 276 del 28 de noviembre de 2021.

³⁴ **Diario el Comercio, 13 de noviembre de 2021: Nota de prensa “Detenidos claman ayuda tras enfrentamientos en Penitenciaría del Litoral”**: “(...) Durante la noche y la madrugada, varias personas privadas de la libertad utilizaron las redes sociales para alertar de la situación y pedir la intervención de los militares. Durante las transmisiones en vivo señalaban que personas de otros pabellones buscaban ingresar al Pabellón 2, para lo cual habían derribado paredes y forzado puertas (...).”. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/detenidos-ayuda-penitenciaria-litoral-ecuador.html>; **Primicias, 12 de noviembre de 2021: Nota de prensa “Los presos piden auxilio por redes sociales”**: “Las redes sociales empezaron a llenarse de mensajes enviados por los presos a sus familiares o a periodistas, pidiendo auxilio y solicitando que las fuerzas del orden ingresen antes de que se tomen el pabellón 2 y los asesinen. Incluso hubo una transmisión en vivo de más de dos horas, desde la cuenta de Facebook de un privado de libertad, que posteriormente fue eliminada. Por lo que parte del ataque fue visto en directo por miles de personas.” Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/crisis-carcelaria-vacios-respuestas-ejecutivo/>

65. Por otra parte, este Organismo determina que el Estado ecuatoriano, sus órganos y autoridades deben ejecutar de forma coordinada y planificada todas las medidas oportunas, eficaces y eficientes, que sean necesarias para tratar y superar la problemática y situación fáctica que afecta a los centros de privación de libertad. En este sentido, la Presidencia de la República tiene la obligación de ejercer todas las competencias y atribuciones que le reconoce el régimen jurídico ordinario para prevenir, tratar y reparar la problemática expuesta, y para mantener el “orden interno y la seguridad pública”.³⁵
66. Así, de conformidad con el criterio expresado en el dictamen No. 7-21-EE/21, la Corte una vez más indica que, la “Constitución y el ordenamiento jurídico establecen amplias facultades en materia de seguridad ciudadana y orden público que el Ejecutivo debe ejercer a efectos de garantizar los derechos constitucionales en el régimen ordinario”.³⁶ Estas atribuciones que se encuentran desarrolladas en normas legales e infralegales, disponen que:

“el primer mandatario dirige el Sistema de Seguridad Pública (art. 5 LSPE), preside el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (art. 6 LSPE); tiene bajo su mando órganos ejecutores y órganos permanentes de coordinación, apoyo técnico y asesoría en materia de seguridad ciudadana y orden público como (art. 7 y ss. LSPE); es quien determina las políticas y objetivos de la Policía Nacional (art. 62 COESCOP); dirige, a través del ministerio del ramo, las políticas, planificación, regulación, gestión y control en materia de seguridad ciudadana (art. 63 COESCOP); y los Subsistemas de Prevención e Inteligencia Antidelincuencial (art. 66 y ss. COESCOP), entre otras potestades”.³⁷

67. Ahora bien, este Organismo considera prudente dejar por sentado que la competencia de la Corte Constitucional respecto a los decretos de estado de excepción se limita al control abstracto de su constitucionalidad; por consiguiente, esta Corte no está ejerciendo ningún tipo de competencia ejecutiva relativa al orden interno, la seguridad nacional o al mando de la fuerza pública. En efecto, no son competencias de esta Corte la planificación, dirección, organización y coordinación de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.
68. En consideración de lo expuesto, es pertinente enfatizar que el presente dictamen tiene una naturaleza exclusivamente jurisdiccional, que responde a un control de constitucionalidad del decreto dictado y que sus disposiciones deben ser analizadas de forma abstracta, en razón de lo cual, no constituyen en ninguna forma, órdenes policiales o militares sobre la actuación en las operaciones del restablecimiento y mantenimiento del orden interno y la seguridad en los centros de privación de libertad del país; ni tampoco implican un pronunciamiento jurisdiccional anticipado

³⁵ CRE. Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.

³⁶ Corte Constitucional. Dictamen No. 7-21-EE/21, párr. 34.

³⁷ *Ibidem*, párr. 35.

sobre la posible existencia de infracciones o imputación de responsabilidades concretas a ciudadanos, servidores públicos, miembros de la fuerza pública o el Ejecutivo, enfatizando el deber de las autoridades de ejercer las atribuciones establecidas en la Constitución y en la Ley, en el marco de sus competencias y de forma coordinada para precautelar los derechos a la vida, integridad personal u otros de las personas que pudieren verse afectados por la crisis carcelaria.

69. En esta línea, la Presidencia de la República es la autoridad que al estar encargada de velar por el mantenimiento del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional, a la que le corresponde asumir la dirección y responsabilidad de toda movilización y actuación concreta de la Policía Nacional y/o de las Fuerzas Armadas; sin perjuicio de la debida coordinación y articulación de las otras Funciones y entidades del Estado en el marco de sus competencias conforme los artículos 226 y 227 de la Constitución.
70. Por último, esta Corte, en relación a la actuación de registro y requisas efectuado por la fuerza pública al ingreso e interior de los centros de privación de libertad, reitera que las requisas o registros practicados deben realizarse con respeto a los derechos de las personas privadas de libertad y sus visitantes, evitando registros intrusivos y destrucción de objetos inofensivos.

III.2.2.2. Sobre la suspensión a los derechos

71. El artículo 7 del decreto ejecutivo No. 276 dispone la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, a través de restricciones al acceso a cartas, comunicados o misivas, en cualquier soporte que no haya sido previamente revisado por la Policía Nacional o por las Fuerzas Armadas, igual restricción se aplica al envío de información, comunicaciones, misivas, fotos o videos desde el interior de los centros de privación de libertad.
72. Así también, dispone la suspensión del derecho la libertad de asociación y reunión, a través de restricciones en la conformación de aglomeraciones y de espacios de reunión al interior de los centros de privación de libertad y en su perímetro exterior y áreas de influencia, durante las veinticuatro horas del día, con excepción de las reuniones entre personas privadas de la libertad y sus defensores públicos o privados y las actividades que formen parte del plan de vida de las personas privadas de la libertad.
73. Al respecto, esta Corte reitera lo dispuesto en el dictamen No. 4-20-EE/20, en el sentido de que la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia es constitucional siempre que no afecte *“las comunicaciones que tengan algún tipo de confidencialidad y reserva reforzada por tratarse de información íntima y/o datos personales, como informes médicos o comunicaciones protegidas entre abogado y cliente”*.³⁸

³⁸ “El derecho a comunicarse con el defensor exige que se garantice al acusado el pronto acceso a su abogado. Los abogados deben poder reunirse con sus clientes en privado y comunicarse con los

74. A la vez, respecto a la restricción sobre el envío de información, comunicaciones, misivas, fotos o videos desde el interior de los centros de privación de libertad, la Corte considera que dicha medida tiene que ver exclusivamente con el derecho de inviolabilidad de correspondencia y no con una restricción de acceso a fuentes de información, cuya restricción en el marco de una crisis carcelaria sería inconstitucional conforme el dictamen 1-19-EE/19, que señala *“la suspensión del derecho a la libertad de información, esta Corte observa que no es una medida necesaria, ni proporcional para el presente caso. Los medios de comunicación han contribuido al conocimiento público de la situación carcelaria y juegan un rol importante en el aseguramiento de que las medidas dispuestas en el Estado de Excepción, se cumplan dentro del marco constitucional”*.³⁹

75. Respecto a la suspensión de la libertad de asociación y reunión, exceptuando las reuniones entre personas privadas de la libertad y sus defensores públicos o privados y las actividades que formen parte del plan de vida de las personas privadas de la libertad, la Corte recuerda que tal como lo expresó en el dictamen No. 2-21-EE/21:

*Los derechos a la asociación y reunión están reconocidos en la Constitución. El derecho a asociación tiene relación con la facultad para integrar grupos, asociaciones u organizaciones para cumplir ciertos fines lícitos, y que tienen vinculación permanente, como por ejemplo ser parte de una asociación de jubilados, de un gremio profesional o de un club deportivo; en cambio el derecho de reunión es la facultad que tienen las personas para concurrir temporalmente a un mismo lugar, como el asistir a una fiesta, un evento cultural o deportivo.*⁴⁰

76. Por ende, ambos derechos tienen un contenido normativo individual que los diferencia entre sí. Al respecto, este Organismo insiste en lo establecido en el dictamen No. 4-20-EE/20, en el sentido de que esta medida es constitucional siempre que no implique *“la anulación absoluta de estos derechos, sino que esta debe limitarse a impedir la conformación de aglomeraciones en los centros de privación de libertad y sus exteriores”*.

77. También, considera que esta medida resulta razonable, necesaria y proporcional para garantizar los derechos de quienes se encuentran en el interior de los centros de privación de libertad, toda vez que el control de las reuniones de las personas privadas de la libertad con personas externas puede frustrar la planificación de actos violentos como los que motivan el estado de excepción, aún más cuando enfatiza en que la suspensión de este derecho no puede ser utilizada para impedir las reuniones entre personas privadas de la libertad y sus defensores públicos o privados y las actividades que formen parte de su plan de vida, protegiendo de este modo derechos específicos de este grupo de atención prioritaria, toda vez que no puede ser utilizada como un método punitivo de aislamiento, conforme lo establece el artículo 51.1 de

acusados en condiciones que garanticen plenamente el carácter confidencial de sus comunicaciones”. Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32, el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, párr. 34.

³⁹ Corte Constitucional. Dictamen No. 1-19-EE/19, párr. 38.

⁴⁰ Corte Constitucional. Dictamen No. 2-21-EE/21, párr. 49.

la CRE.⁴¹ Sin embargo, en su aplicación concreta, la limitación de este derecho debe ceñirse a los fines del estado de excepción y toda actuación que se aleje de aquello debe ser considerada inconstitucional.⁴²

III.2.2.3. Sobre las requisiciones

78. El artículo 6 del decreto ejecutivo No. 276 dispone que se realizarán las requisiciones a las que haya lugar para mantener el orden y la seguridad al interior y exterior de los centros de privación de la libertad en todo el territorio nacional. Sobre esta medida, el Organismo considera al igual que en el dictamen 5-21-EE/21, que la misma es claramente idónea, necesaria y proporcional para lograr el propósito del estado de excepción, que se encamina a precautelar los derechos de las personas privadas de libertad, como grupo de atención prioritaria, del personal del cuerpo de seguridad penitenciaria y de los miembros de la Policía Nacional; así como, a controlar las circunstancias que han alterado el funcionamiento del sistema penitenciario, restablecer la convivencia pacífica, el orden y el normal funcionamiento de estos, a efectos de que los centros puedan cumplir con su misión constitucional de rehabilitación social.

IV. Dictamen

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

- 1.** Declarar la constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 276 de 29 de noviembre de 2021, que contiene la renovación por 30 días del estado de excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional.
- 2.** Disponer que la suspensión a los derechos y las medidas extraordinarias dispuestas en el decreto ejecutivo No. 276 se efectúen conforme lo dispuesto en este dictamen.
- 3.** Enfatizar al presidente de la República el extremo cuidado que debe observar en la movilización de las Fuerzas Armadas conforme los parámetros establecidos en el presente dictamen.
- 4.** Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, continúe con el seguimiento de la implementación de las medidas dispuestas en la renovación del estado de excepción e informe a la Corte Constitucional al respecto. Si la Defensoría del Pueblo verifica que se han producido violaciones a derechos constitucionales, deberá activar los mecanismos y acciones necesarias previstas en el ordenamiento jurídico.

⁴¹ Constitución de la República, art. 51.1: “Se reconoce a las personas privadas de la libertad los siguientes derechos: 1. No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria”.

⁴² Corte Constitucional. Dictamen No. 5-21-EE/21, párr. 55.

5. Disponer que el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas brinden las facilidades necesarias para que la Defensoría del Pueblo verifique el cumplimiento de las medidas en todos los centros de privación de libertad y en sus exteriores.
 6. Conforme se lo ha hecho en dictámenes previos, exhortar al presidente de la República, la Asamblea Nacional, la Función Judicial y demás funciones y órganos del Estado, como la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública, para que emprendan acciones para implementar soluciones estructurales a la situación carcelaria en el país, más allá de las medidas extraordinarias a través del estado de excepción.
 7. Exhortar a la Asamblea Nacional a que ejerza sus funciones legales y constitucionales en el marco del presente Estado de excepción y, sobre todo, ejecutar acciones y medidas permanentes con la finalidad de solucionar un problema estructural de la situación carcelaria del país en los términos referidos en el presente dictamen.
 8. Disponer que el presidente de la República, una vez que concluya el período de renovación del estado de excepción, remita asimismo a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.
 9. Enfatizar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone *“las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”*.
 10. Sobre aseguramiento de recursos y presupuesto, se reitera que: *“es necesario que la Presidencia de la República a través del Ministerio de Economía y Finanzas asegure los recursos correspondientes y su manejo transparente. Lo dicho debería reflejarse en el incremento sostenido del presupuesto y su correcta ejecución”*.
80. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.10
17:18:01 -05'00'

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión extraordinaria de viernes 10 de diciembre de 2021. - Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

CASO Nro. 8-21-EE

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.